

SESSIONE 11

Specificità della città del nord

Specificità della città del nord

CARLO ALBERTO BARBIERI

Il sistema insediativo e infrastrutturale delle Città del Nord del Paese (incluso in esso l'Emilia Romagna) non è certamente omogeneo e volendolo semplificare (moltissimo) può forse essere schematizzato in tre tipologie (con le ovvie diversità al loro interno): quella dei "Capoluoghi metropolitani" e delle loro aree conurbate abbastanza compatte ed estese; quella delle "altre Città" (e dei Comuni contermini più o meno "periferizzati" o relazionati con essa) e la tipologia della "Città diffusa" (fenomeno come è noto significativo, differenziato e caratterizzante soprattutto il centro-est del Nord).

Ritenendo che il tema della "città diffusa" sia contraddistinto da particolari problematiche di difficile soluzione, non solo per la evidente non sostenibilità di tale modello (consumatore di suolo, energivoro, di difficile governance¹, tanto per accennarne alcuni aspetti), ci si può soffermare su di un tema ed una politica che sembra essere (o che lo debba diventare) comune (soprattutto alle altre due tipologie)².

E' il tema e la problematica della rigenerazione urbana (o meglio, rigenerazione del territorio se ci si riferisce alla "città diffusa"), come politica e progettualità nella crisi ed oltre essa. Una crisi (economica, sociale ed urbana) che è di sistema e riguarda i tipi di motori, caratteri e fattori dello sviluppo; una crisi che inoltre ha già determinato (e continuerà a farlo) una nuova generazione di aree e fabbricati dimessi o sottoutilizzati relativi a funzioni ed attività molto più eterogenee di quelle prevalentemente industriali degli anni '80 e '90, offrendo un complesso, duro e diffuso materiale, nella Città e fuori di essa, da affrontare (con difficoltà) con la rigenerazione urbana e del territorio. La crisi ha inoltre reso strutturale la distanza tra l'offerta di queste nuove e molteplici aree trasformabili e la domanda di investimento in esse, a fronte di una crescente e nuova domanda urbana "non solvibile" sul mercato.

Va colta innanzitutto la necessità di un triplice sguardo ed orientamento rispetto alla rigenerazione urbana: place oriented (la rigenerazione riferita agli aspetti più fisici dei luoghi, dei tessuti urbanistico-edilizi, degli spazi costruiti e non), development oriented (quella verso allo sviluppo, competitività ed attrattività degli investimenti), people oriented (quella che si riferisce alle domande all'identità sociale, alla vita urbana, al welfare, alla partecipazione). Questi

tre orientamenti sono interpretati e praticati in modo differenziato nel caso dei "Capoluoghi metropolitani" ed in quello delle "altre Città"³.

Rigenerazione e resilienza urbana appaiono come caratteri e fattori di una terza generazione di politiche e progettualità della città esistente:

da quella dell'espansione e recupero nei centri storici degli anni 70; alla riqualificazione e trasformazioni urbanistiche della grandi aree industriali dimesse degli anni 90; alla politica della rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo, dalla crisi del 2008 in poi.

Alcuni caratteri e fattori propri di questa terza generazione di politica urbanistica (che va delineandosi) per le Città riguardano essenzialmente:

- la novità di contesto costituita dalla dimensione metropolitana (per Torino, Milano Venezia, Genova, Bologna nelle rispettive Città metropolitane) e quella più locale ma con relazioni nuove con Unioni di comuni contigue o meno con i capoluoghi non metropolitani (le "altre Città")⁴;
- attori vecchi e nuovi (sulla scena comunque in modo diverso) economici e sociali, pubblici e privati ed il mutare (e diminuire) delle risorse economiche utilizzabili e reperibili;
- il ruolo ed il rapporto molto stretto ed ineludibile con i cittadini della rigenerazione urbana e la cittadinanza nel complesso (da soggetti da informare a soggetti partecipanti e proponenti con nuove forme di organizzazione o mobilitazione); insieme alla forte richiesta, nella crisi, di politiche e risultati nei confronti di nuovi bisogni e di una nuova domanda di servizi e welfare urbano.

Vi è la necessità di riformulare le politiche rispetto ai temi molto complessi della nuova dimensione urbana, della concentrazione (o diffusione concentrata) delle funzioni urbane, degli assi di sviluppo; tutto ciò in rapporto al riconoscimento o all'individuazione di vocazioni presenti o da formare-rafforzare, compiendo scelte ed orientando politiche, programmi e progetti ad esse. Altrettanto importante è l'attenzione a saper progressivamente (e pazientemente) innovare paradigmi e metodi, opzioni e progettualità nelle nuove trasformazioni urbane e territoriali (in particolare nella nuova dimensione della Città metropolitana della riforma "Delrio") verso una rigenerazione urbana che, rispetto al recente passato, sarà inevitabilmente anche più molecolare, più semplice e low-cost, dovrà cogliere i nuovi legami e le relazioni tra competitività e resilienza, adattività e temporaneità, welfare urbano, partecipazione, produzione, reperimento e risparmio delle risorse, tempo breve e tempo più lungo. La sfida è quella di saper assumere modalità e com-

portamenti pianificatori e progettuali, più orientati al processo e meno al prodotto, capaci di “cure” per la città che non possono più essere quelle hard basate sulle grandi trasformazioni urbanistiche (radicali ed una volta per tutte) della fine degli anni 90 e dei primi anni 2000, di prima-seconda generazione (edilizio-funzionali con amplissimi margini di sfruttamento di rendite e surplus derivanti da un mercato urbano ritenuto in continua espansione), bensì devono e possono essere progetti più soft, resilienti, low cost ed aperti ad una temporaneità di riusi, senza però perdere mai il senso olistico della rigenerazione urbana come visione strutturale e strategica negli obbiettivi da raggiungere. E tutto ciò nella consapevolezza, agendo per così dire in corpore vili, delle peculiarità e maggiore complessità del “campo di gioco” costituito dalla Città esistente, dove operare la rigenerazione urbana, in alternativa sostanziale al consumo di suolo (restando nella metafora sportiva, dovendo cambiare cioè radicalmente lo “schema di gioco”).

Note

1 Quale offerta di governance può affrontare efficacemente la domanda che si esprime negli eterogenei territori della “città diffusa”? L’opzione delle Unioni che deriva dalla riforma Delrio potrebbe essere una risposta (se perseguita con forti finalità di pianificazione e non solo di efficientamento amministrativo e spending review).

2 Va peraltro sottolineata e colta la così ampia domanda di cambiamento nella politica (e si deve presumere anche nelle politiche) che è emersa dalle elezioni del 25 maggio 2014, in particolare nelle città del Nord dove si è votato per nuovi Sindaci oltre che per il Parlamento europeo.

3 Nel caso dei “Capoluoghi metropolitani” è ad esempio più forte l’attenzione sia ai fattori di competitività ed attrattività degli investimenti; sia alle connessioni (infrastrutturali ed immateriali), a trasporti efficienti e sostenibili, ad accessibilità e logistica (in una dimensione sintetizzabile con il termine glocal e comunque orientata all’ Europa in senso Est-Ovest oltre che Nord-Sud). Nelle “altre Città” sembra prevalere l’attenzione allo sviluppo locale ed alla valorizzazione delle risorse e specificità come fattori competitivi. Diverse appaiono anche le gradazioni di prevalenza dello sguardo delle politiche verso l’interno o (anche) verso l’esterno della Città, di attenzione al micro-meso ed al macro. In entrambe le tipologie è invece ugualmente presente e forte l’orientamento SMART dell’agire, intervenire o del progettare (si auspica anche del pianificare) la Città.

4 E’ la dimensione territoriale del nuovo modello di governance della legge Delrio (L. 56/2014) e va sottolineato come il Nord sia l’area del Paese di maggior presenza delle Città metropolitane (5 delle 9 complessivamente previste dalla Legge, oltre Roma capitale) ma anche del maggior numero di Comuni con meno di 5.000 abitanti e dunque obbligati a costituirsi in Unioni dal gennaio 2015.

La Regione metropolitana veneta. Il Veneto Centrale

PASQUALINO BOSCHETTO

I caratteri costitutivi e rappresentativi dei contesti metropolitani veneti sono inevitabilmente specifici nella configurazione delle città e dei territori dell’Italia settentrionale. Una ricca letteratura disciplinare e tecnico-scientifica lo ha dimostrato ampiamente. Potremmo ricomprendere in detta situazione anche situazioni territoriali più ampie, come nel caso dell’intero sistema nordestino, ma anche altre situazioni quali quella del sistema lombardo orientale ed emiliano-romagnolo settentrionale. Si è avuto modo, anche recentemente, di approfondire gli aspetti strutturali e le forme principali del sistema metropolitano veneto¹, dimostrando che nella “galassia territoriale” veneta e nordestina i sistemi urbani poggiano saldamente su una struttura insediativa di tipo policentrico, pressochè uniformemente distribuita su gran parte del territorio regionale. Non esiste infatti una centralità urbana prevalente e il funzionamento metropolitano viene a distribuirsi in forme di compensazione e di complementarità organizzativa in ambiti territoriali consistenti: Venezia, Padova e Verona ne costituiscono i tre riferimenti prevalenti (di primo livello), con Vicenza e Treviso in posizione appena inferiore, in grado di configurare quella continuità insediativa che caratterizza di fatto l’intero territorio centrale della regione veneta. Come dimostrato anche in ricerche, una delle figure metropolitane maggiormente ricorrente sembra essere quella della “Randstad Veneta”, in grado di connettere, senza significative discontinuità spaziali e funzionali, la poligonale aperta di congiunzione Treviso-Venezia-Padova-Vicenza². Questa principale matrice insediativa metropolitana della regione trova il suo baricentro inerziale nel “bilancere” centrale Venezia-Padova, dove si concentrano le eccellenze dei principali servizi di riferimento metropolitano, molto spesso di rango/afferenza anche di molto sopra regionale. Le terminazioni territoriali di questa particolare configurazione spaziale trovano materializzazione concreta in Treviso e nel suo pedemonte particolarmente dinamico (Montebelluna-Conegliano-Vittorio Veneto) nel versante nord-orientale, e in Vicenza e nel suo pedemonte (Schio-Valdagno-Thiene) nel versante nord-occidentale. La Randstad Veneta presenta inoltre alcuni altri elementi di completamento organizzativo-spaziale che è doveroso ricordare anche in prospettiva del prevedibile consolidamento futuro delle sue linee strategiche di crescita/sviluppo dell’intero sistema metropolitano:

- Il completamento dell’autostrada Pedemontana Veneta, capace di rafforzare in maniera sostanziale le interconnettività della grande mobilità dell’intero sistema metropolitano del Veneto Centrale;
- Il consolidamento ed il rafforzamento dei legami me-

tropolitani del sistema veneto orientale (veneziano-trevigiano);

- Il progressivo rafforzamento della naturale connessione intermodale e insediativa dell'intero sistema con l'area metropolitana veronese;
- Il completamento/consolidamento in atto del pettine infrastrutturale meridionale (la nuova Rimea Commerciale, l'autostrada Padova-Bologna, la Valdastico Sud, la Transpolesana).

Fra le tipologie insediative quella maggiormente specifica (in termini anche quantitativi) è quasi certamente quella veneta (o nordestina), storicamente incardinata nel policentrismo della città medioevale e dell'anti-città della "normalizzazione di terraferma" praticata con continuità dalla Repubblica Veneta. La città diffusa ne è stata la logica conseguenza, nel bene e nel male. La regione metropolitana veneto-centrale ne rappresenta la logica proiezione attuale.

La struttura della regione metropolitana veneta (o nordestina) attuale va studiata, compresa, organizzata e gestita avendo chiari questi passaggi fondamentali, in quanto il suo fragile equilibrio affonda le sue radici nella continua trasformazione artificiale del suo territorio, in un processo (consenso) adattativo incrementale di una (quasi) "pianificazione del localismo quotidiano". Ci sembra opportuno portare un contributo a questo tema di riflessione che fatica a farsi strada in maniera adeguata e coerente, soprattutto nei documenti (e negli atti) ufficiali del governo del territorio. Ma ancor più a porsi quale elemento di riferimento (e di confronto) di parte significativa del nostro territorio nazionale.

Per evidenti ragioni contingenti, in questa sede, si vuole richiamare alcuni interessanti risultati di una ricerca da poco conclusa, condotta all'interno delle attività del dottorato in "Tempi e luoghi della città e del territorio" dell'Università di Brescia³, sviluppata da Carlo Ghiraldelli⁴.

L'accessibilità, nei contesti metropolitani, può essere semplicemente misurata anche in termini di tempi di percorrenza (o di accessibilità a determinanti sistemi/servizi). E' necessario ricordare che nella letteratura specialistica, ormai consolidata anche a livello internazionale, l'intervallo di 1 ora è considerato il modulo base di riferimento temporale degli spostamenti quotidiani (per lavoro, studio o altre attività primarie), al fine dell'individuazione dei possibili aggregati territoriali di tipo metropolitano di valenza primaria (quotidiana). Difficilmente il city (metropolitan) user è disposto ad accettare (mediamente) trasferimenti quotidiani superiori all'ora in andata e all'ora in ritorno⁵. Il tempo di percorrenza è chiaramente combinato in maniera imprescindibile al vettore di spostamento utilizzato e alle caratteristiche funzionali della infrastruttura mobilistica percorsa, che determinano la velocità di trasferimento. Diventa fondamentale, almeno in prima approssimazione, condensare il polo urbano di riferimento metropolitano nelle sue "porte metropolitane"⁶, che rappresentano in tal senso il

recapito spaziale principale, relativo e testimoniale, dell'intero polo urbano di riferimento metropolitano. L'intervallo di tempo principale adottato nello studio di Ghiraldelli è l'isocrona 35 minuti⁷, utilizzata per l'individuazione delle singole aree di influenza, in funzione delle principali infrastrutture trasportistiche utilizzate: autostrade, strade ordinarie, ferrovie⁸. L'insieme delle singole elaborazioni permette di ottenere il contesto figurativo delle singole polarizzazioni metropolitane, dove la corretta individuazione delle PM rappresenta certamente fattore determinante in qualità di nodo di interscambio e di intersezione funzionale fra il dentro e il fuori del nocciolo metropolitano di riferimento.

La semplice sovrapposizione delle singole figure metropolitane ottenute permette di cogliere, innanzitutto, la chiara struttura policentrica dell'intero sistema, in quanto ampie e diffuse sono le aree di sovrapposizione/intersezione dei singoli contesti metropolitani. Ciò dipende principalmente dalla breve distanza interposta fra due poli urbani dello stesso rango/livello e dalla loro contemporanea sostanziale "autonomia funzionale". In questo modo l'insieme metropolitano padovano viene a congiungersi in maniera consistente con quello veneziano (e mestrino), come pure quello veneziano con quello trevigiano e quello padovano con quello vicentino. Per alcuni vettori di riferimento (quello autostradale in particolare) le intersezioni / sovrapposizioni territoriali risultano essere anche multiple, a significare l'indiscutibile presenza di legami complessi variamente articolati nella maggior parte del territorio del Veneto centrale.

L'utilizzo analitico di un semplice indicatore, quale quello del tempo di percorrenza, non fa che confermare la struttura insediativa del Veneto centrale riscontrata anche con altri sistemi di rilevazione analitica, certamente più completi ed articolati, in una configurazione metropolitana di base alquanto compiuta e consolidata che per semplicità è già stata definita in termini di Randstad Veneta⁹.

La stretta afferenza metropolitana è in grado di contenere al suo interno sia il polo urbano di Padova che di Venezia in una evidente situazione di sostanziale "dipolo equivalente" (il Bilancere). La situazione di equipotenzialità territoriale dei due riferimenti polari è di per se stessa una "anomalia" tipologica nella fenomenologia dei contesti metropolitani maggiormente consolidati e conosciuti a livello comunitario. E proprio questa "duplicazione" polare determina le problematiche maggiori da risolvere, sia in termini di corretta individuazione spaziale e territoriale dell'insieme metropolitano di afferenza, che di organizzazione funzionale complessiva, che di governance. E' evidente che detta complessità strutturale richiederebbe un supplemento consistente di maturità amministrativa e istituzionale difficilmente direttamente riscontrabile.

La struttura bipolare dell'ambito del principale riferimento metropolitano richiama inevitabilmente, e necessariamente, la stessa configurazione morfologico-spaziale del sistema in oggetto e della

sua stessa evoluzione. In termini di stretta operatività funzionale, il sistema continuerà ad essere la complessa intersezione (articolata commistione) di due entità caratterizzate da una significativa autonomia, o cercherà di ridurre progressivamente le differenze/distanze territoriali e funzionali? Rafforzando anche, dal punto di vista insediativo e morfologico, il loro segmento di diretta congiunzione polare? E la struttura bipolare continuerà a riconoscersi pur nella articolata configurazione d'insieme, oppure cercherà di fondersi sempre più nella forma della città lineare (o delle reti prevalenti)?

Se introduciamo ora anche gli altri elementi importanti strutturali del sistema, quali i sistemi di afferenza metropolitana del polo trevigiano e di quello vicentino, comprendiamo che il tema viene ulteriormente ad articolarsi, sia nelle sue forme funzionali che in quelle morfologiche, anche (e soprattutto) per il passaggio di livello/rango e delle ulteriori interrelazioni quantitative e qualitative che in ciò vengono ad evidenziarsi. Proprio in questi termini e con tali espansioni/completamenti territoriali prende forma la figura metropolitana della Randstad Veneta che identifica l'insieme metropolitano generale del Veneto Centrale¹⁰.

La figura 1a evidenzia le varie fasi del ragionamento analitico finora sommariamente descritto¹¹. Nella stessa figura vengono riportati i tre livelli funzionali principali delle varie strutture metropolitane del Veneto centrale: le cinture metropolitane dei 4 poli urbani principali; la possibile aggregazione funzionale dell'insieme metropolitano del Veneto centrale; le singole aree di influenza specifica dei quattro poli urbani principali.¹²

La figura 1b riporta i dati maggiormente significativi del pendolarismo su scala comunale, utilizzando i dati dell'ultimo censimento ISTAT. Anche questo indicatore conferma sostanzialmente le figure aggregative territoriali generali richiamate in precedenza. L'approfondimento analitico dei dati del pendolarismo dei comuni delle cinture urbane principali (Venezia, Padova, Treviso e Vicenza) permette di evidenziare alcune particolarità strutturali di una certa rilevanza, quali:

- le cinture padovana e veneziano-mestrina presentano una situazione particolarmente variegata, per effetto principalmente delle reciproche influenze che il singolo polo esercita anche su territori e contesti comunali appartenenti alla provincia dell'altro polo urbano;
- la cintura vicentina presenta livelli di pendolarismo (di attrazione verso il proprio polo di riferimento provinciale) molto più consistente nella sua parte occidentale, rispetto a quella orientale, per effetto dell'influenza attrattiva esercitata anche dal polo padovano;
- analoga situazione si evidenzia nella cintura del polo trevigiano, dove la parte meridionale è sicuramente attratta in maniera considerevole anche dal polo veneziano-mestrino.

Nel complesso, la schematizzazione finale che ne

consegue è la conferma di un nocciolo centrale con doppio legame funzionale di notevole intensità fra il dipolo Padova-Venezia, con le propaggini aggregative di completamento delle terminazioni trevigiane e vicentine.

Note

1 Ricercatore confermato presso l'Università degli Studi di Padova – Dip. ICEA

2 Cfr.: Strutture e forme del Veneto metropolitano, a cura di P. Boschetto, collana Urbanistica Città Territorio, vol. 3, Cleup ed., 2012.

3 Il termine Randstad Veneta è già stato introdotto altre volte dall'autore in qualità di principale sistema metropolitano regionale del Nord-Est. Il richiamo alla Randstad Holland è del tutto evidente, almeno nelle sue caratterizzazioni figurativo-territoriali, anche se le masse insediative in gioco sono chiaramente molto diverse. Allargando il campo di indagine la (possibile) Randstad Padana permette di cogliere maggiormente le analogie strutturali, in quanto direttamente confrontabili in una stessa dimensione geografica e insediativa (cfr.: P. Boschetto, I corridoi metropolitani nel quadro del sistema insediativo padano, in a cura di P. Boschetto, "Strumenti per il governo del territorio nel corridoio padano", collana Urbanistica Città Territorio, vol. 1, Cleup ed., Padova, 2012, pp 107-122).

4 Diretto dal prof Roberto Busi e incardinato nel DICATA della stessa università.

5 Dal titolo: Letture e operatività nel Veneto centrale. La città metropolitana di Venezia.

6 E' interessante ricordare come anche alcuni studiosi riconducano tale aspetto alla teoria della cosiddetta "grotta biologica", insita nella stessa matrice del comportamento biologico e naturale dell'uomo. Questa semplice teoria, ad esempio, può essere utilizzata per la stessa dimostrazione della dimensione fisica della città storica, commisurata all'unità di misura del "passo d'uomo".

7 Cfr.: P. Boschetto, Alberi e porte metropolitane del tratto veneto del Li.Me.S. Padano Superiore, in a cura di P. Boschetto, "Strutture e forme del Veneto metropolitano", Op. cit., pp. 221-246. In questa sede è sufficiente ricordare che fondamentalmente le porte metropolitane (PM) rappresentano i nodi di interscambio e di intersezione funzionale fra il dentro e il fuori del nucleo/nocciolo del polo urbano di riferimento del contesto metropolitano analizzato.

8 Cfr.: C. Ghiraldelli, Mobilità e tempo di percorrenza come elementi di aggregazione nei contesti metropolitani. Il caso del Veneto centrale., in a cura di P. Boschetto e A. Bove, "Territorio e reti della mobilità. Opportunità e vincoli nella coesione", collana Urbanistica Città Territorio, vol. 5, Cleup ed., Padova, 2014, pp. 115-125. I dati utilizzati si riferiscono ai tempi di percorrenza rilevati dalla piattaforma informatica di Google Maps tramite il sistema operativo di localizzazione (GPS) dei cellulari della telefonia mobile.

9 I 35 minuti corrispondono al tempo base di 30 minuti più la tolleranza di 5 minuti. Il tempo indicato (35 minuti) si riferisce pertanto al tempo impiegato

per percorrere il tragitto fra il “baricentro amministrativo” di un qualsiasi comune di afferenza metropolitana e la PM più favorevole (più vicina in termini temporali) di accesso al polo urbano di riferimento metropolitano considerato. I 30-35 minuti considerati sono stati determinati a partire dallo spostamento teorico complessivo di 1 ora, considerato come elemento generale di riferimento, valutando chiaramente anche il tempo complementare di percorrenza per poter eseguire i due segmenti estremi dell'intero percorso considerato: il (breve) segmento iniziale di partenza in ambito periferico; il segmento finale, certamente più complesso e articolato, in ambito centrale. Questo tempo “complementare” è stato stabilito in via empirica (mediamente) in 25 minuti.

10 È evidente che le isocrone di percorrenza dei percorsi metropolitani non possono esaurire le analisi a supporto dell'individuazione dei contesti metropolitani. Risulta però veramente interessante e fondamentale dimostrare, dal punto di vista operativo, come i risultati ottenuti confermino sostanzialmente (e rafforzino) quanto riscontrato anche con altri e diversi percorsi analitici. Si ricorda che: il contesto metropolitano del polo padovano, individua una possibile area di influenza di ca. 1,9 milioni di pop. residente con una densità territoriale di ca. 500 ab/kmq; il contesto metropolitano veneziano determina ca. 1,7 milioni di popolazione residente con una densità di 560 ab/kmq. La semplice intersezione territoriale di Padova e Venezia evidenzia una popolazione di 1,25 milioni e una densità di 700 ab/kmq.

11 L'area metropolitana veronese da sempre è caratterizzata da una propria autonomia funzionale e morfologica, e in alcuni studi recenti è anche stata indagata la sua possibile aggregazione funzionale, su scala superiore, con il contesto bresciano (dipolo cenomane); cfr.: R. Busi e M. Pezzagno, a cura di, Una città di 500 km. Letture del territorio padano, Gangemi ed., Roma, 2011.

12 È doveroso ricordare che la mappatura si riferisce unicamente ai singoli confini comunali, che non sempre rappresentano la reale dimensione del fenomeno analizzato e tanto meno la sostanziale “equivalenza” territoriale fra i diversi soggetti comunali.

13 La semplice figura del possibile ambito metropolitano veneto centrale mette subito in evidenza la “esclusione” dell'intera (o quasi) area pedemontana vicentino-trevigiana. Molti studi (e documenti ufficiali di pianificazione territoriale) hanno più volte messo in evidenza (e confermato) la significativa autonomia funzionale del contesto pedemontano del Veneto centrale. Non ci sono elementi di significativo cambiamento in tal senso, anche se bisogna ricordare, con una certa insistenza, almeno due aspetti certamente non secondari per gli stessi sviluppi futuri del contesto in oggetto: l'autostrada Pedemontana Veneta in fase di realizzazione; il rapporto (di circa 4 a 1) delle masse insediative fra l'ambito metropolitano centrale e quello pedemontano.

La rigenerazione senza soldi

NADIA CARUSO E ELENA PEDE

1. Torino e il cambiamento degli ultimi decenni
La città di Torino è spesso stata descritta, nel corso dei due decenni passati, come sperimentatrice di pratiche e politiche innovative nel campo della rigenerazione urbana e dello sviluppo urbano. A partire dalla metà del 2000 le condizioni generali, non solo della città, sono cambiate: la crisi ha aumentato le disuguaglianze sociali, d'altro canto sono diminuite le disponibilità economiche delle amministrazioni locali. L'obiettivo di questo paper è mettere in luce il cambiamento che si sta realizzando in questo contesto e individuare gli elementi chiave delle pratiche e politiche attuali. Gli anni novanta per il capoluogo torinese hanno rappresentato un periodo di grande fermento e di trasformazioni urbane. La crisi del settore manifatturiero aveva, di fatto, svuotato intere porzioni di città e posto nuove questioni sociali cui l'amministrazione locale era chiamata a rispondere. Sull'onda del piano regolatore del 1995, vennero elaborati e messi in atto grandi interventi urbanistici (le Spine, il Passante Ferroviario, la linea 1 della metropolitana), così come si diede il via alla stagione della rigenerazione urbana con la sperimentazione dei programmi complessi. In particolare, il Progetto Speciale Periferie (programma di interventi di rigenerazione urbana e sociale), attivo tra il 1997 e il 2005, ha gestito attraverso un approccio integrato che derivava dall'esperienza dell'iniziativa europea Urban, diversi programmi di rigenerazione urbana e sociale. Al Progetto Pilota Urbano The Gate sull'area di Porta Palazzo, all'Urban 2 su Mirafiori, si sono aggiunti diversi programmi complessi di iniziativa nazionale e regionale (PRU, PRUST, PRIU, Contratti di quartiere, ecc.).

Ai progetti di rigenerazione urbana sono seguiti quelli di rilancio della città e di sviluppo economico. In particolare, i due piani strategici (2001 e 2004) hanno aperto il campo alle visioni strategiche per le città italiane e hanno permesso a Torino di ragionare su un nuovo possibile ruolo a livello internazionale e su un territorio a scala metropolitana (Bobbio & Rosso, 2003). Questi strumenti avevano l'obiettivo di agevolare il superamento della crisi locale dato dal passaggio al cosiddetto post-fordismo: la fine di un modello industriale rigido, verso un territorio interconnesso, alla ricerca di una nuova vocazione e che sperimentava varie forme di governance. Negli stessi anni la città ha scelto la strada degli eventi internazionali, candidandosi e vincendo le Olimpiadi Invernali del 2006¹, che hanno permesso non solo la trasformazione di ampie porzioni di territorio cittadino (e in alcuni comuni montani), ma hanno anche consentito di dare una nuova immagine (esterna e interna) a quella che veniva considerata la one-company-town del

nord Italia. I due piani strategici risultano importanti soprattutto per le nuove relazioni che si sono venute a creare sul territorio tra i diversi attori portatori di interesse.

Questa breve sintesi non intende avere un carattere autocelebrativo, ma ricordare in breve che sono numerose e di segno diverso le pratiche e politiche messe in atto nel contesto torinese nel corso del nuovo millennio. Le criticità e gli elementi negativi si sono concretizzati e sono, in alcuni casi, ancora presenti sotto forma di ricadute, vedi ad esempio l'eredità olimpica di alcune delle infrastrutture realizzate, piuttosto che la scarsa qualità del patrimonio residenziale realizzato per la domanda olimpica.

Ciò che è interessante analizzare sono, però, le condizioni che hanno permesso questi gli interventi e le caratteristiche peculiari che l'hanno caratterizzata. Il contesto istituzionale che ha governato questo scenario era stabile e giungeva rafforzato dall'elezione diretta del Sindaco (introdotta nel 1993). Allo stesso tempo, le istituzioni, anche di diverso colore politico², hanno agito in maniera sinergica, partecipando alla discussione sulla ricerca di una nuova vocazione, favorendo e supportando le strategie per attirare grandi eventi e investimenti infrastrutturali su questo territorio. Il Comune si è posto come soggetto pubblico forte, in grado di avere un ruolo di regia sia per le operazioni di marketing territoriale, che per quelle relative alle trasformazioni urbane. Il personale stesso dell'ente ha mostrato la presenza di un capitale sociale istituzionale rilevante che ha permesso, caso unico in Italia, di definire una sorta di agenzia pubblica multi-settoriale che ha gestito i diversi assi di intervento delle operazioni di rigenerazione urbana (il già citato Progetto Speciale Periferie). Lo sviluppo di un approccio integrato ai problemi urbani ha, infatti, messo in relazione non solo i diversi settori della macchina comunale, ma anche altri soggetti pubblici quali: assistenza sociale, forze di polizia ecc. che hanno lavorato insieme secondo una logica a somma positiva delle rispettive competenze. Anche Torino Internazionale (associazione pubblico-privata) nasce per promuovere e stimolare i processi di pianificazione strategica. Dal punto di vista degli attori privati, dei soggetti economici e sociali attivi in questo contesto, gli anni novanta hanno lasciato in eredità un gruppo di attori coesi e compatti nel supportare l'azione del comune e nel partecipare alle operazioni di riflessione sul futuro. I piani strategici sono, infatti, state esperienze che hanno raccolto una diffusa e ampia partecipazione. La stessa candidatura olimpica è stata condivisa e supportata anche dal tessuto socio-economico torinese.

2. La crisi economica e finanziaria come momento di rottura

Le operazioni fin qui riassunte non sono però giunte fino a noi senza criticità: Torino per sostenere le Olimpiadi Invernali del 2006 ha contratto un debito imponente (superiore ai 3 miliardi di euro, dati Comune di Torino) a cui si devono aggiungere le difficoltà nate con la crisi economico e finanziaria 2007-09.

Dal punto di vista economico, sebbene la città abbia negli anni cercato di diversificare la propria economia non è riuscita ancora a slegarsi dal settore manifatturiero. Il tasso di disoccupazione, specialmente quella giovanile, è alto (46,4%, dati Istat ottobre 2014) e si relaziona al rilevante numero di lavoratori in cassaintegrazione³.

A rendere più critica la situazione, il Patto di Stabilità, introdotto con la legge finanziaria dell'anno 1999 prevede il rispetto di criteri di spesa rigidi al fine di contenere il livello di indebitamento dello Stato.

I comuni italiani devono quindi limitare la spesa, soprattutto in relazione ai lavori pubblici. Il Patto di Stabilità non distingue infatti tra debiti causati da investimenti e quelli generati da forme di cattiva gestione/amministrazione⁴. L'effetto paradossale di queste misure implica che un ente locale, dotato di risorse finanziarie, potrebbe non portare a termine delle trasformazioni territoriali, degli investimenti, al fine di limitare la sua spesa e rispettare i criteri del Patto. Nel caso del Comune di Torino, gli anni '90 hanno visto l'investimento di risorse ingenti per combattere la crisi locale della manifattura, ma lo stesso provvedimento non può essere applicato in questa fase di crisi generale. Nel 2010, infatti, i fondi trasferiti dallo Stato alle Regioni sono diminuiti del 70%⁵. Inoltre, dal 2011 il Comune è impegnato nella riduzione del debito: il debito pubblico ammontava infatti a 3,28 miliardi di euro nel 2011, 3,20 nel 2012 e 3,086 nel 2013. Nel 2014 dovrebbe scendere sotto la soglia dei 3 miliardi (dati del Comune di Torino).

Il cambiamento economico di un'area quale quella torinese è rilevante se si osservano i dati: non solo aumentano le situazioni di difficoltà e povertà (dati Caritas), ma il tessuto produttivo nel quale è inserita ha perso circa 100 mila lavoratori nel settore della manifattura tra il 2001 e il 2011 (dati Istat)⁶. La transizione economica ha visto in questi ultimi 10 anni una perdita di altrettanti addetti nel settore dell'agricoltura, silvicoltura e pesca, ma, allo stesso tempo, una crescita di circa 1 milione di addetti nel settore del commercio (ingrosso, dettaglio e riparazione auto-veicoli) e 1 milione nel settore del turismo (servizi di alloggio e ristorazione) (ibid.). I cambiamenti della struttura produttiva evidenziati da questi dati Istat testimoniano lo spostamento delle attività economiche da manifattura e agricoltura a settori quali il commercio e il turismo. Questi costituiscono segni chiari di un cambiamento nella struttura economica che si evolve, trasformazioni che si sono realizzate non solo in questo ambito territoriale ma come tendenza generale. Allo stesso tempo, questi dati mettono in luce anche una maggiore attenzione per quella vocazione territoriale più attenta al turismo, alla cultura e al paesaggio torinese (e piemontese), parte delle strategie sviluppate nel corso degli scorsi decenni.

3. La situazione attuale e la rigenerazione

Torino arriva a chiudere il 2014 con varie iniziative e attività in corso: l'istituzione della Città Metropolitana (L.56/2014), che corrisponderà al territorio della

precedente Provincia, la redazione del terzo piano strategico, e una generale maggiore enfasi verso le relazioni pubblico-private. L'elemento più evidente è il cambiamento, rispetto al passato, delle dimensioni economiche degli interventi, che risentono delle scarse risorse disponibili. La rigenerazione urbana del 2014 passa anche e soprattutto da pratiche che nonostante discendano anche dalla stagione dei programmi complessi, si spostano verso un ruolo sempre più forte del privato. Inoltre, i temi messi al centro del dibattito e il ruolo dell'amministrazione locale subiscono un rilevante spostamento: come nel resto d'Italia, si chiude la stagione dei programmi complessi e anche quella degli investimenti pubblici di un certo rilievo negli ambiti urbani, ma, allo stesso tempo, il ruolo del comune esce ridimensionato rispetto al passato, meno propositivo e sperimentatore, stretto tra l'emergenza economica e le istanze nazionali di riforma degli enti locali (istituzione della Città Metropolitana, L.56/2014). Le operazioni più recenti (es. Variante 200) sono trasformazioni edilizio-funzionali che hanno seguito più obiettivi di sfruttamento delle rendite che operazioni di rigenerazione urbana a tutto tondo.

Per provare ad esplicitare i caratteri e le modalità di intervento utilizzate in anni recenti a Torino in risposta ai problemi urbani, verranno qui proposti sinteticamente due casi: le recenti pratiche pubblico-private attivate nel settore delle politiche abitative e il processo di pianificazione strategica attivato dalla Città (terzo piano).

3.1 Le recenti pratiche abitative

Nonostante il tema della casa e delle politiche abitative sia uscito dall'arena politica e dall'attenzione generale, esso costituisce una delle prime emergenze che affiorano con la crisi economico-finanziaria e il taglio degli investimenti al welfare. Il disagio abitativo e il suo allargarsi a fasce sociali sempre più ampie va di pari passo alla precarizzazione del lavoro e alle difficoltà nel pagamento delle rate di mutui o affitti. Nelle pratiche di rigenerazione urbana tipiche dei programmi complessi, la casa veniva spesso presa in considerazione per agire nella dimensione fisica degli interventi (ristrutturazioni e riqualificazioni) e in quella sociale (azioni di accompagnamento sociale nei quartieri di edilizia economica e popolare)⁷. Le iniziative attivate negli anni recenti hanno invece altre caratteristiche: si basano su un'attenzione al disagio abitativo, ma la residenza pubblica non è più l'unica risposta offerta. Tutte le recenti sperimentazioni vanno nell'ottica di: una riduzione del ventaglio dei beneficiari verso categorie specifiche; il sempre più ampio coinvolgimento di operatori privati come finanziatori (soprattutto fondazioni bancarie) e come gestori delle iniziative (associazioni ed enti del no-profit); il contenimento dei costi per il soggetto pubblico; la promozione del settore dell'affitto; la sperimentazione di iniziative con il comune nel ruolo di regia (spesso lo stesso personale che gestiva i programmi complessi) e la realizzazione di forme di accordo con soggetti pri-

vati per l'erogazione del servizio abitativo (fondazioni private, terzo settore, associazioni) (Caruso, 2013).

3.2 Il processo di elaborazione del terzo piano strategico

La Città di Torino sta utilizzando la sua partecipazione al programma comunitario Central Europe per finanziare l'elaborazione di un nuovo piano strategico "Torino Metropoli 2025". Il processo attualmente si caratterizza però per essere completamente slegato dalla trasformazione dell'attuale Provincia (315 comuni) in Città Metropolitana: il piano infatti interessa i 38 comuni di prima e seconda cintura nell'immediato intorno di Torino⁸. Quest'esperienza di pianificazione strategica ha raggruppato diversi attori pubblici e privati secondo due commissioni principali: quella territoriale e quella di sviluppo economico. La commissione territoriale, suddivisa a sua volta in 4 gruppi di lavoro (mobilità, infrastruttura verde, poli di sviluppo e qualità dello spazio urbano), ha subito nel corso dei mesi di lavoro una perdita di importanza a favore di quella relativa allo sviluppo economico, che sta invece definendo priorità e strategie (vedi documento intermedio). Il processo vede Torino nel ruolo egemone di promotore del piano e, tramite l'associazione Torino Strategica (ex Torino Internazionale), di forte guida nella definizione delle priorità, un esempio sono i cosiddetti "tavoli di visione", ("Città del cibo" e "Torino città internazionale"), i cui temi sono stati scelti a priori senza un processo di condivisione tra gli attori del territorio. Il processo, non ancora concluso, risente quindi di numerosi limiti e incongruenze con il futuro ente che entrerà in vigore nel 2015.

4. Conclusioni

In sintesi, al termine di questo breve approfondimento sulle condizioni di Torino e sulle sue pratiche, è possibile mettere in luce alcuni caratteri predominanti. È sicuramente ancora presente il tentativo di provare a sviluppare soluzioni e processi che contrastino la crisi economico-finanziaria, con risultati però non sempre soddisfacenti. L'assenza di investimenti economici e il pesante debito che ricade sulle casse comunali non permettono ampi margini di manovra a quest'istituzione e i ridotti esempi qui citati mostrano come vi sia una ricerca di finanziamenti che spazia dal livello europeo a enti quali fondazioni bancarie legate al territorio. Nel caso delle recenti pratiche abitative, si nota la ricerca di un approccio legato ai programmi complessi e il tentativo, seppur minimo di agire su diversi aspetti (affitto, proprietà, differenziazione dei beneficiari, ecc.). Allo stesso tempo il Comune di Torino non è ancora riuscito ad affrontare la questione metropolitana. Oggi, che l'istituzione della Città Metropolitana è definitiva, il terzo piano strategico disegna una geografia che non corrisponde a quella metropolitana, sintomo di un territorio dove prevalgono ancora i campanilismi e dove la morfologia del territorio aumenta le differenze. È meno evidente, infatti, nel caso del nuovo piano strategico, il

rapporto con le esperienze di pianificazione strategica precedenti: il processo risulta infatti fortemente condizionato dal promotore, incapace di relazionarsi alle sfide attualmente in corso, con tempi e finanziamenti contenuti, legati ad un programma europeo. Queste pratiche mostrano un territorio depauperato di risorse, finanziarie e culturali, che con fatica si muove alla ricerca di soluzioni necessarie a combattere la crisi. Le “cure” che la città propone in questo periodo di crisi non appaiono all’altezza delle domande poste. Come lo stesso Assessore al Bilancio Passoni afferma nella relazione del bilancio di previsione del 2014 il fatto che i bilanci di previsione siano sempre più spesso approvati a esercizio in corso sta diventando, almeno per i comuni di dimensioni rilevanti, una consuetudine, “una brutta consuetudine che va contro le regole della programmazione, oltre che del buon senso a cui ci obbliga un sistema di norme in continua evoluzione” (comunicati stampa della Città di Torino, 2014). A pagarne le conseguenze non sono solo gli strumenti elaborati, ma i processi risentono della situazione di emergenza attuale, incapaci di elaborare una nuova visione strutturale e strategica con chiari obiettivi da raggiungere. In questo scenario, il livello locale si mostra debole, seppur consapevole dei bisogni da soddisfare.

Note

1 A seguito delle Olimpiadi Invernali la città ha attirato molti altri grandi eventi tra cui i Mondiali di Scherma, il Convegno internazionale degli Architetti, i Master Games, i Mondiali di Pattinaggio Artistico, i Mondiali di Ginnastica Ritmica e nel 2015 si appresta a diventare la Città dello Sport. La scelta di puntare sui grandi eventi nasce in parte dai vantaggi economici in termini di presenze turistiche e in parte dal bisogno di utilizzare i numerosi lasciti (principalmente strutture) delle Olimpiadi.

2 È innegabile che il caso torinese abbia giovato anche della costante continuità politica dei suoi sindaci (dal 1993 i sindaci appartengono tutti a partiti o liste civiche afferenti alla sinistra). Va invece evidenziata una differenza politica con il livello regionale. Fatta eccezione per l’amministrazione Bresso e l’attuale amministrazione Chiamparino, la Regione ha avuto negli ultimi 20 anni governi appartenenti a partiti della destra italiana. Negli anni ’90 e per buona metà del 2000 questo non ha portato a contrapposizioni tra livello locale e regionale, anzi sono state numerose le collaborazioni (prima fra tutte quella per la vittoria delle Olimpiadi). Contrapposizioni politiche sono iniziate a emergere con la giunta Cota, che, anche a causa della riduzione della spesa, ha cercato di limitare i trasferimenti verso il Capoluogo.

3 Nel mese di agosto 2014 la Provincia di Torino ha chiesto il più alto numero di ore di cassa integrazione in Italia, secondo un rapporto della Uil-Torino, le ore sono cresciute del 277,9% rispetto al mese di luglio 2014 e nel 2014 hanno interessato 64.072 persone, circa mille in più rispetto al 2013.

4 Questa importante riduzione della spesa non è

giustificata dalla diminuzione del debito nazionale, infatti il peso del debito dei comuni corrisponde al 5,4% del debito nazionale.

5 Nel 2009 la Città riceveva in trasferimenti da Stato, Regione ed altri enti 471 milioni di euro, di cui 368 dallo Stato. Nel 2014 i trasferimenti ricevuti ammontano a 126 milioni, di cui 51 dallo Stato. Si parla di una riduzione di trasferimenti di circa 20-30 milioni l’anno (Fonte: http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati/article_669.shtml).

6 Il territorio preso come riferimento per quest’analisi è l’ambito della Provincia di Torino, e i comuni contermini, un territorio pari a quadrato di 100 km².

7 Vedi il concetto di scambio elusivo di Tosi (2004).

8 Delimitazione definita dalla Regione nel 1972 e che prevedeva un’area metropolitana formata da 53 comuni.

Bibliografia

Bobbio, L. e Rosso, E. (2003), “Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di governo metropolitano”, in *Urbanistica Informazioni Dossier*, 190 (pag.1-16)

Caruso, N. (2013), *Innovative practices in social housing. Trends in Europe and a focus on Northern Italy*. Politecnico di Torino, Torino

Città di Torino (1995), *Nuovo Piano Regolatore Generale – Progetto Definitivo*, Torino

Città di Torino (2005), *Periferie: gli interventi dal 1997 al 2005*, <http://www.comune.torino.it/rigenerazioneurbana/documentazione/periferie9705.pdf> [ultimo accesso:20.10.2014]

Città di Torino, *Comunicati stampa*, <http://www.comune.torino.it/ucstampa/comunicati> [ultimo accesso:20.10.2014]

Città di Torino, *Documenti di bilancio*, <http://www.comune.torino.it/bilancio/> [ultimo accesso:20.10.2014]

Torino Internazionale (2001), *Il Piano Strategico della città*, Torino

Torino Internazionale (2005), *Verso il Secondo Piano Strategico. Materiali di discussione sul futuro dell’area metropolitana di Torino*, Torino

Torino Strategica (2014), *Torino Metropoli 2025, Verso il Terzo Piano Strategico. Sintesi del documento intermedio*, <http://www.torinostrategica.it/verso-il-terzo-piano-strategico/> [ultimo accesso:20.10.2014]

Tosi, A. (2004), *Case, quartieri, abitanti, politiche*, CLUP, Milano

Costruire politiche alla scala metro-montana: il caso della Città metropolitana torinese

FEDERICA CORRADO

1. Verso una scala metro-montana

Parlare di relazione tra città e montagna significa anzitutto fare riferimento ad un rapporto riferito a condizioni ecologiche. Come afferma Dematteis (2004 p. 12) “nelle Alpi la correlazione tra grandi valli e città (...) deriva dal fatto che la popolazione urbana per vivere e produrre ha bisogno di alimenti e materie prime che deve far venire da fuori. Le città continentali, fin dall’epoca della ferrovia e dell’automobile, dovettero essere alimentate dal territorio circostante”. Se ci riferiamo in particolare a Torino, le relazioni tra città e montagna assumono poi caratteri storico-culturali ed economici molto specifici: “i decenni a cavallo tra Otto e Novecento sanciscono dunque un rapporto di stretta interazione tra città e montagna. L’infrastrutturazione delle vallate crea legami anche fisici tra Torino e le Alpi: i percorsi delle ferrovie, delle condotte idrauliche, filamenti e nastri metallici che dalla città si insinuano centrifugamente e senza soluzione di continuità nella montagna” (De Rossi, Ferrero, p. 41). Dai pavimenti dei portici di via Po realizzati con le pietre di Luserna alle chiese barocche abbellite dai marmi di provenienza alpina, all’energia idroelettrica fornita dai tanti bacini montani sino al capitale umano fornito dalla montagna, attraverso quei tanti immigrati che con l’avvento dello sviluppo industriale sono scesi dalle valli per diventare manodopera da impiegare nelle fabbriche della città, le Alpi hanno contribuito alla storia di questa città.

Negli ultimi centocinquanta anni si è andato affermando un rapporto in realtà soprattutto di “uso e consumo” con la montagna che, nelle alte valli specialmente, si è concretizzato in una specializzazione turistico-residenziale con effetti molto limitanti: dalla costruzione di un’immagine della montagna piemontese, con Sestriere in testa, di banlieu blanche per pratica degli sport invernali all’avvio di un processo di urbanizzazione volto alla realizzazione massiccia di seconde case occupate soltanto nella stagione invernale e in misura minore in quella estiva. Nelle basse valli, questo rapporto si è concretizzato principalmente attraverso quel processo di periurbanizzazione, ovvero di deconcentrazione della popolazione e delle attività che un tempo si agglomeravano nelle città, che ha contribuito alla redistribuzione di una parte della popolazione nei contesti più rurali ma immediatamente prossimi alla grande città. Una sorta di periurbanizzazione diffusa ha dunque caratterizzato l’intorno della città di Torino, come peraltro è acca-

duto anche a Grenoble, Ginevra e Monaco di Baviera (Debarbieux, Rudaz, 2010).

Si delinea dunque un rapporto divenuto nel tempo molto più di dominanza/dipendenza della città verso la montagna che di effettivo scambio (Dematteis, 1973), a tal punto che il geografo Bazting (2005, p. 407) parla di Alpi che scompaiono, “non nel senso che spariscono come montagne, ma scompaiono come autonomo spazio europeo in cui vivere e svolgere attività produttive, in quanto si dissolvono nei singoli “spazi integrativi” nell’area di influenza delle vicine metropoli oppure si spopolano come “zone di nessuno”. (...) Le Alpi scompaiono dunque come spazio dotato di specifiche forme economiche, culturali e ambientali”.

Questo rapporto tra città-montagna si è configurato sempre più per quel che riguarda l’ambito torinese come un rapporto centro-periferia, caratterizzato da processi di integrazione per così dire settoriali e temporalmente localizzati, fatto di “egoismi regionali” che la pianificazione europea regionale in primis chiede di modificare e ridurre, lasciando il posto invece a relazioni di partnership e di cooperazione in vista di una effettiva coesione territoriale (Perlik, 1999).

In questa fase attuale, questo rapporto diventa più che mai centrale per la ri-configurazione degli assi strategici di sviluppo dei territori urbani e montani che entrano a far parte della nascente Città metropolitana di Torino. La Città metropolitana si configura, secondo il modello della legge Delrio, come quella dimensione intermedia attraverso la quale è possibile applicare il principio di sussidiarietà, in quanto soggetto elettivo di secondo grado. Come sostiene Barbieri (2014), “la Provincia, con tutta la buona volontà, era un soggetto elettivo terzo, un’istituzione per conto suo che non ha mai praticato davvero la dimensione intermedia se non in un esercizio di stile (...) Vuol dire che sul profilo di government prevale un profilo di governance e di rappresentatività. L’ente di secondo grado, intermedio, dovrebbe essere in grado di rappresentare l’occasione di un’inclusività, di una rappresentanza di comunità e territori riconoscendone la diversità”. In tal senso, si è profilato ormai un disegno di Città metropolitana di tipo urbano-montano per quel che riguarda il contesto torinese, in cui il territorio montano è parte integrante e svolge un ruolo importante per vastità di territorio interessato: 175 comuni montani su 315 comuni totali.

Partendo dunque da questo quadro, il contributo proposto ha l’obiettivo di mettere in luce le potenzialità specifiche del territorio metropolitano torinese (letto come nascente Città metropolitana) in quanto sistema territoriale in grado di sviluppare/implementare/ creare relazioni e strategie virtuose da impiegare nelle politiche di sviluppo e in particolare all’interno della dimensione macro-regionale alpina entro la quale lo stesso territorio metropolitano svolge un importante ruolo come sistema urbano alpino. In relazione a questo obiettivo, si propone di adottare una lettura del territorio in questione ad una scala metro-montana, attraverso la quale la nascente Città metropolitana

può produrre relazioni territoriali, costruire visioni e strategie da investire poi nelle relazioni con i livelli e i sistemi sovra-locali, transfrontalieri e macro-regionale al fine di attivare processi di coesione e competitività territoriale.

2. La “specificità alpina” della Città metropolitana di Torino

Il primo aspetto da considerare riguarda il riconoscimento di una “specificità alpina” che interessa questo territorio e che oggi costituisce la base sulla quale va ri-pensata e ri-descritta la relazione città-montagna nel/del contesto torinese. Questa considerazione rimane strettamente connessa, nel caso in questione, proprio al rapporto che si è generato durante il processo di urbanizzazione tra Torino e i territori rurali-montani al suo intorno. Rapporto che passa necessariamente attraverso una controversa affermazione di un’identità alpina del territorio locale considerato, ma che oggi necessita di un riconoscimento e di una consapevolezza che la montagna è parte pro-attiva di questo sistema territoriale locale molto complesso e diversificato al suo interno. Questa specificità alpina costituisce proprio un valore aggiunto per il territorio metropolitano da spendere sulla scena economica, culturale e sociale per competere alle diverse scale. Allora, come evidenziato nel capitolo precedente, si tratta di far riferimento a quel complesso di relazioni di tipo economico sociale e culturale, e peraltro di tipo “morfologico” in termini di relativa continuità del tessuto urbanizzato, che hanno dato vita a questo territorio urbano-montano, a partire dai cambiamenti in atto.

Oggi, nell’attuale fase di crisi economica e di costruzione di modelli possibili e alternativi di sviluppo, gli sguardi tra la città e la montagna si stanno ridefinendo: la montagna sta sperimentando se stessa attraverso esperienze di creatività e innovazione che si traducono in imprese agricole multifunzionali, sostenibili, in grado di offrire anche servizi sociali alla collettività; in realizzazione di imprese altamente specializzate che utilizzano le risorse alpine specifiche; nella formazione di nuovi mestieri che possono essere implementati grazie alle nuove tecnologie (ove presenti naturalmente), nella definizione di nuove forme di turismo più legate al territorio e alla sua cultura, per fare qualche esempio (Corrado, 2010). Dalla parte della città, lo sguardo verso la montagna si fa più attento: aumentano i soggetti che si rivolgono a gruppi di acquisto solidale, i soggetti sono più sensibilizzati al consumo a km0, la ruralità diventa valore non solo estetico ma realmente etico, si avviano esperienze di educazione che mettono al centro la ruralità, dagli agri-asilo alle fattorie didattiche; ancora, si fa strada il desiderio di praticare un turismo slow che genera a sua volta sempre più una domanda di una qualche certificazione ambientale di qualità di strutture ricettive in sintonia con l’ambiente e che offrono un contatto diretto con il contesto e con la storia (Provincia di Torino et al., 2009). Tutto questo a dimostrazione che qualcosa sta profonda-

mente cambiando. Le pratiche attuali sono dunque premesse importanti per impostare politiche ad una scala metro-montana come dimensione territoriale di uno sviluppo innovativo attraverso il rafforzamento di un dialogo tra due culture, quella alpina e quella urbana, che sono sempre più parte una dell’altra. Nella Città metropolitana di Torino si giocano così delle opportunità e delle potenzialità cruciali: per l’area urbana-metropolitana è l’occasione di imparare altre visioni, differenti rapporti con il territorio, diversi e più lungimiranti modelli di sviluppo, meno legati al consumo e più interessati alla qualità della vita, per i territori montani è l’occasione di mettere in valore peculiarità e saperi ambientali tipici, dalla ricchezza delle risorse energetiche rinnovabili ai nuovi stili di economia e di vita. “Dunque alla Città metropolitana la pianificazione con figurativa del territorio e di vision strategica per le politiche e le progettualità ai Comuni metropolitani in coerenza ed interazione con tali pianificazioni, i piani operativi e gli strumenti regolativi” (Barbieri, 2012).

3. La Città metropolitana di Torino e la Strategia macro-regionale alpina

Il passaggio istituzionale rafforza e supporta in qualche modo la necessità ormai di avviare un salto di prospettiva culturale, scardinando la dicotomia città-montagna, fornendo nuove rappresentazioni territoriali e costruendo nuove alleanze al fine di costruire visioni territoriali strategiche e innovative in linea con le sfide imposte dall’attuale momento storico. Se effettivamente questo cambiamento viene sostenuto, la Città metropolitana può giocare il suo ruolo anche dentro le politiche panalpine ed europee (multi-level policies per lo spazio alpino, Janin Rivolin 2006, Dax, Parvex 2006) in linea con quanto espresso nella strategia macro-regionale alpina.

La coesione territoriale è individuata dal Trattato UE come uno dei principali obiettivi europei e l’art. 174 fa riferimento direttamente alle regioni montane. In questo contesto le macro-regioni si configurano come aree caratterizzate da debolezze e opportunità comuni per le quali fondi e risorse potrebbero essere prioritarie: le Alpi costituiscono un territorio adatto a una strategia macroregionale. La Strategia Macroregionale per la Regione Alpina è un accordo siglato il 18 ottobre 2013 a Grenoble, tra 46 regioni e province autonome - che si trovano attorno alla catena alpina. Si tratta di un accordo che ha come obiettivo il coordinamento delle politiche al fine di consentire al territorio alpino di beneficiare di un ambiente sostenibile, di uno sviluppo economico e sociale ottimale e apportare un valore aggiunto agli interventi sia dell’UE sia degli attori agli altri livelli. Per l’Italia questa strategia è una piattaforma territoriale con importantissimo valore strategico che ha bisogno di una strategia comune per perseguire uno sviluppo basato su un’economia intelligente, sostenibile e inclusiva, che offra livelli elevati di protezione ambientale, occupazione, produttività e coesione sociale. I tre pilastri d’azione della strategia riguardano:

- a. assicurare una crescita sostenibile e promuovere il pieno impiego, la competitività e l'innovazione consolidando e diversificando le attività economiche specifiche nella prospettiva di rinforzare la mutua solidarietà tra aree montane e urbane, tra territori che forniscono amenities e quelli che le usano. Si tratta così di un vero e proprio "Patto di solidarietà", come viene esattamente definito nel documento di Grenoble e che costituirà uno specifico valore aggiunto della Strategia;
- b. promuovere uno sviluppo territoriale focalizzato sulla mobilità "environmentally friendly", lo sviluppo dei servizi, dei trasporti e delle politiche relative alle infrastrutture di comunicazione;
- c. promuovere la gestione sostenibile dell'energia, delle risorse naturali e culturali, proteggere l'ambiente e preservare la biodiversità e le aree naturali.

Il primo pilastro della Strategia richiama dunque proprio quel processo nodale che la Città metropolitana di Torino deve mettere in campo e che può appunto diventare strategico in un'ottica panalpina, un valore aggiunto cioè che entra direttamente nelle strategie regionali di competitività e coesione territoriale. Si tratta dunque di realizzare una alleanza responsabile tra società urbane e società rurali alpine. Come avverte Batzing (2005), a questo punto il problema è politico. Occorre un grande progetto condiviso e partecipato, che oggi, può solo realizzarsi con una cooperazione tra più livelli di governo, da quello locale a quello europeo e con l'indispensabile coinvolgimento attivo della rete urbano-metropolitana dell'avampese. Come sostiene ancora Barbieri (2014) "le opportunità ci sono a patto che siano all'altezza la cultura, la consapevolezza e la scelta del personale politico che affiancherà il sindaco metropolitano. I 18 consiglieri dovrebbero essere eletti con una scelta accurata, devono essere persone che intendono interpretare e vivere questa prospettiva con midollo spinale, energia, linfa vitale, credendoci, investendo con approccio progettuale".

In quest'ottica a loro volta potranno essere proprio i sistemi metropolitani alpini come Torino, Ginevra, Monaco etc. che dovrebbero al tempo stesso mettersi in rete tra loro, partecipare alle reti internazionali (della cultura, della finanza, dell'innovazione, della produzione e del commercio) e continuare a svolgere il loro ruolo di centri locali di coordinamento delle relazioni città-montagna per una gestione integrata del territorio.

Bibliografia

- Batzing, W. (2005) *Le Alpi: una regione unica al centro dell'Europa*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Barbieri, C.A. (2012), "Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio" in *Urbanistica Informazioni*, 244.
- Barbieri, C.A. (2014) *Intervento al Convegno "Alpi oltre la crisi"*, Oulx 9-10 settembre 2014.
- Corrado, F. (2010) "Fragile areas in the Alpine region: a reading between innovation and marginality", *Revue*

de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research [En ligne], 98-3 URL : <http://rga.revues.org/1169>.

- Dax, T. e Parvex, F. (2006), "Strengthening cooperation strategies in mountain areas" in *disP*, 42 (35-45).
- Debarbieux, B. e Rudaz G. (2010) *Les faiseurs de montagne. Imaginaire politiques et territorialités XVIII°-XXI° siècle*, Paris, Cnrs Editions.
- Dematteis, G. (1973), "L'influence de Turin sur les Alpes occidentales italiennes" in *Revue de Géographie Alpine*, 61 (313-336).
- Dematteis, G. (2004), "Le Alpi hanno bisogno delle città" in *L'Alpe*, 10 (12-17).
- De Rossi, A. e Ferrero G., (2004), "Tra Torino e le montagne si è instaurato nel tempo un rapporto mutevole. E oggi, forse, in rapida trasformazione" in *L'Alpe*, 10 (40-48).
- Janin Rivolin, U. (2006), "Surveying spatial policies in the Alps" in *Journal of Alpine Research*, 94 (45-55).
- Perlik M., (1999) "Urbanisationszonen in den Alpen – Ergebnis wachsender Pendeldistanzen", in *Revue de Géographie Alpine*, 2 (147-165).
- Provincia di Torino et al., (2009) *Rurbance, Rapporto Progetto Interreg Med Rurbance*.

Città Metropolitana di Milano

STEFANO DI VITA

Le nuove sfide per la città globale: nuove forme di festivalizzazione o effettive opportunità di innovazione dello spazio urbano?

Il rinnovato e crescente protagonismo delle città nelle dinamiche socio-economiche e politiche mondiali è da tempo al centro dell'attenzione del dibattito scientifico e culturale interno a discipline differenti, nel tentativo di definire o interpretare la complessità del ruolo delle aree urbane nel contesto globale in cui sono inserite (Sassen 1994, Castells 1996, Scott 2001, Taylor 2004, Hall, Pain 2006). Il processo di mondializzazione in corso alimenta strategie di riposizionamento delle città in relazione alle reti globali (materiali e immateriali) che le attraversano e le connettono. Frequentemente, queste strategie si declinano nello sviluppo di grandi progetti di trasformazione dello spazio urbano, in molti casi valorizzati sotto il profilo mediatico attraverso la loro assegnazione ad archistar o la loro realizzazione nell'occasione di grandi manifestazioni di rilevanza mondiale: opere-evento e grandi eventi, la cui appetibilità e frequenza sono esponenzialmente aumentate a partire dagli anni Novanta, contestualmente al consolidamento dei processi di terziarizzazione delle città (Guala 2002, Di Vita 2010).

La crisi finanziaria ed economica globale, che ha avuto inizio nel 2008 e che in Europa non è ancora stata del tutto superata da molti paesi, ha determinato

una profonda discontinuità nell'ambito di un modello di sviluppo prevalentemente orientato ai consumi. La conseguente riduzione delle risorse economiche (pubbliche e private) disponibili ha aggravato le già diffuse difficoltà di risoluzione delle emergenze degli scorsi decenni: quelle paesistico-ambientali, determinate dalle attività industriali, dal boom della mobilità privata, dalla speculazione edilizia, e quelle socio-economiche, legate a una distribuzione sempre meno equa delle ricchezze (Secchi 2013). Se la recente metamorfosi terziaria ha spesso portato alla realizzazione di trasformazioni urbanistiche prive di qualità o incompiute, la crisi attuale pone nuovi interrogativi sulle dinamiche territoriali osservate dagli anni Ottanta (Di Vita 2014 C). Alle rimanenti aree dismesse della precedente fase di de-industrializzazione si stanno aggiungendo i vuoti urbani prodotti dalla grande contrazione, formando un complesso di risorse spaziali che, nella congiuntura attuale, richiedono un profondo aggiornamento delle modalità di gestione e di pianificazione delle città (Gabellini 2013). Molti sono i dubbi sulla futura ripresa di un ciclo di trasformazione delle aree dismesse prevalentemente orientato alla valorizzazione immobiliare, in particolare nell'ambito di processi di festivalizzazione (Venturi 1994), di disneylandizzazione (Nicolin 2007) o di urbanizzazione (Munoz 2008) delle città, come quelli condotti negli scorsi decenni: ovvero, di un'urbanistica dello spettacolo prevalentemente orientata alla realizzazione di grandi progetti urbani di elevato impatto mediatico (Gaja e Diaz 2009). Al contrario, la crisi sollecita l'individuazione di nuove opportunità di innovazione territoriale. Alcuni segnali di cambiamento vengono in questo senso rintracciati nelle recenti strategie di riposizionamento su scala globale di molte città europee, che stanno tentando di supportare la crescente diffusione di attività a elevato livello di digitalizzazione nell'ambito della produzione di beni e servizi: attività che stanno scardinando le tradizionali e rigide suddivisioni tra il settore produttivo e quello terziario (Di Vita 2014 B).

Nel contesto italiano, l'esperienza milanese sembra essere particolarmente rappresentativa di questa tendenza (Adamoli 2013; Adamoli, Caiazzo 2013; Alferj, Favazzo 2014), a partire dalla crescente diffusione di proposte ed esperienze dal basso la cui solidità e durabilità sono attualmente difficili da valutare, ma che comunque costituiscono un sistema di avanguardie: incubatori, co-working, fab-lab, che esprimono un'elevata capacità di sviluppo legata all'espansione del settore del new manufacturing (Compagnucci 2013; Menghini 2013; Micelli 2014) e del quinto stato delle libere professioni (Formenti 2003, Bonomi 2013). Nell'ambito di questo contesto economico e sociale, sembra inserirsi anche la retorica delle smart city, benché spesso sovraccaricata di attese rispetto all'effettiva entità e qualità dei suoi contenuti (Cassa Depositi e Prestiti, Politecnico di Torino 2013, Morandi et al. 2013, Fernandez 2014). Un quadro in cui il caso di Milano rappresenta una singolarità: mentre uno degli elementi caratterizzanti dei progetti di smartness

urbana attivati nel capoluogo lombardo è formato dallo sviluppo di iniziative espressamente dedicate all'Esposizione Universale del 2015, al contempo uno degli aspetti maggiormente innovativi dell'evento milanese è l'inedita sperimentazione (su scala globale) di progetti di smart city nell'occasione di una grande manifestazione (Di Vita 2014 B).

La transizione dell'economia e della società post-industriale verso forme diverse di organizzazione, stimulate dalla grande contrazione e caratterizzate dalla diffusione di servizi digitali e manufatti additivi, sollecita la delineazione di una nuova agenda urbana in cui la città dei consumi, fondata su ampie trasformazioni immobiliari spesso insostenibili, sia integrata da una città dell'innovazione. Assumendo come campo di osservazione la nuova Città Metropolitana di Milano¹, il presente contributo mira pertanto a contestualizzare il progetto di trasformazione post-evento dell'area Expo rispetto a un sistema socio-economico mutato e alle relative criticità spaziali. Il progetto preliminare proposto dalla società Arexpo Spa² in relazione all'Accordo di Programma "Expo 2015"³, avviato nel 2008 e approvato soltanto nel 2011, viene quindi messo a confronto con altre importanti trasformazioni spaziali recentemente concluse o attualmente in atto nella regione urbana milanese con l'obiettivo di valutarne le criticità e le potenzialità; nonché (ampliando il campo di osservazione), con la finalità di ragionare sui possibili capisaldi concettuali e sugli eventuali strumenti operativi per lo sviluppo del futuro piano strutturale del nuovo ente territoriale.

L'esperienza di Milano: una grande trasformazione urbana, una metropoli incompiuta.

Facendo esplicito riferimento ad alcune importanti fonti bibliografiche sullo sviluppo urbanistico di Milano, se il capoluogo lombardo rappresenta la principale città globale italiana, al confronto con altre città europee emergono i limiti della sua consistente trasformazione degli scorsi decenni: dalle annose carenze nella dotazione infrastrutturale e nella qualità urbana (Campos Venuti et al. 1986, Oliva 2002, Morandi 2005), alla recente metamorfosi terziaria incompiuta (Bolocan Goldstein, Bonfantini 2007), ulteriormente penalizzata dalla grande contrazione. In un contesto territoriale in cui l'impatto della crisi è stato inferiore a quello di altre città e regioni italiane ed europee, il settore immobiliare è tra quelli che presenta i maggiori livelli di insofferenza, a partire dalla rilevante quantità di prodotto edilizio accumulata, insieme alla arretratezza del processo di produzione e della qualità tecnologica del prodotto e alla generale riduzione della capacità di spesa (sia privata, sia pubblica). Questa situazione ha portato all'annullamento o al rallentamento di molte iniziative rilevanti della trasformazione dello spazio urbano, che hanno spesso subito una ridefinizione al ribasso dei loro obiettivi o la sospensione della realizzazione dei principali servizi pubblici o delle funzioni diverse da quelle residenziali e commerciali, con l'esito di

numerosi cantieri infiniti, spazi indefiniti e recenti quartieri privati della prevista dotazione di attrezzature collettive. Queste grandi operazioni che rischiano di rimanere bloccate ancora per molto tempo (a causa non soltanto della saturazione del mercato, ma anche dei limiti di accesso al credito), mentre maggiori potenzialità di sviluppo vengono attualmente riconosciute in iniziative minori a bassa mobilitazione di risorse (come le ristrutturazioni edilizie e i relativi adeguamenti tecnologici) o legate al soddisfacimento dell'elevata domanda di residenza sociale (Bolocan Goldstein et al. 2014).

La città prodotta sullo sfondo del Documento Direttore del Progetto Passante (1984), del Documento Direttore delle Aree Dismesse (1988) o del Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali "Ricostruire la Grande Milano", si caratterizza non soltanto per la incompiutezza della sua trasformazione, ma anche per la perdita di un vasto patrimonio di attività produttive che connotavano lo spazio urbano e che sono state spesso sostituite da interventi ripetitivi nelle loro soluzioni tipo-morfologiche e funzionali, con un limitato valore aggiunto sia in termini di miglioramento della qualità urbana, sia in termini di riposizionamento della città su scala europea e mondiale.

La presente rassegna di alcuni dei principali progetti con cui si è attuata la metamorfosi terziaria della regione metropolitana milanese mira quindi a mostrare i tempi e l'entità della trasformazione della città, mettendo in evidenza la frequente ripetitività del mix funzionale, nonché le difficoltà di completamento di molte iniziative o di realizzazione delle grandi funzioni previste.

Se il processo di trasformazione urbana degli ultimi trent'anni è complessivamente rilevante, alcune perplessità vengono determinate dal nuovo Piano di Governo del Territorio del Comune di Milano, approvato nell'ottobre 2012: un piano urbanistico che, nonostante il ridimensionamento rispetto alla capacità insediativa espressa nella sua prima versione approvata (ma non pubblicata) nel febbraio 2011, risulta tuttora sovradimensionato in rapporto all'entità degli interventi in corso, in lenta fase di completamento o temporaneamente sospesi a causa delle difficoltà di investimento e commercializzazione determinate dall'attuale congiuntura.

Oltre all'assunzione degli interventi edilizi in itinere, che complessivamente interessano 25.100.000 mq di St, il PGT prevede innanzitutto la trasformazione delle caserme e degli scali ferroviari, che saranno oggetto di specifici strumenti attuativi. Per quanto riguarda le caserme, vanno annoverate le aree di Piazza d'Armi, Caserma Montello, Caserma Rubattino, Caserma Mameli e del Comprensorio XXIV Maggio-Magenta-Carroccio, per un totale di circa 918.900 mq di St e 643.200 mq di Slp. Per quanto riguarda invece gli scali ferroviari, vanno elencate le aree di Farini, Greco, Lambrate, Porta Romana, Rogoredo, Porta Genova e San Cristoforo, per un totale di circa 1.291.500 mq di

St. A queste aree vanno altresì aggiunte le altre Aree di Trasformazione Urbana (ATU) previste dal piano, quali quelle di Bovisa (destinate a parco tecnologico), Magazzini della Stazione Centrale, Toffetti, Porto di Mare e Ronchetto sul Naviglio, per un totale di circa 1.640.300 mq di St e 944.600 mq di Slp (Bolocan Goldstein et al. 2014).

Expo 2015: le incognite del post-evento.

Se lo scenario territoriale espresso dal PGT di Milano appare difficile da realizzare nelle attuali condizioni sociali ed economiche, analoghe perplessità sono alimentate dalle previsioni di trasformazione del sito dell'Esposizione Universale del 2015 nella fase post-evento, che si stanno finalmente delineando in questi ultimi mesi. Se una delle maggiori criticità di Expo 2015 viene generalmente indicata nella proprietà privata di parte delle aree destinate alla realizzazione del nuovo quartiere espositivo e nelle difficoltà incontrate nella definizione dell'accordo politico per gestire la loro acquisizione, risolte soltanto nel 2011 con l'istituzione della nuova società Arexpo, anche il destino del sito Expo dopo il 2015 è stato per lungo tempo trascurato: i progetti per il post-evento sono stati avviati solamente negli ultimi due anni, mentre i progetti per l'evento sono stati inizialmente elaborati senza prefigurare le condizioni del loro successivo riutilizzo. Soltanto con l'insediamento effettivo di Arexpo e l'attivazione nella primavera 2013 di un bando consultivo orientato ad una raccolta di idee per la trasformazione delle aree al termine della manifestazione, si è giunti a:

- la ricezione di 15 diverse manifestazioni di interesse, espresse da associazioni, professionisti, autonomie funzionali, operatori immobiliari (giugno-settembre 2013)⁴;
- (sulla base delle infrastrutture per l'accessibilità al sito attualmente in costruzione, della disciplina urbanistica definita dall'AdP Expo 2015 e dall'atto integrativo all'AdP Fiera, del regime urbanistico delle aree, nonché dello stato dei suoli e delle bonifiche) la presentazione da parte di Arexpo del masterplan preliminare per la trasformazione post-evento del sito Expo (novembre 2013, aggiornato nel luglio 2014);
- la presentazione di un bando unitario (pubblicato l'8 agosto 2014, con scadenza il 15 novembre 2014) per la selezione del progetto di trasformazione dell'area e, contestualmente, l'individuazione del soggetto che sarà incaricato della acquisizione del patrimonio di Arexpo, della sua alienazione e della attuazione del progetto proposto.

L'obiettivo della società proprietaria delle aree è quello di sviluppare, insieme al soggetto attuatore che sarà selezionato, un Programma Integrato di Intervento per il riutilizzo post-evento del sito espositivo, esteso sul territorio dei comuni di Milano e Rho e caratterizzato da una superficie complessiva di 1.048.000 mq e da una capacità edificatoria di 484.000 mq, che si sommano all'abnorme dimensionamento del PGT vigente. Un PII con un elevato livello di sperimentazione a partire da:

- la sua dimensione sovracomunale;
- l'assunzione della sfida posta dalla crisi, che si è tradotta nella scelta di riconvertire, recuperare e riutilizzare il significativo telaio infrastrutturale in corso di realizzazione da parte di Expo 2015 Spa e nella delineazione di un obiettivo di riutilizzo immediato (anche temporaneo) delle opere che saranno ereditate attraverso una dismissione selettiva e programmata delle strutture;

- la decisione di realizzare un parco pluri-tematico ispirato ai temi dell'Expo 2015, senza però stabilire né il mix funzionale, né il mix tipologico, al fine di evitare costrizioni dannose in un contesto di generale riduzione di risorse, puntando prevalentemente sull'innovazione (funzionale e tipologica) del prodotto.

Come indicato dal masterplan preliminare, che peraltro esclude la possibilità di insediare grandi strutture di vendita, ma prevede la possibilità di realizzare un nuovo stadio di calcio multifunzionale, Arexpo intende recuperare l'investimento sostenuto con l'acquisizione delle aree temporaneamente cedute alla società Expo per la celebrazione dell'Esposizione Universale. Il tentativo è quello di evitare ulteriori investimenti pubblici in un'area su cui gli enti territoriali hanno già sostenuto spese ingenti. Al contempo, l'assunzione dell'obiettivo dell'innovazione del prodotto nell'assenza di un mix funzionale e tipologico prestabilito, che nel bando per l'individuazione del soggetto sviluppatore si declina nella prevista valutazione non soltanto dell'offerta economica, ma anche della qualità del progetto proposto (ad esempio, in termini di sostenibilità ambientale e inclusione sociale), mira a riprodurre quei meccanismi localizzativi spontanei che generalmente sottendono lo sviluppo della città e che hanno ripetutamente compromesso la realizzazione di cittadelle monotematiche spesso previste dagli strumenti urbanistici (Bolocan Goldstein et al. 2014).

Le incertezze sul successo dell'operazione, legate sia alle criticità registrate nella gestione del processo e dei progetti per l'Expo, sia alla congiuntura sfavorevole, sono però elevate, a partire dai dubbi sulla possibilità di attuazione dei progetti di trasformazione post-evento del sito Expo secondo le prescrizioni dell'AdP "Expo 2015", che prevedono la cessione dell'80% delle aree per la realizzazione di opere pubbliche e che in generale sono ancora impostate in relazione alle condizioni di un contesto economico e sociale ormai completamente modificato dalla crisi: i rischi di insostenibilità dell'operazione potrebbero compromettere gli esiti del bando o il successivo completamento dei cantieri.

Potenzialità di riposizionamento per la nuova Città Metropolitana di Milano nella fase post-Expo.

Sin dalle difficoltà di attuazione della Variante Generale del PRG 1976-1980, presto superata dalle mutate condizioni socio-economiche locali e internazionali, lo sviluppo urbanistico di Milano nella delicata fase della sua terziarizzazione è avvenuto nell'assenza di un quadro strategico efficace e condiviso. Se numerosi

sono stati i tentativi di costruzione di una visione per la città e la sua regione metropolitana (Balducci et al. 2011), la complessità del sistema degli stakeholder operativi nel territorio locale e le pressioni del mercato immobiliare hanno spesso portato ad anticipare l'elaborazione di singoli progetti, che anche il recente PGT ha cercato di integrare a posteriori.

La nuova Città Metropolitana di Milano nasce quindi con la forte esigenza di un'agenda strategica, che consenta di delineare condizioni di sviluppo territoriale maggiormente sostenibili rispetto alle mutate condizioni economiche e sociali determinate dalla crisi: una strategia che, con riferimento alla sovrabbondanza di spazi disponibili e alla contrazione della capacità di investimento, dovrebbe fondarsi sui capisaldi concettuali della selettività, della temporaneità e della incrementalità, individuando le priorità e coordinando i tempi e le fasi delle trasformazioni urbane.

Rispetto ad una simile visione di scala vasta, necessariamente condivisa e multi-scalare, avrebbero potuto utilmente coordinarsi i progetti per l'Expo 2015 e per la valorizzazione post-evento delle aree impiegate, anche attraverso la sperimentazione di innovativi strumenti operativi: ad esempio, l'applicazione di una perequazione territoriale sovracomunale avrebbe potuto consentire di recuperare l'area totalmente a verde e a servizi (anche con riferimento ai temi dell'agricoltura peri-urbana intercettati dall'evento), trasferendo le volumetrie maturate secondo l'AdP del 2008-2011 in altre aree dismesse interne ai tessuti urbani consolidati della regione metropolitana milanese (Di Vita 2010). Parallelamente, un impiego finalizzato delle ICT avrebbe potuto favorire un allargamento territoriale del palcoscenico dell'Expo (Rolando 2011, Rolando 2014) e ancora potrebbe essere valorizzato come la vera eredità (immateriale) dell'evento, a partire dai numerosi progetti (ufficiali e non) di offerta di servizi digitali nel sito Expo e nel territorio metropolitano (ad esempio, Eo15 Digital Ecosystem, Explora, Sharexpo), che dimostrano una rinnovata capacità di innovazione urbana determinata dai grandi eventi a fronte della graduale contrazione delle risorse per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie e dei rischi di insuccesso per il loro riutilizzo nella fase post-evento (Di Vita 2014 A).

La declinazione di un'agenda strategica metropolitana dovrebbe consentire di delineare le effettive potenzialità delle grandi trasformazioni spaziali in atto in relazione alla loro localizzazione, alla loro integrazione con il contesto e alle effettive opportunità di sviluppo territoriale, evitando quella proliferazione di progetti, spesso simili, che ha in parte compromesso l'attuazione degli interventi degli scorsi decenni e che non è più sostenibile nell'attuale congiuntura. Questo scenario potrebbe altresì consentire di valorizzare le politiche finora attivate dal Comune di Milano sui temi della smartness urbana e della produzione di beni e servizi digitali, anche nella prospettiva del post-Expo: ad esempio, superando l'attuale convergenza incidentale dei progetti contenuti nei programmi Milano Smart City ed Eo15 Digital Ecosystem,

integrandoli ed estendendoli alla scala metropolitana (Di Vita 2014 A); oppure, introducendo obiettivi e contenuti di innovazione urbana nei numerosi progetti di trasformazione in corso, spesso compromessi dall'esplosione della "bolla" immobiliare, per i quali la città ha bisogno di individuare nuovi modelli di riferimento.

La fase della de-industrializzazione degli scorsi decenni, prima, e l'attuale recessione, poi, hanno determinato significative perdite nell'ambito dell'articolato patrimonio produttivo italiano (e non soltanto milanese), che richiamano la necessità di efficaci politiche industriali, anche nella prospettiva di quella terza rivoluzione industriale spesso sovraccaricata di aspettative, ma che potrebbe rischiare di rimanere uno slogan privo di reali contenuti. L'assenza di un'effettiva strategia nazionale di riferimento e il rinnovato protagonismo delle città nell'attuale sistema socio-economico globale sembrano altresì suggerire l'opportunità di incentivare l'attuale fase di incipiente neo-industrializzazione nell'ambito delle agende urbane delle singole città come nuova opportunità di riposizionamento locale nei sistemi della mondializzazione.

Note

- 1 La Città Metropolitana di Milano è stata istituita in ottemperanza delle disposizioni della Legge Nazionale n° 56 del 2014.
- 2 Arexpo Spa è la società formata nel 2011 da Comune di Milano, Regione Lombardia, Fondazione Fiera, Provincia di Milano e Comune di Rho con l'obiettivo di acquisire le aree destinate alla realizzazione del sito Expo, affidate in concessione in diritto di superficie alla società Expo 2015 Spa (responsabile dell'organizzazione della manifestazione e della realizzazione delle opere necessarie) fino al termine dell'evento, e quindi recuperare l'investimento pubblico effettuato.
- 3 L'Accordo di Programma (AdP) Expo 2015 è stato promosso dal Comune di Milano con Comune di Rho, Provincia di Milano, Regione Lombardia e Poste Italiane Spa, con contenuto di variante urbanistica ai Piani Regolatori Generali (PRG) vigenti del Comune di Milano e del Comune di Rho, sul territorio dei quali si estende il sito Expo in corso di realizzazione: uno strumento programmatico finalizzato a consentire la realizzazione dell'Esposizione Universale del 2015 e la riqualificazione dell'area successivamente allo svolgimento dell'evento attraverso la definizione dell'idonea disciplina urbanistica.
- 4 Le proposte pervenute sono: n. 1. Comitato Promotore della Fondazione OLTREXPO con la Cittadella dello Sport; n. 2. Ing. Eugenio Repetto con il Parco tematico nel dopo Expo; n. 3. Prof. Enrico Bordogna (Politecnico di Milano) con Laboratori di ricerca e centro di coordinamento per nuovi rapporti tra Nord e Sud; n. 4. Prof. Marco Canesi (Politecnico di Milano) con il Centro di coordinamento strategico per l'ambiente; n. 5. Urban Land Institute Italy con una Proposta per promuovere la legacy di Expo 2015 e attrarre l'interesse degli investitori internazionali;

- n. 6. Vitale-Novello & C. srl con il Parco Urbano della Conoscenza; n. 7. Assolombarda con NEXPO (Next Expo); n. 8. Camera di Commercio di Milano con Cittadella e Palazzo dell'Innovazione; n. 9. Barreca & La Varra con il Parco delle Comunità; n. 10. Prelios Integra S.p.A. con il Parco dell'eccellenza italiana; n. 11. Gruppo BNP Paribas Real Estate e Metrogramma B&F; n. 12. KPNqwest Italia con il Green Data Center; n. 13. Ing. Paolo Ammassari con Milano centro del nuovo rinascimento urbano; n. 14. Prof. Arch. Cesare Macchi Cassia (Politecnico di Milano) con il Laboratorio di progettazione urbana e territoriale; n. 15. QUARTA COORDINATA con il Parco Smeraldino (fonte: www.arexpo.it).

Bibliografia

- Adamoli R. (2013), "I confini dell'economia milanese", in *Imprese e Città* n° 1.
- Adamoli R., Caiazzo A. (2013), "Uno sguardo sul manifatturiero a Milano", in *Imprese e Città* n° 2.
- Alferj P., Favazzo A. (2014), "Nuovi spazi dell'economia urbana", in *Imprese e Città* n° 3.
- Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Ashgate, Londra.
- Bolocan Goldstein M., Bonfantini B. (2007), *Milano incompiuta: interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Botti S., Pasqui G. (2011), a cura di, *Nord Ovest Milano. Uno studio geografico operativo*, Electa, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Dapri G., De Angelis E., Di Vita S., Paganin G. (2014), a cura di, *Milano. La produzione di ambiente costruito tra crisi e opportunità, Rapporto Conoscitivo per le Organizzazioni Sindacali Feneal-Cisl, Filca-Uil, Fillea-Cgil, Politecnico di Milano*.
- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Torino, Einaudi.
- Campos Venuti G. et alii (1986), *Un secolo di urbanistica a Milano*, Libreria Clup, Milano.
- Cassa Depositi e Prestiti, Politecnico di Torino (2013), *Smart City. Progetti di sviluppo e strumenti di finanziamento*, Cassa Depositi e Prestiti, Roma.
- Castells M. (1996), *The rise of the network society*, Blackwell Published Ltd, Oxford.
- Compagnucci F. (2013), "Manifattura e attività della conoscenza nelle città: l'alleanza necessaria", in *Imprese e Città* n° 1.
- Di Vita S. (2010), *Milano Expo 2015. Un'occasione di sviluppo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.
- Di Vita S. (2014 A), "Governance, progettazione e smartness di Expo 2015. Occasioni mancate e tentativi di innovazione nella grande contrazione", in Lodigiani R., a cura di, *Milano 2014. Expo, laboratorio metropolitano cantiere per un nuovo mondo. Rapporto sulla città della Fondazione Culturale Ambrosianum*, Franco Angeli, Milano.
- Di Vita S. (2014 B), "Il riposizionamento strategico delle città europee: dalla spettacolarizzazione dell'urbano alla smart city. L'esperienza di Milano", in *Officina* n° 2.

Di Vita S. (2014 C), "Effetti spaziali della grande contrazione e potenzialità di sviluppo per le città europee di medie dimensioni. Il caso di Brescia nella city-region del Nord Italia", in AA.VV., Atti del Convegno SIU, Planum, Milano.

Erba V., Giannoccaro D. (2006), "Infrastrutture di mobilità e rigenerazione urbana a Milano: un rapporto negato", in Bossi P., Guastamacchia E., Petrillo A., Progetti d'infrastrutturazione nelle regione urbana milanese, Supplemento di Territorio n°39.

European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department A. Economic and Scientific Policy (2014), Mapping Smart Cities in the EU, European Union.

Fernandez M. (2014), La desil·lusió de les smart cities. Està passant, però no en la forma en que ens ho van explicar, in Papers n°57.

Formenti C. (2003), Not Economy, ETAS, Milano.

Gabellini P. (2013), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità", in Fregolent L., Savino M., a cura di, Città e politiche in tempo di crisi, Franco Angeli, Milano.

Gaja i Diaz F. (2009), "Grandi eventi, grandi progetti: una scommessa ad alto rischio", in Erba V., a cura di, Milano, Forum Expo 2015, in Territorio n°48.

Guala C. (2002), "Per una tipologia dei megaeventi", in Dansero E., Segre A., a cura di, Il territorio dei grandi eventi. Riflessioni e ricerche guardando a Torino 2006, numero monografico del Bollettino della Società Geografica Italiana, serie XII, volume VI, fascicolo 4, ottobre-dicembre.

Hall P., Pain K. (2006), edited by, The polycentric metropolis. Learning from mega-city regions in Europe, Earthscan, Londra.

Menghini F. (2013), "Confini mobili, nuova rivoluzione industriale", in Imprese e Città n°1.

Micelli S. (2014), "La rivoluzione del digital manufacturing e la sfida per l'Italia", in Imprese e Città n°3.

Morandi C. (2005), Milano: la grande trasformazione urbana, Marsilio, Venezia.

Morandi C., Rolando A., Di Vita S. (2013), "ICT: interfacce tra persone e luoghi. Sperimentazioni in corso per una smart (city-)region del Nord Italia: il territorio tra Torino e Milano verso l'Expo 2015 e oltre", in Tema. Journal of Land Use, Mobility and Environment n°1.

Muñoz F. (2008), Urbanización: Paisajes comunes, lugares globales, Gustavo Gili, Barcellona.

Nicolin P. (2007), "Milano Boom. Dall'etica della produzione all'estetica del consumo", in Lotus n°131.

Oliva F. (2002), L'urbanistica di Milano, Hoepli, Milano.

Rolando A. (2011), "Torino e Milano: territori intermedi e spazi aperti come opportunità di sviluppo di una smart region", in De Magistris A., Rolando A., a cura di, Torino Milano: prospettive territoriali per una cooperazione competitiva, numero monografico di Atti e Rassegna Tecnica n°3-4.

Rolando A. (2014), "Tecnologie digitali fuori porta", in De Magistris A., Di Vita S., Pagliara C., Patti F., Zito C., Milano 2015. L'Expo est morte. Vive l'Expo!, Inchiesta

del Giornale dell'Architettura n°117.

Sassen S. (1994), Cities in a world economy, Pine Forge Press, Thousands Oaks.

Scott A.J. (2001), edited by, Global city-regions. Trends, theory, policy, Oxford University Press, Oxford.

Secchi B. (2013), La città dei ricchi e la città dei poveri, Laterza, Roma-Bari.

Taylor P. (2004), World city network, Routledge, Londra.

Venturi M. (1994), a cura di, Grandi eventi. La festività della politica urbana, Il Cardo, Venezia.

Il progetto delle aree di frangia come campo per strutturare diverse condizioni dell'urbano. Un'osservazione a ridosso delle esperienze di pianificazione del territorio bolognese.

GIULIA FINI

1. Inquadramento e sfondo della riflessione proposta I processi, le forme insediative e i materiali urbani dei territori della dispersione sono stati nel corso degli ultimi venti anni largamente indagati da parte della disciplina urbanistica. Queste ricerche hanno portato a risultati significativi dal punto di vista disciplinare: il consolidarsi di diverse interpretazioni del diffuso (Bianchetti, 2003); l'individuazione di materiali dello spazio aperto e costruito come elementi di progetto della città contemporanea; l'indagine su territori e situazioni insediative articolate, che ha portato a cogliere importanti differenze delle forme della dispersione nei contesti nazionali e internazionali. Un altro esito importante di questa stagione analitica e interpretativa è stata la rilettura dei nessi fra una società, i suoi processi e un territorio che in forme e in luoghi diversi si stava riorganizzando e stava ridefinendo i sistemi materiali della produzione e del proprio welfare¹. All'interno di questa stagione di indagini sui territori del diffuso, i territori di 'frangia' e peri-urbani delle regioni urbanizzate, hanno continuato a mantenere i caratteri di uno spazio in-between confuso - a livello spaziale, vocazionale e della descrizione delle pratiche che vi avevano luogo. Anche in presenza di operazioni descrittivo-interpretative rigorose, da cui sono scaturiti diversi termini (periurbano, 'edge-spaces', 'zwischenstadt', 'urban-rural fringes', etc.) questi spazi hanno costituito un terreno difficile dal punto di vista della pianificazione, come molta letteratura anche internazionale indica (cfr. Gallent, Bianconi

2006; Bonfantini 2010; una sintetica ricostruzione del contesto inglese è presente in Fini, 2012).

Tra i diversi elementi non completamente a fuoco nella descrizione dei territori in-between, in questo contributo mi interessa sottolineare come le aree di frangia siano state indagate più dal punto di vista dello spazio aperto, degli elementi ecologici e della compresenza di elementi antropizzati frammisti a spazi rurali, che non in modo sistematico anche per la presenza di importanti funzioni ed attività specializzate. Nel territorio italiano ed europeo, invece, le aree di frangia, e ampie porzioni del continuum urbanizzato, vedono la compresenza di importanti elementi rurali e naturali, ma anche ampi spazi destinati a funzioni e ad attività specializzate: ambiti produttivi, spazi logistici o dedicati ai trasporti, campus e servizi terziari, spazi di intrattenimento e attività commerciali secondo formati omogenei e di grandi dimensioni (Fini, 2009).

Si tratta di funzioni e 'pattern insediativi' tipici della città contemporanea che sono sia attrattive di flussi (persone, dati, merci) sia problematici in relazione al territorio circostante, ma che contribuiscono al contempo a ridefinire le relazioni territoriali e le pratiche a scala più ampia.

Una forte e legittima attenzione agli elementi naturali e rurali delle aree periurbane ha contribuito in alcuni contesti di pianificazione a reiterare un'interpretazione riduttiva di questi spazi e degli strumenti di pianificazione ad essi associati: spazi di margine fra una condizione urbana e una rurale, luoghi intermedi non meglio definiti o non caratterizzati da alcuna vocazione. Letture e strumenti che con sempre maggiore difficoltà trovano riscontro nell'urbanizzato continuo delle regioni urbane e dei centri di maggiore dimensione, dove anche i territori 'ex-urbani' assumono caratteri, vocazioni, richieste di progetto specifiche. Più recentemente, le aree periurbane sono state lette come complessi 'urbanscapes' (Gabellini, 2010): catene di spazi, patterns e paesaggi articolati, caratterizzate da una straordinaria commistione di materiali urbani, aperti e costruiti, con una prevalenza di elementi artificiali. In modo convincente, le aree di frangia sono anche lette come parte di concatenazioni territoriali più ampie, spesso con caratteri spaziali, pratiche d'uso e popolazioni specifiche. Si tratta di luoghi che supportano forme dell'abitare contemporaneo, come sottolinea la locuzione 'città di città', usata in alcune recenti esperienze di pianificazione² (Gabellini, 2010: 49). Questi approcci inseriscono quindi le aree periurbane e le sequenze articolate di spazi che le connotano, in porzioni di territorio più ampie, senza enfatizzarne il carattere di margine o di limite fra forme insediative, fra agglomerazioni e tipi di spazi facilmente identificabili. Un approccio e uno sguardo più consono ed articolato che mi sembra presente anche nella recente ricerca PRIN che definisce questi territori come 'post-metropolitani'.

strutturare le condizioni dell'urbano

Considerando i riferimenti ora richiamati, si osserva con interesse al caso del territorio bolognese, per il consolidarsi di un'attività di pianificazione del territorio e delle frange peri-urbane come parte di concatenazioni territoriali più ampie, sulla cui vocazione e futuro gli enti istituzionali si devono misurare.

In particolare questa indagine si concentra sul territorio settentrionale dell'area metropolitana bolognese: quello che si apre alla pianura padana, alle aree agricole produttive della centuriatio, ma che è anche caratterizzato da importanti elementi infrastrutturali di scala nazionale che lo attraversano trasversalmente e costituiscono una barriera fra la città e i territori rurali circostanti (la tangenziale, l'autostrada A1, il fascio ferroviario, etc.). Le aree urbanizzate peri-urbane si caratterizzano anche per la compresenza di funzioni attrattive alla scala territoriale: ad ovest l'aeroporto bolognese con le attività correlate, ad est l'area Pilastro-CAAB-Meraville con la compresenza di patterns differenziati (il quartiere di edilizia residenziale pubblica 'Pilastro', il centro agroalimentare CAAB, la sede della Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna, un business park e gli spazi commerciali di grandi dimensioni del centro commerciale 'Meraville'). Quest'area è al centro delle attività di pianificazione e di progettazione del Comune e della Provincia di Bologna anche per la presenza di aree destinate a futura edificazione o all'insediamento di nuove attività in contesti già edificati inserite nel POC comunale (si veda la parte 5).

Complessivamente, l'area settentrionale del Comune di Bologna e dei comuni della prima cintura costituisce un importante punto di raccordo con il territorio agricolo della pianura padana (una porzione è destinata a diventare un parco agricolo città-campagna) e con le aree urbanizzate dei centri minori (Funò, Granarolo, Argelato) dove la presenza di piastre produttive, capannoni, spazi logistici in relazione ai flussi e alle attività extra-regionali della pianura è notevole. Il paper analizza in modo selettivo e intenzionale alcuni processi e strumenti di pianificazione degli enti bolognesi (la Provincia, il Comune, le attività promosse dall'Urban Center). In che modo gli strumenti di pianificazione lavorano su questo territorio 'intermedio'? Quale immaginario o progetto contribuiscono a costruire? Quali sono gli strumenti operativi e i processi attivati? Sinteticamente, qual è il senso generale del processo di pianificazione in questi spazi?

Ciò che interessa capire è se gli strumenti di pianificazione rafforzano e riescono a declinare l'interpretazione proposta, che vede nelle frange urbane non un territorio di 'limite' (un luogo dove la distinzione 'urbano'-rurale non restituisce la molteplicità delle relazioni e degli spazi) ma un campo dove prendono corpo e si sviluppano forme dell'urbano contemporaneo, forme di 'abitabilità' da strutturare con recapiti, spazi e pratiche in tensione fra scale diverse.

di pianificazione del PTCP

Sebbene il PTCP - Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, approvato nel 2004, si inserisca in quadro amministrativo ora in evoluzione (per la recente formazione dell'area metropolitana bolognese e la prossima 'abolizione' della Provincia) i principi sui quali è stato costruito il Piano riflettono con chiarezza i caratteri e i temi del territorio bolognese³. Il Piano propone uno schema di assetto per la riorganizzazione e lo sviluppo del territorio provinciale attraverso l'individuazione dei principali elementi strutturanti⁴. Le scelte strategiche riguardano l'individuazione sul territorio dei centri urbani con dotazione di servizi elevata e media: una condizione di policentrismo diffuso che potremmo definire 'tradizionale' e radicata. A questo sistema si affianca l'individuazione dei 'poli funzionali' e degli ambiti da confermare e potenziare come sedi di attività produttive, entrambi esiti di processi insediativi e di sviluppo recenti (di fatto quest'ultimi sono costituiti dai 'materiali della città contemporanea'). Nei poli funzionali sono localizzate alcune importanti attività di scala territoriale - l'interporto, l'aeroporto, il CAAB, alcuni spazi commerciali ed aree di intrattenimento extraurbane - dove è prevista dalla Provincia di Bologna la possibilità di espansione o di potenziamento delle attività insediate, fortemente limitata in altre aree. La già citata area del CAAB-Pilastro Meraville ad est, o il Palazzo dello Sport e l'aeroporto ad ovest sono identificate come poli funzionali di possibile potenziamento, mentre è contenuta l'espansione produttiva, terziaria e logistica in altre aree (così come sono contenute le pressioni crescenti per la realizzazione di un nuovo stadio ex-urbano per il Bologna Calcio)⁵.

L'individuazione dei 'poli funzionali' e la qualificazione dei centri urbani minori con diverse dotazioni di servizi costruisce un sistema di recapiti tradizionali e contemporanei che si struttura anche attraverso il sistema di trasporto pubblico su ferro del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM).

Osservando la varietà di situazioni nel settore nord della Provincia di Bologna, con i sistemi a bassa densità, le funzioni territoriali di scala sovralocale, le piastre produttive frammiste al sistema agricolo e ai centri storici minori, abbiamo una netta percezione della necessità della Provincia di concettualizzare e pianificare il proprio territorio in modo complesso; anche interrogandosi nel corso degli anni sul ruolo economico e sull'evoluzione della attività insediate che caratterizzano in modo peculiare la pianura bolognese (la logistica, alcuni distretti di produzione-ricerca, i sistemi infrastrutturali).

In questo quadro il territorio di frangia non sono letti come tradizionale spazio di transizione, ma si caricano di una compresenza di funzioni, spazi e pratiche con un ruolo a livello territoriale in costruzione. Nel corso dei dieci anni dalla sua approvazione, il sistema del PTCP ha contribuito alla strutturazione di un'area intermedia che vede sia un'evoluzione degli spazi contemporanei, sia una riqualificazione o potenziamento degli spazi più tradizionali.

Nell'ambito delle attività promosse dalla Provincia, si richiamano anche due esperienze di approfondimento e divulgazione del PTCP che sono state importanti per il soggetto pubblico per articolare la propria riflessione sul territorio, così come per restituire a un pubblico ampio e in modo meno tecnico la molteplicità di questioni che esso poneva.

Nel 2006 la Provincia promuove 'Superluoghi. Notizie dalla metropoli quotidiana'. È una ricerca-azione-esposizione costruita su un neologismo che non suscita molta simpatia, di fronte alla necessità di essere rigorosi nell'analisi territoriale, ma che in modo piuttosto originale indicava con chiarezza l'intento e la necessità di osservare alcuni ambiti specializzati del bolognese - gli stessi individuati dal PTCP come importanti recapiti e poli specializzati territoriali - interrogandosi su quale potesse essere il loro ruolo, se potessero essere pensati anche come esito di progetti, spazialità e funzioni più articolate.

Nel 2010, la Provincia di Bologna promuove una nuova serie di iniziative, anche grazie ai fondi europei del progetto Crepud Med: 'Verso Rural City - a new alliance town-countryside' Sebbene anche in questa attività non manchino una dimensione 'retorica' e divulgativa della riflessione proposta, emergono diversi temi di interesse. I problemi legati alle urgenze ambientali, le questioni della mobilità sostenibile, le forme di polarizzazione economica e sociale (Secchi, 2010) insieme alla dismissione industriale di alcune delle piastre produttive, impongono all'Ente di interrogarsi sulla vocazione dell'interno settore nord-ovest della Provincia di Bologna, contribuendo alla costruzione di una visione e di un possibile modello di sviluppo da parte del soggetto pubblico.

Queste esperienze di ricerca e divulgazione promosse dalla Provincia costituiscono un importante 'bacino' di riflessioni e di progettualità per il territorio in una tensione continua (positiva) con le scelte di pianificazione sviluppate: gli accordi territoriali per alcune aree strategiche del bolognese, la continuità con le strategie del PSC, lo sviluppo di singoli progetti, come il 'Parco città campagna' o le 'Aree annesse a sud', cui si fa brevemente riferimento anche nei prossimi paragrafi.

4. Interpretare le spazialità della città contemporanea: il progetto del Piano Strutturale Comunale di Bologna La varietà di situazioni del territorio contemporaneo e una dimensione metropolitana in formazione sono alla base del Piano Strutturale Comunale, approvato nel luglio 2008 come parte degli strumenti di pianificazione previsti dalla legge regionale 20/2000. Due le concezioni alla base del Piano: il territorio della Municipalità è interpretato come un 'territorio metropolitano' (ricorre quindi una visione allargata, oltre i confini municipali) e come 'città di città', locuzione che indica l'individuazione di sette figure strutturanti il territorio bolognese (Gabellini, 2010: 65). Le sette città diventano lo stratagemma operativo che "interpreta i processi di urbanizzazione mostrandone l'espansione

territoriale, delinea una strategia aperta all'implementazione dei grandi progetti di trasformazione (...) e delle operazioni minute di qualificazione (...) propone figure percepibili riferendo la strategia dello spazio fisico". Le figure delle città delimitano 'catene di spazi' riconoscibili, definiscono strategie per diverse parti di territorio, ne progettano i caratteri salienti. Oltre alla dimensione strutturale del piano, la classificazione del territorio in 'Sistemi', 'Ambiti' e 'Situazioni' esplicita i modi nei quali il PSC guida gli interventi e le politiche che investono l'intero territorio, definisce le strategie per la qualità e le regole.

Le aree di frangia a nord del capoluogo, prima descritte, sono interpretate attraverso le figure delle 'città della Ferrovia', della 'Tangenziale', del 'Savena' e del 'Reno'. Gli spazi delle frange urbane costituiscono territori importanti per la strategia e la progettualità del PSC e gli elementi strutturali 'ricompongono' questi spazi all'interno di figure complessive articolate ed estese sul territorio. Anche in questo strumento non è cioè possibile rintracciare un 'interno' ed un 'esterno' dell'urbanizzato, un 'dentro' e un 'fuori' rispetto alla condizione urbana: le figure complesse delle città lavorano con gli elementi e con i caratteri ibridi del territorio contemporaneo.

Per esempio, i progetti della 'città della Tangenziale' dovranno misurarsi con gli elementi infrastrutturali, ma anche con un sistema di parchi di diverse tipologie ed elementi di riconessioni tesi a saldare la frattura della tangenziale. La 'città della Ferrovia' si costruisce a ridosso dell'urbanizzato bolognese consolidato e identifica la catena degli spazi urbani che ospitano le attività di rilevanza nazionale e internazionale, luoghi che sono o possono diventare importanti recapiti per il sistema metropolitano più ampio (l'area della fiera, il CAAB, la Stazione o l'aeroporto). Nella 'città del Reno' gli aggregati residenziali, e nel caso del Savena anche gli insediamenti anche produttivi e specializzati, costruiscono due catene di spazi da ricomporre e strutturare nelle loro sequenze che pongono al centro i due fiumi.

All'interno delle discipline degli 'Ambiti', è possibile rintracciare le regole per il territorio agricolo, per il territorio urbanizzato o da urbanizzare che compongono il sistema di regole per la manutenzione e la trasformazione, ma queste sono appunto pensate all'interno di figure strutturali che costruiscono un senso più forte degli interventi rispetto all'interno territorio; permettono una relazione fra le scale nella costruzione del progetto e non limitano il progetto dello spazio aperto periurbano e delle frange urbane solo ad interventi (più o meno puntuali) di tutela e regolazione.

5. La trasformazione delle aree: i POC – Piani Operativi Comunali

Nelle aree di frangia sono localizzati alcuni importanti progetti di trasformazione (già oggetto di specifici accordi procedurali) inseriti nel POC - Piano Operativo Comunale, entrato in vigore nel giugno 2009 e nel più recente Programma per la qualificazione

diffusa, adottato nel maggio 2014. Nel periodo che intercorre fra i due POC emergono progressivamente difficoltà economiche e di ideazione che bloccano le trasformazioni bolognesi di maggiori dimensioni (si veda la vicenda dell'area Bertalia-Lazzaretto, o la realizzazione del comparto della nuova Stazione AV) ma soprattutto emerge la necessità di dare seguito ad una serie di trasformazioni minori, di ridefinire alcuni accordi e di incorporare nel Piano operativo nuove norme legate ai temi ambientali, alla manutenzione del territorio e alla sua riqualificazione⁶.

Se il POC di Qualificazione diffusa si rivolge prevalentemente ad aree di piccole dimensioni, l'adozione del POC ha valore ed effetti di PUA – Piano Urbanistico Attuativo per le 'Aree annesse a sud', un'importante area di frangia nel nord-est bolognese, individuata insieme all'adiacente area 'Pioppe' come area di sviluppo. L'accordo di programma prevede la realizzazione nelle Aree annesse a sud di un intervento residenziale, ricettivo e commerciale⁷. Nel vicino ambito specializzato del CAAB prende forma la possibilità di realizzare il progetto F.I.Co (Fabbrica Italiana Contadina), un nuovo polo dell'agro-alimentare con spazi espositivi, per la produzione, la vendita e la didattica promosso in collaborazione fra la Facoltà di Agraria dell'Università di Bologna, il CAAB ed Eataly (società fondata dall'imprenditore O. Farinetti). Entrambe le realizzazioni, per ora solo sulla carta, sono profondamente dibattute⁸. Una valutazione precisa dei progetti in corso richiederebbe uno spazio maggiore e uno stadio degli elaborati e degli accordi più avanzato; si può però intanto sottolineare l'intenzione da parte dell'amministrazione comunale di fare emergere una caratterizzazione forte per questa parte del territorio, in sinergia e in coerenza con le funzioni già insediate, con le spazialità emergenti e con le strategie del PSC. E' in questo ambito specifico che le frange urbane emergono come un importante spazio di 'sperimentazione', di creazione di nuovi luoghi e catene di spazi. La realizzazione dei due singoli progetti potrà assumere un senso non tanto per l'intervento specifico quanto per l'emergere di sequenze significative alla scala dell'ambito e del territorio. La visione finora delineata dall'amministrazione dovrà quindi essere accompagnata da una verifica continua dei progetti stessi, a livello del 'progetto di suolo' e dello spazio aperto di connessione e relazione con l'intorno.

6. Le sinergie cittadine: l'Urban Center ed altre forme di progettualità diffusa

Un ruolo importante all'interno di questi processi di pianificazione è quello svolto dall'Urban center. All'interno di un'agenda di attività e di esposizioni articolate, si richiamano due concorsi internazionali, promossi dall'Urban center in collaborazione con gli altri Enti e soggetti locali, che pongono al centro dell'indagine ed esplorano progettualmente il territorio periurbano bolognese.

Il primo concorso, 'Verso/Toward a Rural City', è promosso nel 2011 in collaborazione con la Provincia di Bologna e l'Ordine degli Architetti. L'obiettivo della

competizione è declinare in soluzioni progettuali il rapporto fra l'urbanizzato bolognese e i territori periurbani e rurali della pianura padana a nord, definendo lo spazio e i rapporti fra alcuni elementi (nuove forme residenziali sostenibili, gli spazi destinati ad attività produttive, il rapporto con gli elementi del paesaggio agrario e lo spazio aperto). Si tratta dello stesso territorio già oggetto del Workshop promosso dalla Provincia di Bologna richiamato nella Parte 3. Quella dell'Urban Center è quindi un'operazione che lavora nello stesso tracciato e consolida la riflessione e la progettualità su questo territorio in collaborazione con altre istituzioni bolognesi.

Il secondo concorso, più recente, si è concluso nel settembre 2014 ed è 'Orti per tutti', una competizione che lavora sugli spazi destinati agli orti urbani, definendo "la progettazione di un sistema di soluzioni di carattere prestazionale, corredate di requisiti ed eventualmente di esempi, che possa costituire una guida per la realizzazione di nuovi orti urbani di piccole-medie dimensioni all'interno di aree verdi pubbliche". La realizzazione del sistema deve essere declinata in tre tipi aree che rappresentano altrettanti tipi di orti: il contesto urbano (l'orto fra le case); l'orto in spazi verdi pubblici (orto nei giardini); orti in campagna, in contesti rurali. Oltre agli obiettivi specifici di ciascun concorso, l'attività dell'Urban center contribuisce a costruire e a divulgare una conoscenza articolata del territorio bolognese e delle sue trasformazioni, partendo da una condizione ibrida e contemporanea di cui si cercano di sondare materiali e opportunità. Al contempo l'Urban center non promuove solo operazioni di consultazione con gli abitanti attraverso processi partecipativi come parte dei processi di pianificazione, ma concorre alla costruzione della conoscenza di forme di cittadinanza attiva, dove i cittadini sono ideatori di pratiche e di un uso dei beni pubblici che ha ricadute negli spazi e nella loro gestione. Pratiche e processi che attraverso l'Urban Center sono conosciuti dalla cittadinanza e osservati dall'Amministrazione, e come tali aggiungono elementi nella progettazione e pianificazione del territorio. Entrambi i concorsi richiamati e i loro esiti, poi presentati nell'Urban center avevano questi elementi al centro della riflessione.

7. Conclusioni

Al termine dell'esplorazione, i processi di pianificazione e progettazione dei territori di frangia e periurbani ricostruiti sono di interesse per diversi aspetti. Nel caso della Provincia di Bologna (Parte 3) si è voluto mettere in evidenza l'individuazione sul territorio di elementi e spazi della città contemporanea (i 'poli funzionali') che attraverso il PTCP diventano parte di un progetto territoriale, ambiti di cui ci si deve necessariamente occupare e che possono diventare nuovi luoghi strutturanti. Attraverso le ricerche e nella varietà di attività promosse dalla Provincia emerge invece il tentativo di affinare la propria interpretazione del territorio e la necessità di lavorare nella costruzione di una visione a ridosso dei processi

economici e sociali in corso (è il caso delle esperienze di 'superluoghi' e di 'Verso Rural City – a new alliance town-countryside').

Della pianificazione comunale si è sottolineato come attraverso le figure 'ricompositive' delle città, i territori di frangia superino definitivamente - nell'interpretazione e nel progetto - una condizione e una vocazione spesso non chiara, per diventare parte di figure e catene di spazi con una rilevanza alla scala ampia, con una vocazione e una visione di volta in volta specifica. Un passaggio importante nel progetto di questi territori. Sempre alla scala comunale, si rileva anche una forte continuità del progetto delle aree di frangia: attraverso il Piano strutturale, gli ambiti e le varianti del POC il progetto di alcuni luoghi specifici sta prendendo forma. Le singole trasformazioni (si sono già citate le Area annesse a sud) richiederanno approfondimenti successivi per capire le spazialità e le materialità che stanno emergendo, per verificare le relazioni con il contesto fisiche e vocazionali, ma la continuità dei processi e della costruzione di una possibile 'vision' è significativa.

Infine, attraverso le attività dell'Urban Center si è sottolineata la possibilità di istruire una progettualità diffusa, e uno sguardo più consapevole e attivo da parte dei cittadini per queste porzioni di territorio. Ciò che si è osservato attraverso questi processi di pianificazione, è quindi la capacità degli attori coinvolti di individuare nelle frange urbane non un territorio di limite 'altro', ma come un 'campo' dove prendono corpo e si possono consolidare forme dell'abitare contemporaneo. Uno spazio con caratteri ibridi di cui è necessario cogliere la molteplicità di relazioni e dove le condizioni di abitabilità si costruiscono in una tensione continua fra i contesti specifici, elementi tradizionali, una dimensione territoriale allargata e spazi recentissimi in evoluzione.

Note

1 Tutti gli elementi qui segnalati hanno un'ampia letteratura specifica. Si richiamano solo due testi, che quasi a dieci anni di distanza e indagando contesti diversi, mettono chiaramente in luce il riorganizzarsi di una società, dei suoi spazi e dei suoi processi nei territori della dispersione: Il territorio che cambia: ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese (Boeri, Lanzani, Marini, 1993) e Tracce di città: esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta (Munarini, Tosi 2001).

2 "L'espressione città di città è stata inaugurata nel Piano Regolatore di Roma con l'applicazione al territorio comunale più esteso e più agricolo d'Europa, poi ripresa nel Progetto strategico della Provincia di Milano con riferimento alla regione urbana (...) e nel Piano strutturale di Bologna per un'area metropolitana in formazione" (Gabellini, 2010: 49). Si vedano anche: Balducci, Fedeli, Pasqui (2011) e Gabellini (2006),

3 Il livello amministrativo provinciale è ora in fase di ridefinizione, con la messa in atto delle prime forme di governance metropolitana: tra queste, l'istituzione dei tavoli per l'elaborazione del Piano strategico

metropolitano. L'evoluzione dell'attività dei tavoli nell'elaborazione di un piano strutturale metropolitano, in cui le forme insediative e spaziali del territorio siano al centro della riflessione, non sembra però ancora chiara.

4 Approvato nel 2004, il PTCP è stato sviluppato in parallelo a numerosi confronti internazionali ed accademici promossi dalla Provincia di Bologna. Il Piano si poneva come uno strumento di indirizzo per i 60 comuni del territorio bolognese, a cui è seguita la realizzazione di 5 piani di settore dedicati a temi specifici, 21 accordi territoriali e l'interazione con i comuni minori per la redazione degli strumenti urbanistici definiti dalla legge regionale.

5 Queste scelte si radicano nelle strategie generali del Piano: I. La costruzione di un sistema metropolitano integrato; II. Il contrasto alla dispersione insediativa e al consumo di suolo; III. Lo sviluppo di politiche per la mobilità sostenibile; IV. La salvaguardia del territorio rurale. V. Il potenziamento della co-pianificazione.

6 Negli strumenti comunali è indicato che la variante porta "a una definizione più precisa delle dotazioni territoriali e che il POC consentirà di portare a beneficio della collettività. È stato redatto il 'Documento programmatico per la qualità urbana' che per ognuno dei 27 progetti del nuovo POC contiene un'ampia descrizione, anche visiva, degli interventi che consentiranno di migliorare lo spazio pubblico nelle singole parti di città coinvolte. Il documento contiene anche l'indicazione di un sistema di monitoraggio della qualità degli interventi proposti sul territorio".

7 Nel comparto 'Aree annesse a sud' sorgerà una parte nuova di città in connessione con il Pilastro e le aree commerciali ed universitarie limitrofe. Il progetto riguarda un'area complessiva di circa 14 ettari in cui verranno realizzati circa 600 alloggi a canone libero (max 43.875 mq) e circa 200 alloggi di edilizia residenziale sociale (14.625 mq); attività commerciali, ricettive, direzionali, (25.000 mq); verde e parcheggi (83.500 mq).

8 Della prima è contestata la realizzazione di nuove volumetrie - sebbene l'area avesse già destinazione residenziale e vi siano forti sinergie fra l'intervento proposto e le attività insediate. Della seconda si critica il processo d'ideazione, più in generale il senso dell'intervento e la capacità della nuova attività F.I.Co di rapportarsi con un contesto delicato e con le specifiche dinamiche produttive già insediate.

Bibliografia

Agnoletto M., Guerzoni M. (2012, a cura di), *La campagna necessaria. Un'agenda di intervento dopo l'esplosione urbana*, Quodlibet, Macerata.

Balducci A., Fedeli V., Pasqui G. (2011), *Strategic planning for contemporary urban regions. City of cities: a project for Milan*, Aldershot, Burlington, Ashgate.

Bianchetti C. (2003), *Abitare la città contemporanea*, Skira, Milano.

Bonfantini G.B. (2010), "Campagne abitate e progetto urbanistico: il caso di Jesi", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n.97-98, pp.90-101

Fini G. (2009), *From poles to places. Crescita periferica, polarità emergenti e nuove urbanità*, Tesi di Dottorato in Progetti e Politiche urbane, XXII ciclo, Politecnico di Milano.

Fini G. (2012), "Between urban and rural. Fra il contenimento e una nuova agenda, il progetto delle aree urbane di frangia come riflessione del rapporto fra urbano e rurale" in Agnoletto M., Guerzoni M., op. cit., pp.160-169.

Gabellini P. (2010), *Fare Urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.

Gabellini P. (2006), "Interpreting the breakdown of the urban model: three Italian case studies", in Enlil Z. La Greca P. (eds), *Cities between Integration and Disintegration. Opportunities and Challenges*, IsoCaRP Review

Gallent N., Bianconi M. (2006), *Planning on the edge. The context for planning at the rural-urban fringe*, Routledge, New York.

Secchi B. (2010), "A new urban question", in *Territorio*, n.53, pp. 8-18

Sitografi

Urban Center Bologna:

www.urbancenterbologna.it

Comune di Bologna, | Settore 'Urbanistica':

<http://urp.comune.bologna.it/PortaleTerritorio/portaleterritorio.nsf>

Comune di Bologna | Piano Strutturale Comunale:

<http://urp.comune.bologna.it/PortaleTerritorio/portaleterritorio.nsf/WebPrimoPiano/4CAE8635379BEDE5C125787F002E3541?OpenDocument>

Provincia di Bologna | Home:

<http://www.provincia.bologna.it/probo/>

Provincia di Bologna | PTCP Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale:

<http://cst.provincia.bologna.it/ptcp/index.asp>

Area Metropolitana di Bologna | Piano Strategico

Metropolitano:

<http://psm.bologna.it>

Concorso 'Rural City:

<http://concorsi.archibo.it/ruralcity/home>

Concorso 'Orti per tutti':

<http://concorsi.archibo.it/ortipertutti/home>

Il trasferimento dei diritti edificatori: strumento per la riforma dei territori periurbani dopo la crescita

EMANUELE GARDA

Un territorio denso e articolato

Sulle spalle di Milano, nel territorio pedemontano di alcune Province lombarde¹, si estende un'ampia conurbazione dalla complessa fisionomia. Questo ter-

ritorio, tra i più edificati d'Italia, è l'esito di cicli di urbanizzazione nei quali la diffusione urbana, assieme ad altre modalità di trasformazione dei suoli agricoli, ha comportato la formazione di ambienti insediativi caratterizzati dalla presenza di materiali urbani eterogenei. In questa rilevante sequenza del territorio lombardo, dopo una prima anticipazione avvenuta agli inizi del Novecento, si sono succedute due grandi stagioni dell'urbanizzazione diffusa caratterizzata. La prima stagione, compresa tra gli Anni Cinquanta e la prima metà degli Anni Settanta, grazie soprattutto all'isotropico utilizzo dello spazio garantito dalla crescente mobilità automobilistica, ha visto imporsi un modello di urbanizzazione diffusa all'interno del quale filamenti urbanizzati e conurbazioni hanno cessato di essere eventi straordinari. In questo primo intermezzo, abitazioni e edifici produttivi, sostenuti dalla mobilitazione individualistica, si sono distribuiti nello spazio secondo una tendenza pulviscolare. Nei vent'anni successivi, grazie al declino dell'auto-promozione e all'emergere di operatori di dimensioni piccole e medie, si è assistito alla proliferazione di lottizzazioni residenziali e produttive, anche di media entità, che si sono manifestate come "placche" dotate di una consistenza facilmente riconoscibile. Negli anni recenti, accanto ad una continua crescita dell'urbanizzato oramai emancipata da qualsivoglia quadro insediativo di riferimento o da qualsiasi desiderio di costruire un paesaggio di una certa qualità, si è assistito all'emergere di forme di abbandono che hanno investito tanto la città consolidata quanto i più recenti spazi edilizi. Queste considerazioni espongono il peculiare "stile di crescita" che ha dato vita all'attuale configurazione della conurbazione della Brianza. Tuttavia, ciò che realmente interessa il presente contributo non è l'approfondimento del tipo di "materiale urbano" prodotto dalla dispersione insediativa piuttosto mirare alla disamina di un altro macroscopico risultato indotto da questa ubiquitaria urbanizzazione: la compromissione degli spazi agricoli e le conseguenti misure necessarie per la loro riqualificazione.

Un costellazione di recinti dentro uno sconfinato arcipelago

Entro questo palinsesto dagli inesauribili margini, la perdurante tensione tra pieni e vuoti, e la vittoria della città sulla campagna, si osserva soprattutto nella fisionomia che gli spazi aperti hanno raggiunto: nella loro improvvida condizione di radura che, in situazioni di elevato degrado paesistico-ambientale e sottoutilizzo, può essere facilmente sostituita dal termine relitto. Al contempo l'osservazione più ravvicinata mostra la presenza di un eterogeneo pulviscolo di situazioni edilizie, singoli fabbricati o articolati addensamenti architettonici, che nel tempo hanno popolato il territorio agricolo, subentrando agli usi costitutivi e condizionando negativamente alcune intrinseche proprietà. Questi "recinti", intendendo quelle circostanze in cui vi sia stata un'azione di delimitazione di una frazione di suolo agricolo a favore di nuove

pratiche distanti dalle funzioni originali, possono essere interpretati come dispositivi di appropriazione e cesura degli spazi aperti. Se da un lato la loro nascita è ascrivibile a differenti ragioni, dall'altro, la loro costruzione si è realizzata attraverso la realizzazione di autentiche "architetture della separazione", ossia di apparati composti da materiali stabili e consistenti rivolti ad ostacolare ogni relazione con l'esterno. L'esercizio di osservazione di alcune radure² e dei frammenti che si sono sedimentati costruendo un paesaggio plurale, aiuta a ricostruire una "tassonomia di recinti":

a) recinti permeabili: si tratta di spazi racchiusi da deboli recinzioni caratterizzati dalla presenza di suoli ancora impiegati o potenzialmente impiegabili per l'agricoltura e privi di alcuna forma di impermeabilizzazione o di edificazione;

b) recinti con suoli manomessi: a differenza del caso precedente in questa seconda fattispecie si rileva la presenza, sempre più ridotta, di spazi agricoli inutilizzati che all'interno dell'area recintata possono alternarsi a superfici impermeabilizzate (destinate a fornire ospitalità ad attività produttive o di stoccaggio di materiali);

c) recinti con suoli manomessi e parzialmente edificati: quando non vi sia la presenza di superfici permeabili incolte, il recinto si configura come un'unica placca sovente destinata allo stoccaggio di materiali (o di autoveicoli) o alla lavorazione (entro edifici anche di una certa entità);

d) recinti agricoli: aggregazione di spazi aperti permeabili (incolti o utilizzati) e impermeabili, con edifici che in precedenza erano stati edificati per lo svolgimento attività agricole (ricovero autoveicoli, lavorazione prodotti, allevamento bestiame);

e) Recinti residenziali: questa fattispecie, simile alla successiva almeno per il grado di edificazione dei suoli, si caratterizza per la presenza di edifici a destinazione residenziale, che si sono depositati anche in fasi successive attraverso un procedimento di saturazione progressiva dello spazio;

f) Recinti produttivi: oltre agli aspetti funzionali questa categoria si distingue dalle precedenti per il quadro dei materiali architettonici che la compone, per la presenza di grandi edifici accompagnati da attrezzature tecnologiche e altri manufatti adibiti a funzioni complementari (portinerie, uffici, magazzini, etc.) senza dimenticare la presenza di superfici prevalentemente impermeabilizzate;

g) Recinti potenziali: le radure non sono altro che l'eredità di una stagione di continua espansione dei margini. In questo incessante processo di crescita i piani urbanistici hanno giocato un ruolo importante, poiché nella continua programmazione di interventi di nuova urbanizzazione si è acconsentito l'occupazione di suoli liberi e conseguentemente la riduzione del territorio. Per cui si avverte la necessità di dover includere entro la tassonomia dei recinti anche le ipotesi di espansione che i piani hanno previsto e grazie alle quali si presume possa generarsi un sostegno alla crescita del paesaggio dei recinti.

Prime annotazioni per una riforma degli spazi aperti
Di fronte ad un territorio agricolo estremamente compromesso l'esigenza di dover predisporre azioni per la rimozione dei "recinti" è evidente. Se entro quest'ipotesi emergesse quale preminente obiettivo il bisogno di dover acquisire i suoli occupati dai recinti, la più ovvia soluzione consisterebbe nell'uso dell'esproprio³. Tuttavia, considerata la storica inapplicabilità di questo istituto, la strada da intraprendere non potrà che essere un'altra. Per di più, l'acquisizione delle aree non costituisce la sola incognita poiché è evidente la necessità di dover considerare anche gli oneri derivanti dalla demolizione degli edifici e dall'eventuale bonifica dei suoli. La soluzione che si propone consisterebbe nell'utilizzo dei meccanismi di trasferimento dei diritti edificatori ipotizzando un utilizzo suppletivo rispetto a quanto avvisato nel dibattito⁴ e nelle esperienze applicative⁵. Come è noto un "diritto edificatorio"⁷ identifica una chance edificatoria⁶ che un'amministrazione comunale può riconoscere ad un soggetto per il raggiungimento di alcuni risultati di interesse collettivo. Rispetto alle intenzioni del presente contributo si proverà ad avanzare alcune ipotesi di finalizzazione del "ciclo di vita dei diritti edificatori"⁸ costruite a partire dall'idea che la rimozione dei recinti possa avvenire attraverso il riconoscimento e trasferimento di diritti edificatori⁹ commisurati alle differenti esigenze da raggiungere. Tuttavia vi sono alcune questioni preliminari. Per il dimensionamento dei diritti è necessaria una attenta analisi dell'eterogeneità dei "materiali" presenti nei recinti poiché entro tali spazi si osserva la presenza di situazioni edilizie che non possono incontrare immediatamente una traduzione in diritto edificatorio se non assumendo alcuni accorgimenti correlati al programma di "rottamazione controllata"¹⁰. Ad esempio si considereranno le volumetrie dei fabbricati esistenti (principali e accessori) eventualmente incrementate per far fronte ai costi della demolizione¹¹. La copertura dei costi per la permeabilizzazione e la bonifica dei suoli, non potendo essere compensata con la sola quantificazione dei volumi esistenti (trattandosi di opere prevalentemente bidimensionali) potrà avvenire attraverso l'attribuzione di una capacità edificatoria commisurata ai costi da sostenere. In questo modo si arriverebbe alla determinazione di un "pacchetto di diritti stratificato"¹². Per il trasferimento dei diritti, tra aree di decollo e di atterraggio¹³, si possono avanzare alcune ipotesi. La prima consisterebbe nel trasferire tutti i diritti in un solo "punto di raccolta" sufficientemente esteso da sostenere la loro concentrazione. Questa scelta consentirebbe di finalizzare ogni sforzo nell'attivazione di interventi più ambiziosi, favorendo il recupero di situazioni più complesse rispetto a quanto non si possa ottenere con fattispecie di minor entità. Questa soluzione garantirebbe ai proprietari dei recinti una maggiore certezza definendo fin dall'inizio quale sarà la platea di interlocutori con cui trattare. Tuttavia è evidente l'asimmetria tra le due tipologie di soggetti e di suoli coinvolti: tra il numeroso e polverizzato

insieme di punti di generazione dei diritti edificatori e il più limitato insieme dei proprietari delle aree di concentrazione. Lo squilibrio determina un problema di carattere procedurale, poiché è illogico pensare che tutti i proprietari, nello medesimo istante, siano pronti alla cessione dei propri diritti. Una soluzione potrebbe consistere nel prevedere l'attuazione per differenti sequenze spaziali (sub-comparti o unità minime d'intervento) commisurate a specifici 'pacchetti di diritti' diversificati in funzione delle richieste del mercato immobiliare locale. La seconda ipotesi consisterebbe nel riconoscimento di svariati punti di raccolta garantendo un'attuazione asincronica ed una maggiore libertà per i soggetti coinvolti (l'adesione al programma potrà avvenire in differenti fasi). La diversificazione delle aree di addensamento potrà favorire sia l'incontro con pacchetti di diritti edificatori compatibili con le disponibilità di quel momento sia l'opportunità di attivare processi di riqualificazione in differenti parti della città. Il principale problema consisterebbe nell'incremento dei soggetti coinvolti, con la contrapposizione di due densi insiemi di proprietari (dei recinti e delle aree di atterraggio). La terza ipotesi riguarderebbe l'eventualità che alcuni recinti, con specifiche caratteristiche (ad esempio maggiore accessibilità), possano essere utilizzati secondo un "principio di coalescenza" per addensare i diritti edificatori attraverso processi di ispessimento. Così si arriverebbe a conferire una doppia natura ai recinti che si vedrebbero riconoscere congiuntamente la possibilità di trasferire i propri diritti su un'altra area o, in alternativa, l'opportunità di densificare recuperando una quota dei diritti provenienti dagli altri recinti (con meccanismi incentivanti). Questa opzione in più garantirebbe la riprogettazione degli spazi interessati dal processo di addensamento e il coinvolgimento di soggetti caratterizzati dalla medesima condizione. Un'ultima ipotesi consisterebbe nell'individuazione di "estesi ambienti edilizi" per i quali riconoscere l'attitudine ad assorbire l'offerta di diritti edificatori attraverso modalità rarefatte. Attraverso il piano urbanistico si potrà garantire il trasferimento anche per semplici interventi di scala edilizia (Permessi di costruire o Denunce di inizio attività) arrivando alla polverizzazione dei punti di atterraggio dei diritti edificatori.

La città di Desio dopo il bivio

All'interno della densa conurbazione della Brianza centrale il comune di Desio, per ragioni demografiche, insediative e politiche, rappresenta una presenza di una certa importanza. Tuttavia è l'empietà della vista zenitale ciò che di questa città realmente colpisce l'osservatore, nel mostrare senza alcun indugio, la lacerazione di un territorio agricolo di fronte all'impeto della crescita urbana. Anche a partire da queste premesse nel 2012 l'amministrazione comunale ha avviato, dopo una prima variante parziale, la revisione generale del proprio Piano di Governo del Territorio (PGT)¹⁴ che nel settembre 2014 è giunta nel Consiglio comunale per la sua approvazione.

Quest'atto ha rappresentato per la nuova amministrazione comunale, che in quel frangente si trovava di fronte ad un autentico bivio¹⁵, una occasione di straordinaria importanza per ridefinire le sorti di una città dopo decenni di crescita tumultuosa dell'urbanizzato e di progressiva compromissione degli spazi aperti agricoli.

Tra le scelte deliberate dal PGT vi sono indicazioni per la riqualificazione degli spazi periurbani che accolgono i temi del presente contributo. Nelle norme di attuazione vi è la possibilità per i fabbricati¹⁶ localizzati nelle zone a destinazione agricola di essere "trasferiti" in ambiti interni al tessuto urbano consolidato. Coerentemente con quanto anticipato dai paragrafi precedenti, l'operazione che la variante adduce riguarda la facoltà che il piano riconosce ai proprietari di demolire i loro edifici di, vedendosi riconosciuti dei diritti edificatori¹⁷ che sono dimensionati secondo alcune regole. In tale maniera si attuerebbe una politica di "sottrazione controllata" destinata ad incidere soprattutto sugli edifici giunti all'esaurimento del proprio ciclo di vita, garantendo la permeabilizzazione dei suoli e la loro reintegrazione nel sistema agricolo-paesistico.

Le aree interessate dalle procedure di demolizione dei volumi edilizi incongrui sono tutti gli ambiti agricoli nei quali il piano intende incrementare le funzioni ecologiche e valorizzare il potenziale paesistico esistente garantendo la liberazione dei suoli occupati. Il piano stabilisce che, per il dimensionamento dei diritti edificatori, espressi in Superficie Lorda di Pavimento (SLP), siano considerati i seguenti criteri:

- qualora gli edifici oggetto di demolizione siano adibiti ad uso residenziale o commerciale verrà riconosciuta la possibilità di trasferire una quantità di SLP pari al 200% di quella esistente;
- in caso di edifici esistenti adibiti ad uso produttivo o artigianale verrà riconosciuta la possibilità di trasferire fino al 150% della SLP esistente (in caso di mantenimento dell'uso produttivo ed artigianale nella nuova localizzazione), altrimenti, verrà riconosciuta la possibilità di trasferire fino al 100% della SLP esistente in caso di nuova destinazione ad uso residenziale.

L'allocazione di questi diritti viene veicolata all'interno di due fattispecie di aree. La prima fattispecie riguarda due distinte varietà di Ambiti di riqualificazione urbana (ARU)¹⁸: gli Ambiti di riqualificazione urbana per il trasferimento volumetrico a destinazione residenziale (ARU_t) e gli Ambiti di riqualificazione urbana per il completamento produttivo (ARU_p). Per i primi viene stabilita la possibilità di trasferire una quantità di diritti edificatori tale da garantire il raggiungimento dell'indice minimo di utilizzazione territoriale (Utmin)¹⁹. In altre parole si riconosce ai proprietari delle aree che accolgono i diritti provenienti dalle zone agricole, un indice di utilizzazione territoriale (Ut) pari a 0,2 mq/mq ma si impone per l'attuazione degli interventi il raggiungimento di un Utmin pari allo 0,4 mq/mq. Negli ARU_p il trasferimento dei diritti edificatori avverrebbe nella misura

massima del 20% oltre la SLP già riconosciuta in per tali zone dalle norme di piano.

Il trasferimento potrà avvenire anche nelle zone che il PGT identifica, in primo luogo, come "Isolati con edilizia aperta", ossia le aree a prevalente destinazione residenziale con edifici al centro del lotto e verde privato. In secondo luogo sono acconsentiti trasferimenti nelle zone classificate come "Tessuti e lotti multifunzionali" che invece si riconoscono negli isolati o porzione di isolato o singoli fabbricati a plurima funzione, contrassegnati da rapporti di copertura solitamente elevati e piani terra a prevalente destinazione non residenziale (commerciale, artigianale o terziaria).

In questa seconda tipologia l'allocazione dei diritti edificatori avverrebbe obbligatoriamente, per gli interventi di sostituzione edilizia e nuova edificazione, fino al raggiungimento dell'Ufmin il quale potrà avvenire solo attraverso il coinvolgimento in quota proporzionale dei diritti derivanti dagli interventi di demolizione.

Con la demolizione degli edifici esistenti ed il trasferimento dei diritti edificatori maturati, i soggetti privati provvedono al ripristino ambientale dell'area e alla sua cessione gratuita al Comune. A questo punto non resta che attendere l'attuazione del nuovo Piano di Governo del Territorio.

Note

1 Si tratta delle Province di Varese, Como, Lecco, Monza e Milano

2 Un esempio eclatante è rappresentato dalla radura compresa tra i comuni di Desio, Cesano Maderno, Bovisio Masciago, Varedo e Nova Milanese.

3 L'onerosità degli indennizzi "ha fatto elaborare da tempo sistemi alternativi all'espropriazione" (Stella Richter, 2010).

4 Questi argomenti hanno alimentato un intenso dibattito interdisciplinare su aspetti giuridici, estimativi e fiscali.

5 In Italia i modelli (Stanghellini, 2009) di applicazione hanno riguardato il trasferimento: fra aree contigue raggruppate nel medesimo comparto urbanistico; fra aree non contigue ma raggruppate in uno stesso comparto; fra aree non contigue e non riunite in un comparto ma guidato dal piano; infine, il trasferimento non predeterminato dal piano.

6 Nelle esperienze legislative si parla indistintamente di "diritto edificatorio" (in Lombardia L.R. 12/2005) o "credito edilizio" (nel Veneto L.R. 11/2004).

7 Solitamente espressa in unità di volume o unità di superficie.

8 Nel ciclo di vita di un diritto edificatorio che inizia con il riconoscimento di una chance edificatoria concretizzabile su un'altra area di proprietà oppure ceduta ad altri mediante negozio di cessione, si riconoscono tre fasi: generazione, processo attraverso il quale gli organi di governo decretano la comparsa di un diritto; circolazione, stabilisce che il diritto cominci a passare di mano in mano; estinzione, rappresenta il momento in cui ottenere un titolo abilitativo.

9 Si potrà valutare altresì la possibilità di trasferire in aree sottoutilizzate anche i diritti potenziali riconosciuti dalle previsioni di crescita dei piani urbanistici così da decretarne l'inefficacia in termini di trasformazione di suoli liberi.

10 Le principali azioni di questo programma riguardano la: demolizione dei fabbricati; rimozione delle superfici impermeabilizzate; bonifica dei suoli; eventuale acquisizione al patrimonio pubblico delle aree; ridestinazione a nuove funzioni collettive.

11 Il dimensionamento può essere ulteriormente condizionato: dalla presenza di edifici irregolari; dalla localizzazione e accessibilità; dall'esistenza di sottoutilizzo o abbandono integrale; dalle qualità del contesto.

12 In alternativa si potrebbe prevedere l'attribuzione di un unico indice edificatorio per ogni tipologia di recinto, dimensionato in funzione dei differenti risultati da raggiungere.

13 La riallocazione dei diritti aprirebbe a nuove occasioni di riforma della città. Per l'atterraggio si potranno considerare azioni di innalzamento dei valori di densità esistenti (volumetrie, abitanti e addetti) per gli ambiti sottoutilizzati. Tale densificazione va considerata come strumento per rafforzare le sezioni deboli dello spazio urbano e ricreare le condizioni minime di "urbanità densa" indispensabili per il funzionamento di una città.

14 La Legge regionale n. 12/2005 ha sostituito il PRG con il Piano di Governo del Territorio (PGT).

15 Il bivio riconosciuto nel piano riguarda due percorsi: continuare a indirizzare l'attività edilizia sui pochi spazi aperti residui attraverso la generosa previsione di nuove aree edificabili, oppure, eliminare le previsioni di nuove edificazioni su suoli liberi riutilizzando il capitale fisso territoriale già presente.

16 Possibilità ammessa solo per gli edifici regolarmente autorizzati, anche attraverso i procedimenti di sanatoria, non adibiti all'uso agricolo da almeno tre anni.

17 I diritti edificatori sono espressi in Superficie lorda pavimentata (SLP)

18 Gli ARU sono i principali ambiti di trasformazione previsti dal PGT che "comprendono aree di differente dimensione, inserite nel tessuto urbanizzato o in taluni casi localizzate lungo i margini urbani, interessate da processi di trasformazione unitaria finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi generali".

19 Con Utmin/Ufmin si "definisce la Superficie Lorda di Pavimento minima complessiva per poter procedere con l'attuazione degli interventi previsti".

Bibliografia

AA.VV. (a cura di) (2013), *Quando l'autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*, Quodlibet, Macerata.
Codecasa C., Garda E. (2011), *Il ciclo di vita dei diritti edificatori: strumenti e dispositivi per il governo delle densità urbane*, XXXII Conferenza italiana di scienze regionali, Torino
De Carli M. (2012) (a cura di), *La libera circolazione*

dei diritti edificatori nel comune di Milano e altrove. Urbanistica, diritto civile, diritto amministrativo, fiscalità, catasto, servizi al mercato, Franco Angeli, Milano.

Garda E. (2013), "Trasferimento dei diritti edificatori" in AA.VV. (a cura di), *Quando l'autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*, Quodlibet, Macerata.

Lanzani A. (2003), *Paesaggi italiani*, Meltemi, Roma.

Lanzani A. (2012), "Spazi aperti periurbani e nuove agricolture in Brianza" in *Territorio*, 60 (85-91).

Lanzani A. (2014), "Un progetto per l'urbanistica, una urbanistica per riformare il paese" in Russo M. (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Donzelli Editore, Roma.

Renard V. (2007), "Property rights and the transfer of development rights: Questions of efficiency and equity", in *Town Planning Review*, 78 (1) (41-60).

Stanghellini S. (2009), "Il principio perequativo nel piano urbanistico" in Bartolini A., Maltoni A. (a cura di), *Governo e mercato dei diritti edificatori. Esperienze regionali a confronto*, Editoriale scientifica, Napoli.

Un nuovo modello di governance e pianificazione per la Città metropolitana. Torino: una città di città?

CAROLINA GIAIMO

1. Introduzione

La rottura del tradizionale rapporto fra confini amministrativi e forme insediative suggerisce una riflessione sulle prospettive aperte dall'istituzione, con la L. 56/2014 (riforma Delrio), della Città metropolitana e delle Unioni. Il caso di Torino presenta alcuni tratti specifici che riguardano da una parte la sua 'anomalia' riferita al numero di Comuni che la compongono, nonché all'estensione e diversità territoriale e, dall'altra, una struttura normativo-legislativa in materia urbanistica ancora sostanzialmente incentrata sul modello di pianificazione verticale definito dalla storica Lur 56/77, conformemente alla L. 1150/42.

2. Caratteri tipici della problematica metropolitana
La necessità di dotare le grandi aree metropolitane di un'istituzione in grado di affrontare, alla scala sovra locale, i problemi di governo e di governance di tali territori, ha radici storicamente consolidate. In Italia, sulle aree metropolitane si è a lungo discusso fin dagli anni '60 e '70, quando le maggiori realtà urbane cercarono di fare fronte al forte processo di urbanizzazione e sviluppo edilizio sperimentando i Piani intercomunali: a Torino l'elaborazione del Prgi viene avviata nel 1952 ed abbandonata nel 1964.

Il progetto metropolitano di quegli anni era organizzato intorno a tre caratteri della città centrale: la dimensione, l'autonomia, lo spazio (Mazza 1991). La dimensione della città costituiva una forza ed una risorsa: l'intero sistema di produzione e consumo era arricchito dalla crescita della popolazione che determinava l'aumento della domanda dei beni di consumo di base e, in un certo senso, dilatava quindi il mercato del lavoro. Inoltre, il successo della città metropolitana era basato sulla sua autonomia ovvero sulla sua capacità di agire come un magnete sulla regione circostante e di subordinarla alle sue esigenze, di assorbirne le energie e di utilizzarla come prima area di esportazione dei suoi prodotti. La prima risorsa del progetto metropolitano degli anni '60 era, pertanto, lo spazio circostante la città capoluogo.

La questione della pianificazione sovra locale e dell'ente intermedio occupa tutti gli anni '70 con la sperimentazione, avviata attraverso apposite leggi da alcune Regioni tra cui il Piemonte, dell'ente Comprensorio, cui vengono affidate specifiche finalità e competenze. I Comprensori vengono istituiti, soprattutto nel centro-nord, con carattere di organismi elettivi di secondo grado, rappresentativi di Comuni gravitanti attorno ad un centro con caratteristiche di polo o sub-polo regionale esistente o, soprattutto, potenziale. Torino e la sua area contermina e di influenza, sono stati oggetto di numerosi tentativi ed atti di pianificazione socio-economica e territoriale che, prevalentemente non conclusi, hanno trovato nello Schema di Piano territoriale del Comprensorio di Torino del 1982 un quadro di riferimento che ha influenzato le successive stagioni di pianificazione, dal primo Piano territoriale regionale del 1997 agli anni recenti.

Con l'esaurirsi dell'esperienza comprensoriale (1980-85), il decennio degli anni '80 - caratterizzato da grandi trasformazioni ed innovazioni soprattutto per quanto riguarda la produzione di beni e servizi privati, con effetti anche sull'organizzazione territoriale sia delle attività produttive che della distribuzione della popolazione -, è connotato da una cultura urbanistica e da scelte di politica territoriale che denunciano, in particolare dopo il 1985, una certa incapacità o disattenzione nell'affrontare i problemi della pianificazione d'area vasta. Ciononostante, la centralità dei territori metropolitani nei processi di internazionalizzazione e globalizzazione torna al centro dell'agenda politica con l'annuncio del progetto del grande mercato unico europeo nel 1985 - approvato poi nel 1992 - che vede le grandi imprese multinazionali intensificare gli investimenti nelle aree economicamente forti dei diversi paesi europei (Camagni 1992), ovvero nei territori-porta dell'internazionalizzazione, cioè le grandi realtà metropolitane. In questo scenario politico-economico, la legge 142/1990 affronta il problema della pianificazione intermedia conferendo un nuovo specifico potere di pianificazione alla Provincia (istituzione ben più solida dei Comprensori che con tale provvedimento viene potenziata nelle funzioni) ed alla Città metropolitana che non si configura, nel progetto di allora, come un nuovo livello di

governo, bensì come un nuovo soggetto istituzionale del livello intermedio rappresentato dalla Provincia. Rispetto ai fenomeni insediativi, a partire dalla fine degli anni '90, anche il territorio torinese è teatro di quei processi che, in maniera simile, hanno riguardato altri territori italiani ed europei e che in letteratura hanno preso il nome di metropolizzazione ed anche di post-metropolizzazione (Saccomani 2014).

In questo scenario, quale immagine emerge di Torino? In primis va richiamata una condizione che è anche una specificità ovvero il posizionamento geografico. Posta al centro del bacino superiore del Po che si apre a ventaglio attorno alla città con tre zone concentriche di montagna, colline e pianura disposte in modo da formare una specie di grande anfiteatro gravitante su di essa, è caratterizzata da una posizione geografica che ha assunto un valore che nel corso della storia è oscillato a seconda che lo si consideri alla scala delle relazioni transalpine o a quella regionale piemontese. In relazione a questo duplice valore della sua posizione la città presenta, nel suo lungo tempo, due 'vocazioni' funzionali. Una, relativamente debole, di nodo del traffico transalpino, che trae vantaggio dai flussi in transito senza mai realmente controllarli; una seconda, più forte, di centro, che organizza e controlla, anche politicamente e militarmente, lo spazio regionale circostante (Dematteis 1997).

Al volgere del nuovo millennio, di questo territorio emergono alcune immagini apparentemente contraddittorie. La prima è interna a Torino che, da un lato, mostra un profilo dinamico e con grandi risorse umane e ambientali e dall'altro quello di una città attardata e con non marginali sacche di malessere economico e sociale. Come in ogni situazione di crisi dopo fasi di intenso sviluppo, anche Torino si è trovata a dover scegliere: o perdere le posizioni conquistate con fatica e tenacia in molto decenni, o impegnarsi per invertire la tendenza e riconquistare il ruolo di metropoli dinamica e innovativa.

La seconda immagine è riferita proprio al territorio metropolitano (Corrado e Giaimo 2007). Esso mostra uno scenario duplice: uno per la città centrale, cresciuta nel corso dei secoli secondo principi di rigorosa unitarietà, plasmata e organizzata, volta per volta, in ragione dei modelli normativi e delle esigenze istituzionali dell'autorità politica; l'altro per l'area vasta che si è andata progressivamente formando a partire dagli anni '50, che ha coinvolto funzionalmente (spesso travolgendole) periferie e centri dei Comuni limitrofi ma non è stata governata coerentemente dal punto di vista amministrativo e territoriale.

Una vasta agglomerazione formatasi con successive 'cinture' a densità degradante, il cui assetto insediativo ha seguito le logiche occasionali della localizzazione industriale e delle residenze soprattutto quali contenitori della relativa mano d'opera. Già a partire dal 1993, i soggetti istituzionali dell'area torinese (ed in particolare la città di Torino) hanno cercato di raccogliere la sfida di colmare tali divari con la coscienza che una città ed un territorio si possono reinventare utilizzando le risorse ereditate dal suo passato ma

integrandole per investirle verso nuove prospettive. L'insieme delle iniziative mobilitate per una nuova forma di governo dello sviluppo è stato ampio, con luci e ombre, successi e insuccessi, esiti definiti ed altri ancora attesi. Fra tutte, l'azione di pianificazione strategica svolta dall'Associazione Torino Internazionale impegnata a ricercare un'espressività metropolitana e una dimensione territoriale transcalare, perseguendo l'obiettivo di un'area metropolitana come una "città di città", trama policentrica ove individuare temi e progetti condivisi da parte degli attori pubblici e privati, per superare un'improporzionabile visione frammentata o torinocentrica.

3. Il problema del modello di governo

Già con l'approvazione della L. 142/90 è stato introdotto in Italia un regime giuridico differenziato per alcune grandi città che sono state definite aree metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari ed ora anche Reggio Calabria. In queste aree, oggetto di sviluppo socio-economico e dinamiche territoriali accelerate e complesse, fortemente diversificate fra loro, con la 'riforma Delrio' viene riproposto il problema della inadeguatezza e del superamento delle tradizionali forme di governo locale.

Esiste un'ampia gamma di modelli di governo sperimentati da diversi decenni in altri paesi europei e nonostante sia evidente che non esiste una soluzione definitiva e valida in assoluto del problema, perché gli oggetti da disciplinare nelle aree metropolitane sono continuamente in evoluzione e dipendono fortemente dalle condizioni di contesto, è interessante richiamare la recente soluzione (gennaio 2014) adottata in Francia nella nuova L. 58 "Maptam - Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles" (Galimberti D. e Morel Journal C. 2014) per coglierne i significativi aspetti di diversità rispetto alla riforma italiana.

Innanzitutto si istituiscono inizialmente solo 3 métropoles: Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence (solo Lione sperimenterà da subito l'elezione diretta del Consiglio metropolitano, in forza di una tradizione consolidata di efficace cooperazione intercomunale), la cui natura giuridica è di 'enti pubblici a fiscalità propria ed a statuto speciale', le cui competenze sono ampie e specificate dalla legge per ciascuna di esse. Anche le funzioni sono elencate per ognuna di esse e comprendono ambiti precedentemente attribuiti ad altri enti, Comuni e Dipartimenti (a Lione è assegnata anche la competenza sui piani urbanistici - Plan local d'urbanisme - e la gestione dei grandi servizi urbani). Inoltre, in ciascuna métropole si istituisce un Conseil de développement che riunisce i partner economici, sociali e culturali ed è consultato sugli orientamenti strategici. Se l'istituzione effettiva delle métropoles è prevista il 1° gennaio 2016, è già operativa una mission de préfiguration: una commissione tecnico-politica di alto livello cui partecipano il prefetto della regione, i politici locali e i partner socio-economici, col compito di predisporre lo Statuto metropolitano,

l'organizzazione e la struttura budgetaria dell'ente, un documento di diagnosi generale del territorio che costituisce la base per il successivo 'progetto metropolitano', nonché soprattutto un 'patto finanziario e fiscale' che legherà la metropoli e i suoi Comuni. In sintesi, un'autorità forte e con reali poteri operativi, cui il legislatore italiano poteva guardare con attenzione, date le note difficoltà registrate dopo l'approvazione della L. 142 nel dare vita ai nuovi organismi di governo metropolitano.

La questione che si pone è quella di determinare un diverso approccio metodologico alla risoluzione del problema della 'giusta dimensione' geografica e funzionale dell'area metropolitana ovvero della definizione dei confini (Barbieri 2014a). L'esperienza comparata più recente evidenzia alcuni punti fermi:

- le grandi concentrazioni urbane devono essere considerate un fenomeno non solo locale ma anche regionale, nazionale e sovranazionale, che non possono sussistere scollate dal contesto dei livelli di governo superiori e pertanto è necessario prevedere forme di coordinamento, accordo, concertazione con i livelli regionale e statale per la negoziazione su nuove competenze e risorse;
- non è possibile definire nuovi modelli di governo metropolitano con caratteri di rigidità ma è necessario adottare criteri di grande flessibilità;
- non si può individuare un solo modello di governo metropolitano valido per tutto il territorio nazionale ma devono poter coesistere più modelli in rapporto alle diverse caratteristiche dei fenomeni conurbativi e delle vocazioni funzionali esistenti nelle diverse parti del Paese.

4. Torino metropolitana: una città di città?

Il 12 ottobre scorso si è votato per eleggere il Consiglio metropolitano di Torino, l'organismo composto da 18 tra Sindaci e Consiglieri comunali del torinese, destinato a divenire il motore della Città metropolitana che dal 1° gennaio 2015 prenderà il posto e le funzioni della Provincia, che si estingue il 31 dicembre 2014.

Lo spirito - annunciato - con cui nasce tale istituzione è quello di 'ente territoriale di area vasta', ispirato ad esperienze amministrative di livello europeo, per rispondere ai problemi di realtà complesse.

Come disposto dalla L. 56/2014, anche a Torino la Città metropolitana avrà tre organismi:

- il Sindaco metropolitano che coincide col Sindaco del capoluogo ovvero Piero Fassino, che è anche l'unico organo di governo della Cm. Non c'è giunta; non ci sono assessori. Il Sindaco può, se vuole, assegnare deleghe a membri del Consiglio metropolitano.
- il Consiglio metropolitano, organo di indirizzo e controllo, composto da Fassino e da altri 18 membri eletti in secondo grado;
- la Conferenza metropolitana, composta da tutti i Sindaci del territorio.

La legge nazionale attribuisce alla Città metropolitana quattro funzioni essenziali: viabilità, edilizia scolastica, pianificazione del territorio e sviluppo

socio-economico. Mentre le prime due sono tipiche delle Province, cui da sempre compete la manutenzione delle strade e delle scuole secondarie superiori, le altre sono relativamente inedite. La pianificazione del territorio riguarda sì la gestione dei rifiuti (già di competenza provinciale) ma si estende allo sviluppo urbanistico. L'economia coinvolge, oltre al lavoro, anche l'innovazione e l'attrazione degli investimenti. Ci sono poi una serie di funzioni – fra cui alcune fondamentali quali trasporti e ambiente – che negli anni sono state delegate dalla Regione Piemonte alla Provincia di Torino e che dovranno essere discusse e rinegoziate, anche se probabilmente resteranno di competenza della Città metropolitana.

Ma a Torino un primo evidente problema rispetto alle altre Cm italiane, è il peso dei territori.

Infatti, quella del 12 ottobre è stata un'elezione di secondo livello cui hanno potuto prendere parte in 3.775 tra Sindaci e Consiglieri comunali dei 315 Comuni di cui si compone la Provincia per formare un Consiglio eletto con voto ponderato. Ovvero la preferenza espressa da ciascun elettorale ha assunto un 'peso' in funzione del 'peso' del rispettivo Comune d'appartenenza: 853 per il voto di un Consigliere comunale di Torino e solo 4 per quello di un Comune fino a 3.000 abitanti. E come è noto «molti Comuni del territorio dell'ex Provincia di Torino sono di dimensioni demografiche ridotte: su 315 Comuni 115 avevano al 2011 meno di 1.000 abitanti, e di questi 52 ne avevano meno di 500. Oltre il 46% dei Comuni è incluso in una Comunità montana; fra questi il 48% aveva al 2011 una densità di popolazione minore di 20 ab/kmq, quelli con densità maggiori formano una corona pedemontana o si incuneano in alcune valli in corrispondenza delle infrastrutture per l'accessibilità» (Saccomani 2014).

Ciò ha determinato, nei mesi scorsi, non poche - e peraltro comprensibili - tensioni a livello locale nella definizione delle liste e delle coalizioni, tensioni che si sono potute 'leggere' attraverso i picchi di astensione che si sono registrati nel Canavese e a Chivasso. In ogni caso, complessivamente alle urne si sono recati il 73,88% degli aventi diritto, un dato che allinea Torino agli esiti delle altre realtà metropolitane.

Ma il problema della rappresentanza resta.

Il nuovo Consiglio metropolitano avrà solo 18 esponenti. Pochi per assicurare una adeguata rappresentanza a ciascun territorio. Soprattutto se si considera che il meccanismo di voto assegna un peso esorbitante agli elettori dei Comuni di dimensione demografica maggiore. Il paventato e temuto rischio di un predominio di Torino sul nuovo ente potenzialmente c'è e risiede proprio nell'elevato numero di Comuni in cui si articola il territorio della Provincia di Torino: 315 (134 a Milano, 121 a Roma, 92 a Napoli e 67 a Genova). La prima sfida che il nuovo Consiglio è chiamato ad affrontare con la redazione dello Statuto (da approvare entro fine 2014) è dunque quella di correggere questo squilibrio.

Il Sindaco Fassino ha annunciato l'avvio di un percorso per coinvolgere gli amministratori di tutto il

territorio che supporteranno il lavoro del Consiglio metropolitano ad esempio attraverso l'istituzione di 'consigli di zona' che rappresentino le aree omogenee e ne rivendichino le istanze. Il neo-Sindaco della Cm ha anche annunciato l'intenzione di convocare il Consiglio entro fine ottobre e in quella sede proporrà la costituzione di due gruppi di lavoro. Il primo lavorerà alla preparazione della bozza dello Statuto, il secondo avrà il compito di definire i confini delle zone omogenee dove individuare forme di rappresentanza elettiva che contribuiscano ad arricchire il lavoro del Consiglio metropolitano. L'obiettivo dichiarato è quello di costruire un percorso in cui tutti i Comuni si identifichino e soprattutto siano adeguatamente rappresentati. Nel caso della Cm di Torino vi è un'ulteriore sfida da cogliere, a partire dalle tre tipologie di pianificazione che la legge Delrio assegna alla Città metropolitana: pianificazione territoriale di coordinamento, nuova pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; Piano strategico del territorio metropolitano. Essa riguarda la necessità, contestualmente alla redazione dello Statuto, di rinnovare il 'modello di pianificazione' del territorio piemontese nella natura e nei contenuti degli strumenti, oltre che nelle procedure. Un rinnovamento che consenta, nel breve periodo, di avvalersi delle esperienze e degli strumenti di piano già in vigore per l'intero territorio metropolitano (il Ptc2 della Provincia) ma, dall'altro, preveda un nuovo piano metropolitano che, come è ormai opinione condivisa, assuma il profilo di un Piano strutturale metropolitano, che indica l'assetto fondamentale del territorio ma non conforma i diritti edificatori; funzione, quest'ultima, da lasciare ai Comuni metropolitani (Barbieri 2014b).

Poiché la L. 56/2014 impone alle Regioni "di adeguare la propria legislazione alle disposizioni della presente legge entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore", la Regione Piemonte deve trasformare tale 'dovere' in 'opportunità' di dotare la Città metropolitana di Torino (ma non solo) di strumenti di governo del territorio in grado di raccogliere le sfide che presentano un'urgenza forte, amplificata dalla crisi (Camagni 2014): una sfida economica ed una sfida territoriale e di pianificazione che, naturalmente, sono fortemente intrecciate.

E' pur vero che la città di Torino è stata tra le prime di Italia a dotarsi di un piano strategico - attualmente alla terza edizione (Saccomani 2014) - ma oggi serve un piano strategico riferito ad un territorio ben più vasto (i 315 Comuni) e decisamente più rappresentato, dai siti più 'lontani' a quelli più 'vicini' al capoluogo, in grado di coglierne le diverse specificità, potenzialità e limiti. Un piano finalizzato a riconoscere quelle 'progettualità metropolitane' prioritarie su cui fare confluire la nuova programmazione dei fondi europei 2014-2020.

Bibliografia

Barbieri C.A. (2014a), "Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia", *Urbanistica* 153/154, (in press).

Barbieri C.A. (2014b), "Città metropolitana: una sfida ad innovare la pianificazione del territorio da interpretare", *Urbanistica Informazioni*, n. 256, (in press).

Camagni R. (1992), "Le grandi città italiane e la competizione a scala europea", in P. Costa e M. Tonilo (ed), *Città metropolitane e sviluppo regionale*, Milano, Franco Angeli, 23-45.

Camagni R. (2014), "Le aree metropolitane italiane per lo sviluppo del paese: obiettivi e competenze nella nuova legge", [<http://www.laboratoriourbano.info/2014/02/le-citta-metropolitane-una-riforma-per-il-rilancio-del-paese/>]

Corrado F., Giaimo C. (2007), (ed), *Città e territorio metropolitano contemporaneo. Rapporto da Torino*, Milano, Franco Angeli.

Dematteis G. (1997), "Il sito: componenti naturali e potenzialità", in C.A. Barbieri, Id, C. Giaimo, "Torino: dall'eredità del passato ad una strategia per il presente ed il futuro", *L'Universo*, p 440.

Galimberti D., Morel Journel C. (2014), "Le politiche di coordinamento su scala metropolitana in Francia: il caso della regione urbana di Lione", *Urbanistica* 153/154, (in press).

Giaimo C. "Nuova pianificazione del territorio e riforma istituzionale in Piemonte", *Urbanistica Informazioni* on line [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Nuova-pianificazione-del-territorio-e-riforma-istituzionale-in.html>].

Mazza L. "European viewpoints: a new status for italian metropolitan areas", *Town Planning Review*, p. 143-146.

Saccomani S. (2014), "Torino: una città metropolitana di 315 Comuni", *Urbanistica* 153/154, (in press).

Torino e Lynch: la percezione a supporto dell'urbanistica? Analisi e riflessioni sulla multipolarità e sulla forma urbana per l'area metropolitana torinese

ALFREDO MELA, GIOVANNA PERINO,
FRANCESCA PAOLUCCI
E EMMA SILIBERTO

Introduzione

L'inizio dell'anno che verrà, il primo gennaio del 2015, vedrà il subentro delle Città metropolitane, come indicate dalla Legge n. 56 del 7 aprile 2014, alle Province omonime. Le prime assumeranno le dimensioni

territoriali delle province preesistenti. L'evoluzione legislativa che ha condotto a tale risultato è stata oggetto di numerosi studi e approfondite ricerche inerenti aspetti differenti non solo di natura giuridica ma anche sociale, economica ed urbanistica. È in tale corpus di studi che si inserisce la ricerca di seguito narrata, il cui sviluppo è avvenuto nel corso del 2013 a cura di Ires Piemonte e del Politecnico di Torino e, nello specifico, degli autori del presente contributo, al fine di analizzare la questione di una parte dell'attuale Area Metropolitana Torinese (AMT) non esclusivamente da un punto di vista istituzionale. Premessa delle analisi effettuate sono stati uno studio IRES del 2008, "Lo sviluppo multipolare dell'Area Metropolitana Torinese" e le molte trasformazioni urbanistiche che hanno caratterizzato il territorio torinese nei sei anni successivi alla elaborazione di tale rapporto. Infatti, è stato scelto di osservare, con metodi diversi, se, come e in quale direzione era andato mutando lo sviluppo multipolare dell'area oggetto di studio.

La struttura socio demografica dell'Area metropolitana Torinese

L'analisi delle caratteristiche della struttura socio-demografica dell'AMT per il periodo compreso tra il 2001 e il 2011 facendo riferimento ai dati censuari ISTAT e, in particolare, ai dati demografici e alle classi d'età, ha consentito di evidenziare le tendenze che hanno caratterizzato nell'arco del decennio i territori analizzati e come eventualmente queste variazioni si rapportano alla nascita di ipotetici poli di sviluppo metropolitano. Le carte elaborate hanno mostrato un incremento della popolazione residente soprattutto nelle cinture esterne, accompagnato da un decremento assiale solo in alcuni dei comuni analizzati. In generale, invece, la variazione percentuale della popolazione straniera residente è risultata positiva in tutte le cinture metropolitane. Inoltre, per l'analisi sulle fasce d'età, si è scelto di prendere in esame la popolazione di età infantile e adolescenziale da una parte e quella anziana dall'altra, che risultano essere legate a specifici fattori problematici. La perdita di popolazione più giovane si è verificata in alcuni comuni dell'area metropolitana, localizzati principalmente nella prima e nella seconda cintura; positiva in ognuna delle cinture è risultata invece la variazione percentuale per la fascia d'età over 65, a conferma del noto trend di invecchiamento della popolazione del capoluogo piemontese rispetto ad altre realtà regionali.

I risultati ottenuti dall'indagine socio demografica condotta, ben lontana da un mero esercizio statistico, possono affiancare e supportare efficacemente studi sociologici ed urbanistico/pianificatori inerenti il territorio metropolitano, specialmente quando, alla scala urbana, gli interrogativi sono relativi alle molteplici questioni legate alle trasformazioni fisiche della città e, in particolare, agli schemi interpretativi di uno spazio pubblico urbano che, al tempo stesso, potenzialmente accomuna e separa i soggetti che lo popolano (Mela, 2014).

Lo sviluppo multipolare dell'Area metropolitana

Torinese

Lo sviluppo multipolare dell'AMT è stato analizzato al fine di rilevare tanto le polarità esistenti quanto quelle potenziali. L'attenzione dello studio è stata infatti orientata al fenomeno della tendenza al decentramento di alcune funzioni di elevata qualificazione all'interno dell'AMT, la quale ha caratterizzato uno sviluppo territoriale multipolare lungo alcuni dei principali assi dell'area di studio. In particolare, l'analisi sulle polarità metropolitane è stata condotta attraverso tre fasi:

- ricognizione delle polarità, dei distretti e dei principali elementi di rilievo, suddivisi per funzioni prevalenti, presenti oggi all'interno dei quadranti dell'AMT;
- ricognizione dei programmi e dei progetti che interessano l'AMT e valutazione dello stato di avanzamento lavori di ciascuno;

- rispetto alla prima fase, definizione delle principali polarità dell'AMT e sistematizzazione delle stesse secondo criteri specifici, con l'obiettivo di restituire una fotografia al 2013 della loro distribuzione sul territorio ed effettuare una lettura di tipo percettivo.

La ricerca condotta ha avuto quale esito non solo la conferma dell'evoluzione multipolare dell'AMT, che nel complesso presenta numerose specificità ma che si può descrivere attraverso ideali "assi" di sviluppo urbano, ma ha inoltre consentito di rilevare una spinta marcata in tal senso. Ciò si evince dalla Carta di Sintesi appositamente elaborata, che illustra lo sviluppo assiale del multipolarismo torinese attraverso l'identificazione dei principali assi di sviluppo e delle polarità, "attuali" e "potenziali", suddivise secondo le funzioni di rango metropolitano; è ancora evidente il cosiddetto "Asse Fordista", sviluppatosi in direzione nord-sud, che va ad incrociarsi con l'"Asse dei Ceti Medi" in direzione est-ovest. Il primo corrisponde principalmente alla direttrice lungo la quale si collocavano i più importanti insediamenti produttivi; il secondo è, invece, caratterizzato da una maggiore presenza di attività terziarie e, a livello residenziale, da una più ampia rappresentanza di ceti medi. Oltre a questi Assi "riconfermati", sono di cruciale importanza:

- l'Asse della Spina, che si prolunga idealmente in direzione sud, attraversando il distretto in cui si concentrano i principali impianti che rappresentano una eredità dell'evento olimpico di Torino 2006, sino a giungere al complesso di Mirafiori, parte del quale vede già in atto una significativa rifunzionalizzazione;

- l'Asse di Corso Marche, che con il progetto che prevede la sovrapposizione "a wafer" di diverse infrastrutture di trasporto (un'autostrada a quattro corsie, un grande corso alberato e una galleria che consente l'attraversamento della linea ferroviaria ad alta velocità), verrà a rappresentare un asse di collegamento diretto tra Stupinigi e Venaria Reale, lungo il quale si ipotizzava in fase progettuale la realizzazione della nuova Città della Salute, ma che tuttavia è ancora ampiamente da discutere e oggetto di riflessione da parte del governo regionale recentemente insediatosi;

- l'Asse del Po, che idealmente si configura come una linea lungo la quale si situano importanti funzioni culturali e di interesse turistico-ambientale;
- gli Assi di Porta Nuova-Piazza Castello e Via Garibaldi, con la prevalente concentrazione di funzioni legate al tempo libero, al loisir e al commercio;
- l'Asse della Tangenziale, che attrae funzioni di elevato livello e, specialmente, attività commerciali e di loisir, oltre che la concentrazione di numerosi progetti di interesse ambientale (tra questi la "tangenziale verde" tra Settimo e Borgaro), che dovrebbero avere il compito di generare una rete di aree verdi connesse ad altre già presenti o in via di consolidamento.

L'analisi percettiva applicata all'Area metropolitana Torinese

La ricognizione e la sistematizzazione delle informazioni raccolte sul multipolarismo sono state affiancate dalla ricerca di componenti di tipo percettivo con riferimento al paesaggio urbano, indagando sulle tematiche teoriche della percezione della città e, in modo particolare, sull'immagine che il capoluogo torinese imprime nella memoria di chi lo visita percorrendo gli assi principali d'ingresso per ciascuno dei suoi principali quadranti. Tra le diverse teorie che nel corso del tempo si sono occupate del paesaggio urbano come oggetto di percezione vi è quella dell'urbanista e architetto Kevin Lynch, cui si è scelto di ispirarsi per la sua completezza e sistematicità d'approccio. L'immagine urbana è stata analizzata percorrendo in automobile i principali assi di ingresso all'area interessata, distinguendo tra elementi diversi al fine di ricavare indicazioni utili alla progettazione delle forme di spazi che consentano l'orientamento e la significazione da parte dei cittadini stessi. Esito della prima fase di analisi è una mappa concettuale nella quale sono stati schematizzati i confini dell'AMT e i percorsi individuati ai fini dell'indagine comprensivi del territorio comunale torinese e di parte del territorio dei comuni limitrofi.

Quali sono, dunque, gli elementi al centro dell'analisi e sui quali si è focalizzata l'attenzione? Innanzitutto gli assi "confine" e quelli generalmente utilizzati per accedere all'AMT dai quattro quadranti, spesso costituenti delle "barriere": siano esse fisiche o percettive, impediscono o limitano relazioni dirette tra gli ambiti attraversati. Per il Quadrante Ovest, ad esempio, le barriere fisiche sono rappresentate da Corso Regina Margherita, Corso Mediterraneo e ovviamente dalla tangenziale nel tratto Nord-Sud che, pur non essendo un asse d'ingresso alla città, è stata indicata come limite dell'area oggetto d'analisi a causa della sua principale funzione di distribuzione del traffico in ingresso e in uscita. Altri assi, invece, sono indicati come "Barriere percettive" poiché dividono e separano ambiti di diverso uso e utilizzo: costituisce un esempio Corso Orbassano per il quadrante Ovest. Per ciascun quadrante l'attenzione è stata poi focalizzata sui percorsi (Paths), classificati per intensità e dunque suddivisi in "forti", "medi" e "deboli" in funzione dei dati di Traffico Giornaliero Medio (TGM)

rilevati. Per Torino, facile riconoscere tra i "forti" alcuni dei corsi più utilizzati dai cittadini dell'AMT: Corso Regina Margherita, Corso Grosseto e Corso Giulio Cesare; tra i "deboli" sono invece presenti assi meno frequentati ma ugualmente funzionali alla distribuzione del traffico, quale ad esempio Strada di Lanzo e Via Borgaro. In alcuni casi, i dati di TGM rilevati supportano la percezione e le sensazioni dell'individuo che li percorre con il mezzo privato, spesso confermate dalla documentazione fotografica prodotta durante i numerosi sopralluoghi.

Numerosi sono stati i margini, Edges, rilevati all'interno dell'AMT, ovvero quei percorsi o elementi che possono assumere un carattere di "barriera" o di "su-

tura" nel momento in cui dividono una zona dall'altra o, viceversa, mettono in relazione e uniscono due aree generalmente vicine. All'interno del Quadrante Est, ad esempio, i principali margini sutura sono rappresentati da Strada dell'Eremo, Strada Revigliasco e Strada del Fioccardo; i margini barriera, invece, sono riconducibili ad esempio a Corso Casale, Corso Moncalieri e Corso Chieri.

Tra gli elementi lynchiani indagati, i nodi, Nodes: quei punti, definiti strategici per la città, come i luoghi di congiunzione tra più percorsi o di concentrazione di determinate attività e/o funzioni. Nel Quadrante Ovest, tra i più importanti nodi di congiunzione dei percorsi segnalati, Corso Orbassano e Corso Tazzoli o Corso Francia e Corso Marche; sono per contro nodi di concentrazione il Polo commerciale di Ikea, il distretto commerciale di Collegno, l'Interporto SITO, il polo commerciale di Le Gru. Fondamentali per la percezione e, soprattutto, per colpire l'impressione mnemonica del visitatore, vi sono i riferimenti, Landmark. Elementi più o meno lontani rispetto all'osservatore, indicano dei punti simbolo dell'immagine della città. Nel Quadrante Sud sono landmark a "breve raggio" la Palazzina di caccia di Stupinigi, lo Stadio olimpico e gli edifici a torre in Corso Trieste; ad "ampio raggio", la Mole Antonelliana, la Basilica di Superga, l'Arco Olimpico, il Castello di Moncalieri, il Monte Monviso. Alcuni di questi rappresentano Landmark particolarmente significativi per l'AMT, in quanto visibili da tutti e quattro i quadranti.

Ultimo elemento lynchiano indagato: gli ambiti, District. Una dettagliata analisi dei quartieri visibili lungo i percorsi di accesso all'area oggetto d'esame ha dato un risultato legato alla presenza di numerose polarità analizzate nella prima parte della ricerca; alcune di esse, ormai, caratterizzano fortemente la percezione di tutti coloro che vivono l'AMT, ma anche di coloro che ne fanno ingresso per la prima volta. Per il Quadrante Sud, ad esempio, è possibile fare riferimento al Distretto Olimpico, al Distretto Industriale di Mirafiori, al Distretto di Italia '61, al Polo Lingotto, ai diversi poli universitari e a molte altre polarità che si distribuiscono lungo gli assi d'accesso presi in esame. In generale l'attuale dibattito sull'istituzione delle Aree metropolitane è stato occasione per effettuare un'indagine su diversi aspetti che caratterizzano l'ambito torinese: il contesto metropolitano in oggetto risulta oggi essere organizzato secondo un multipolarismo assiale favorito negli ultimi anni dalla tendenziale dislocazione delle principali funzioni metropolitane. L'evidente caratterizzazione dell'area da parte di un certo numero di polarità individuate (che, tuttavia, devono essere organizzate al meglio per poter rispondere ai criteri del multipolarismo), ha consentito di esprimersi sulla necessità di ridiscutere l'intera organizzazione strutturale e infrastrutturale, e la conseguente localizzazione delle grandi funzioni di scala territoriale e metropolitana. Tale considerazione viene rafforzata anche dall'applicazione dell'analisi percettiva, che ha permesso di constatare le valutazioni già emerse nell'analisi multipolare.



Figura 1—Estratto Tavola dei Confini_Quadrante Ovest

I risultati della ricerca

Dalla ricerca effettuata si desumono considerazioni circa il contenuto e il metodo utilizzato nell'analisi. Per quanto i primi è emerso che:

- L'area metropolitana torinese è caratterizzata da un multipolarismo assiale legato ai principali assi di sviluppo della città di Torino, capace di valorizzarne al tempo stesso le specificità locali.

- L'analisi percettiva condotta sul contesto torinese ha costituito una prova di attualizzazione della metodologia proposta da Kevin Lynch: l'indagine, infatti, è stata applicata ad un contesto territoriale di scala vasta; ciò ha permesso di indagare maggiormente sulle caratteristiche delle periferie urbane, spesso identificabili come "biglietti da visita" delle città per chi ne fa ingresso, dunque replicabile anche con riferimento a quelli che oggi sono i confini della "nuova" Città metropolitana torinese.

- Lo studio ha permesso di evidenziare i problemi connessi alla fruibilità dell'ambito considerato e di identificare alcune indicazioni di policy, orientate a incrementare l'accessibilità alle polarità metropolitane e ad aumentare la permeabilità degli assi di accesso ai mezzi privato automobilistico ma anche ai mezzi pubblico, ai veicoli a due ruote o ai pedoni.

Con riferimento al metodo utilizzato, si ritiene utile condividere le seguenti considerazioni:

- L'integrazione del metodo statistico-oggettivo con quello qualitativo-percettivo ha permesso il confronto dell'esito dei primi, i dati, con le percezioni rilevate durante i sopralluoghi effettuati.

- In vista dei nuovi adeguamenti legislativi, l'applicazione dell'analisi percettiva potrebbe essere estesa ad ambiti più vasti come l'intero territorio provinciale o porzioni di esso già notoriamente più critiche di altre;

- Interessante potrebbe essere la sua funzione di supporto alla redazione di strumenti di pianificazione territoriale, ad esempio con l'elaborazione di un "piano visivo" per l'area metropolitana derivante da un'analisi della forma esistente e dell'immagine collettiva dell'area, attraverso la partecipazione dei cittadini.

Conclusioni

È chiaro a tutti anche solo per esperienza personale che lo sguardo, in generale, non può essere considerato semplicemente come un fenomeno di natura fisiologica incapace di generare conseguenze. Con riferimento ai nostri temi, è Giampaolo Nuvolati a ricordarcelo richiamando la figura ottocentesca del "flâneur", nel quale rivede uno sguardo capace di cogliere le trasformazioni che prendono forma nel cuore della città. Nel suo libro "Lo sguardo vagabondo. Il "flâneur" e la città da Baudelaire ai postmoderni" (Nuvolati G., 2006), l'autore conferma la storica funzione del "flâneur" come oggetto dell'analisi sociologica. E ancora, sempre partendo dal "flâneur" ma allo stesso tempo allontanandosene per affrontare l'odierno mondo digitale, l'importanza dello sguardo nel fruire un certo tipo di città e della percezione che

della stessa se ne ricava sono centrali nella fruizione dei paesaggi e degli immaginari urbani digitali. La portata estetica e progettuale che li caratterizza è infatti tale da costituire esperienze indipendenti dal cosiddetto "gameplay primario". Reali o digitali che siano le realtà urbane di cui ci si occupa, dunque, la portata dello sguardo sulle loro dimensioni e quelle ad esse prossime è tale da non poter essere ignorata dall'approccio urbanistico e di pianificazione. Infatti, come ci ricordava Jane Jacobs già all'inizio della metà degli anni Sessanta, "ciò che abbiamo da esprimere attraverso la forma delle nostre città non dev'essere sottovalutato. (...) Non dobbiamo sottrarci al compito di rendere meglio comprensibile nella sua essenza quest'accolta vivente di usi interdipendenti, questa libertà, questa vita; né possiamo essere così distratti da ignorare quale sia quest'essenza" (Jacobs, 1961).

Bibliografia

Jacobs, J. (1961) (a cura di), Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane, Torino, Einaudi.

Lynch, K. (1964), L'immagine della città, Venezia, Marsilio. Edizione italiana: Lynch, K., Ceccarelli, P. (a cura di) (2013), L'immagine della Città, Venezia, Marsilio.

Mela, A. (2014) (a cura di), La città con-divisa: lo spazio pubblico a Torino, Milano, Franco Angeli Editore.

Nuvolati, G. (2006), Lo sguardo Vagabondo. Il flâneur e la città da Baudelaire ai postmoderni, Bologna, Il Mulino.

Mela, A., Davico, L., Crivello, S. e Staricco, L. (2008), Lo Sviluppo multipolare dell'Area Metropolitana Torinese, IRES Piemonte.

Pianificazione ambientale vs pianificazione urbanistica per una trasformabilità economicamente sostenibile di aree ex produttive: livelli di contaminazione e flessibilità funzionale.

GIUSEPPE STELLIN
E ELENA PICCHIOLUTTO

1. Rigenerazione di aree ex produttive contaminate
Il tema della rigenerazione urbana delle aree ex produttive contaminate è noto (De Franciscis, 1997; CABERNET, 2012), così come le sue problematiche di carattere amministrativo, urbanistico e ambientale (Balducci, 2003).

Da un'analisi delle esperienze e della letteratura emerge come una delle principali criticità sia la mancanza di coordinamento tra le procedure ambientali ed urbanistiche: se la necessità della loro integrazione è riconosciuta da tempo a livello internazionale (Boott, 1999), così non è ancora nelle pratiche nazionali (Audis, 2014).

Il presente contributo sintetizza un percorso di ricerca mirato a dimostrare, con specifico riferimento a un caso studio, come l'inversione del rapporto dominante del progetto urbanistico rispetto a quello ambientale permetta una pianificazione più coerente nei rispetti del territorio ma, soprattutto, offra una leva a favore della fattibilità economica degli interventi.

2. Incidenza della procedura ambientale

Attualmente l'Italia ha un "bagaglio" di aree contaminate stimato in circa 9.000 km² composto prevalentemente da aree ex produttive dismesse o in dismissione. Il problema del loro recupero è quindi da tempo nell'agenda di molte istituzioni, anche se la letteratura non offre ancora sufficienti indicazioni in tema di standardizzazione di buone pratiche, a causa di aspetti quali l'aleatorietà dei costi di bonifica (Dybvig, 1992; Cianflone et al., 2006) e la scarsa capacità di trasferimento delle conoscenze dovuta alla limitata e specifica casistica di progetti realizzati (Apat, 2004; Stella Richter et al., 2006).

La valutazione della fattibilità economica di tali processi poggia principalmente sull'aspetto economico del valore di trasformazione, all'interno del quale la componente di costo ambientale (Stellin et al., 1998), deprime spesso il valore dell'area. La valutazione non può infatti prescindere da un'analisi dell'assetto normativo ambientale, i cui riferimenti sono il DL 471/1999 e il DM 152/2006.

Non vi è dubbio che le procedure propedeutiche al progetto di bonifica, caratterizzazione ambientale e analisi di rischio, permettono di pianificare il trattamento dei suoli sulla base delle norme di piano (Masala, 2013). Tuttavia la maggioranza degli operatori del settore (Audis, 2014) ancora rileva una discontinuità tra le procedure, in particolare nel rapporto tra il livello di bonifica necessario (da piano) e il progetto. In questi casi la pianificazione si svincola dalla caratterizzazione ambientale, evidenziando come il progetto urbanistico possa determinare un "livello ambientale" legato dal suolo.

3. Inversione delle procedure: applicazione ad un caso studio

È dunque possibile individuare strumenti di supporto alla fattibilità di questi interventi che, tuttavia, non sono ancora integrati. Sembra quindi opportuno proporre un approccio metodologico che inverta la relazione dominante della pianificazione urbanistica rispetto a quella ambientale, sulla base delle attuali possibilità attuative.

La caratterizzazione ambientale introdotta dal DL 471/1999 permette di ottenere una mappatura dei contaminanti, mentre l'analisi di rischio promossa

dal DM 152/2006 consente di modulare le procedure di bonifica in ragione del progetto. L'idea è quella di usare tali strumenti anche per il progetto urbanistico, mettendo in relazione la mappatura ambientale con il progetto architettonico/funzionale e localizzando le funzioni "più pulite" e "meno pulite" a seconda del livello di contaminazione, per poi valutare scenari alternativi.

A causa della mancanza di un contesto organico, si è reso necessario valutare le specificità procedurali sopra definite mediante l'applicazione ad un caso studio. L'area è stata scelta perché rappresentativa di una



Livello bonifica		100%					
residenziale							
industriale/commerciale							
Costi (euro)		2005	attualiz.	2005	attualiz.	2005	attualiz.
Costo urbanizzazioni e altri costi	0	0	4.703.974	5.564.801	4.703.974	5.564.801	
Cc edifici progetto	0	0	36.305.000	42.948.815	34.489.750	40.801.374	
Costo bonifica area	n.d.	749.000	1.299.402	1.537.193	1.046.500	1.110.337	
Totale	n.d.	749.000	42.308.376	50.050.809	40.240.224	47.476.512	
Ricavi (euro)							
V mercato edifici progetto	0			40.306.000		40.306.000	
Saldo netto (euro)		-749.000		-744.809		1.829.488	

Fig. 1 – Da sinistra: localizzazione dell'area nel contesto urbano, mappatura della contaminazione, e scenari alternativi. La tabella sottostante riposta le principali componenti di costo, livello dei ricavi e dei profitti nei diversi scenari.

Confrontando il bilancio dei tre scenari, è stato possibile dimostrare come lo scenario B rientri nell'ambito della fattibilità economica anche se si sottolinea ancora, in questo contesto, il carattere "speditivo" di tale valutazione, mirata solamente a verificare la validità dell'approccio.

4. Conclusioni

È indubbio che le aree ex produttive contaminate potranno offrire in un prossimo futuro ampi spazi per le necessità di sviluppo e riconversione delle città anche se sono note le problematiche di recupero ed in particolare la mancanza di coordinamento tra le procedure urbanistiche e quelle ambientali. Invertire l'approccio tradizionale, posponendo il progetto urbanistico alla progettazione ambientale, apre nuove direzioni che sembrano consentire una compressione dei costi e, in ultima analisi, la fattibilità economica dell'intervento.

Note

1 In questo specifico caso, i costi sono dati da: a) costo di smaltimento dei terreni contaminati stoccati nell'area Nord (valutato nell'ipotesi peggiorativa di conferimento a discarica); b) costo di monitoraggio (annuale e quantificato per un'estensione temporale di 5 anni).

2 I dati considerati sono stati acquisiti dalla municipalità di Conegliano, dalla società responsabile del progetto di bonifica e mediante un'analisi svolta presso operatori specializzati del mercato immobiliare ed edilizio locale, ipotizzando un investimento in condizioni ordinarie. Funzionalmente ad un più agevole confronto tra gli scenari proposti, alcune voci di costo e di ricavo del modello finanziario sono state aggregate.

Bibliografia

- Apat (2004), Metodologie, tecniche e procedure per il supporto degli interventi di valorizzazione dei siti inquinati, Roma.
- Audis, 2014, Rigenerare Italia, ruoli obiettivi strumenti per ripartire dalle città, Atti del Convegno Nazionale AUDIS, 16 maggio 2014, Modena.
- Balducci A. (2003), Le aree dismesse tra politiche locali e cicli immobiliari, in Dragotto M. e Gargiulo C. (a cura di), Aree dismesse e città. Esperienze di metodo, effetti di qualità, Franco Angeli, Milano.
- Boott H.R. (1999), London's brownfield resource pilot project: the Wandle Valley, Paper 14, Centre for Advanced Spatial Analysis, UCL, London.
- CABERNET (2013), Sustainable brownfield regeneration: CABERNET Network report, LQMG, Nottingham.
- Campeol G., (2008), "Il Piano di bonifica del sito ex Zanussi di Conegliano", in Progettare per il patrimonio industriale (a cura di) Chiara Ronchetta e Marco Trisciunglio, Celid, Torino.
- Campeol G. e Carollo S., (a cura di), (2004), Setteborghi per Conegliano, Conegliano Iniziative Immobiliari SpA, Arti Grafiche Conegliano (TV).
- Cianflone T., Di Toppa P. (2006), "Casi studio italiani di riqualificazione dei brownfields", in Gibin R., Turvani M., Di Marco G. (a cura di), Proposta di linee guida per il recupero ambientale e la valorizzazione economica dei brownfields, Apat, Roma.
- De Franciscis G., 1997, Rigenerazione urbana: il recupero delle aree dismesse in Europa: strategie, gestione, strumenti operativi, Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, Istituto italiano per gli studi filosofici, Eidos.
- Dybvig L. O., 1992, Contaminated Real Estate Implications for Real Estate Appraisers, The Research and Development Fund, Appraisal Institute of Canada.
- Masala E., Melis G. (a cura di) (2013), Interactive Visualisation Tool for Brownfield redevelopment. A European Experience, SiTI, Celid, Torino.
- Stella Richter P., Ferrara R., Gallo C.E., Videtta E. (a cura di), (2006), Recupero urbanistico ed ambientale delle aree industriali dismesse, editoriale scientifica, Torino.

Stellin G., Rosato P. (1998), La valutazione economica dei beni ambientali. Metodologia e casi di studio, Città Studi Editore.

Città metropolitane: criticità insorgenti, politiche e progettualità percorribili

STEFANO RECALCATI
E DEMETRIO SCOPELLITI

Mentre è ormai da tempo nota e dibattuta la portata economico-sociale del processo di urbanizzazione che a livello globale sta rapidamente modificando il modo di vivere e abitare il pianeta, ancora troppo poco ci si sofferma sulle ripercussioni di questo fenomeno da un punto di vista urbanistico e ambientale.

Le città occupano solamente il 2% della superficie terrestre, ma qui si concentra oltre la metà della popolazione globale e si produce l'80% delle emissioni complessive di Co₂.¹

È questa la ragione per cui le aree urbane rappresentano, in Italia come nel resto del mondo, quei luoghi strategici in cui intervenire per sviluppare e testare delle soluzioni innovative da un punto di vista urbanistico, sociale, trasportistico, energetico e ambientale.

Operando alla scala della città si introduce un effetto leva che permette, con interventi relativamente modesti, di ottenere risultati enormi: favorire, per esempio, la densificazione di un agglomerato urbano, permette non solo di ridurre il fabbisogno energetico e le emissioni nocive, ma anche gli investimenti per i trasporti pubblici, le infrastrutture e i servizi necessari per farlo funzionare.

Le città italiane hanno già maturato la consapevolezza dell'importanza di questa sfida e, di conseguenza, stanno mano a mano promuovendo ed investendo sempre maggiori risorse in azioni capaci di affrontare le principali problematiche ambientali alla scala urbana, anche se molto rimane ancora da fare.

Le città metropolitane del nord Italia

Le città metropolitane, già previste dall'articolo 114 della Costituzione, dopo un lungo e tortuoso iter iniziato nel 1990 con la riforma degli Enti locali, sono diventate realtà solamente con l'approvazione della Legge 56/2014.

Entro la fine dell'anno, con l'insediamento dei sindaci metropolitani e l'elezione dei relativi consigli, inizierà la fase operativa vera e propria, che vedrà le città metropolitane impegnate nell'adempiere alle quattro funzioni principali che le sono state attribuite: viabilità, edilizia scolastica, pianificazione del territorio e

sviluppo socio-economico. Se le prime due, di fatto, non sono una novità perché già di competenza provinciale, le altre sono relativamente inedite ed aprono scenari interessanti.

Con 8 milioni di abitanti complessivi, le città metropolitane del nord Italia (Torino, Milano, Genova, Venezia e Bologna) rappresentano il 13,5% della popolazione nazionale, distribuita su 16.412 km² di suolo, che corrisponde al 5,5% del territorio italiano.² Più nello specifico, la nuova dimensione metropolitana insiste su un territorio già trasformato e compromesso da 60 anni di sviluppo urbano spesso frammentario e incapace di visione d'insieme.

Le criticità insorgenti

Da un'analisi comparativa delle città metropolitane del nord e da un raffronto dei loro principali trend con alcune delle best practice europee, emerge uno scenario allarmante, caratterizzato da fenomeni quali l'incontrollato consumo di suolo, il progressivo invecchiamento della popolazione, tassi di motorizzazione elevati, l'assenza di adeguate politiche di riduzione dei consumi energetici e di gestione dei rifiuti.

Dal 1971 a oggi, la popolazione delle cinque città metropolitane è rimasta pressoché invariata, ma lo stesso non si può dire del consumo di suolo. Alla contrazione diffusa dei capoluoghi (dal -22% di Bologna al -29% di Genova e Venezia) ha corrisposto un generale incremento degli altri comuni metropolitani (dal +24% di Torino al +42% di Bologna).³ Questi numeri dimostrano la presenza di un fenomeno di migrazione dai centri urbani al suburbio che ha spesso snaturato le forme urbane compatte registrando una grave dispersione insediativa, cui la frammentazione amministrativa spesso non ha saputo reagire.

Che l'Italia sia uno dei paesi più vecchi del mondo è cosa nota, ma solo analizzando la velocità di questo trend si può cogliere a pieno la portata del fenomeno: a livello nazionale, nel 1984, il dato sulla quantità di persone oltre i 65 anni sul totale dei residenti era pari al 13%, mentre oggi supera il 21%, con un incremento nel trentennio del 61,5%. Nonostante la forte crescita dei flussi migratori, in tutte le città metropolitane del nord il dato è decisamente superiore alla media nazionale e, nel caso di Genova, raggiunge addirittura il 28%. Il numero è ancora più consistente se si analizza il dato relativo al solo capoluogo metropolitano: in questo caso il peso della popolazione over 65 va dal 25% di Torino e Milano al 26% di Bologna, 27% di Venezia e 28% di Genova.⁴

Un discorso analogo vale per i tassi di motorizzazione, che collocano l'Italia tra i paesi più "auto-dipendenti" del mondo con una media di 610 vetture ogni 1.000 abitanti. Le città metropolitane del nord non si distanziano molto dal dato nazionale, evidenziando valori compresi tra le 479 auto di Genova e le 623 di Torino, ben al di sopra della media delle città europee (Amsterdam 317, Copenaghen 321, Stoccolma 389).⁵

Oltre la metà degli spostamenti avviene con il mezzo privato: dal 50% di Genova al 65% di Bologna. Tale propensione si ripercuote quotidianamente in termi-

ni di congestione, sicurezza stradale, scarsa qualità urbana e ambientale.

In ultimo, sul piano dei fabbisogni energetici, dell'inquinamento e della gestione dei rifiuti si evidenzia come, se da un lato tutti i capoluoghi metropolitani abbiano già aderito al Patto dei Sindaci e redatto un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile per ridurre le emissioni del 20% entro il 2020, lo stesso non valga per l'intera città metropolitana, rendendo così spesso vani gli sforzi delle singole entità municipali a fronte di una disomogeneità di approcci e di interventi.

Uno sguardo al futuro: politiche e progettualità percorribili

Questa fotografia, per quanto schematica e non esaustiva, fornisce una prima identificazione di specifiche problematiche che affliggono le città del nord, in forte ritardo, quando non in completa controtendenza, rispetto alle loro pari europee.

Guardare oltre i confini nazionali risulta strategico per cercare esempi innovativi e buone pratiche da seguire.

La città di Stoccolma, per esempio, ha pianificato la propria crescita metropolitana puntando sul mantenimento di una forma urbana compatta che le ha permesso, già nel 1999, di azzerare il consumo di suolo attraverso la riqualificazione delle proprie aree dismesse.⁶

Barcellona ha deciso di affrontare i rischi dell'invecchiamento della popolazione coniugando innovazione e inclusione sociale, mediante il progetto di una "rete di fiducia" digitale composta da familiari, amici, vicini, e addetti del terzo settore, a servizio di ciascun anziano.⁷

Per ridurre il tasso di motorizzazione, Helsinki sta già testando un sistema di mobilità "su richiesta" attraverso un'unica piattaforma con cui, entro dieci anni, si potrà calcolare il percorso e il mezzo ideale, prenotare e pagare ogni genere di servizio su misura, dalla bicicletta al taxi, dal minibus al traghetto.⁸

Mobilità e questione energetica, sono da tempo state individuate da Copenaghen non solo come ambiti strategici, ma anche come opportunità economiche. Lo sviluppo della rete ciclabile, la creazione di un sistema alternativo di produzione di energia pulita e la tenacia nel ridurre drasticamente i consumi, le hanno permesso di perseguire l'obiettivo di prima città carbon neutral entro il 2025.⁹

La riorganizzazione amministrativa delle città del nord Italia rappresenta un'occasione imperdibile per definire una nuova visione di rigenerazione urbana intelligente e sostenibile, impostata su consumo di suolo zero e incentivi urbanistici legati a standard energetico-qualitativi; sullo sviluppo della mobilità dolce e di mezzi pubblici più frequenti e flessibili; sulla produzione di cibo ed energie rinnovabili in loco; sulla gestione intelligente dell'illuminazione pubblica e delle risorse.¹⁰ I modelli cui attingere per la definizione di questo paradigma non mancano; al contempo, accelerare il cambiamento di tendenza risulta quanto mai urgente e necessario.

Note

- 1 R. Burdett, D. Sudjic (a cura di), *The endless city*, Phaidon, Londra 2010
- 2 Cittalia, *Le città metropolitane*, Roma 2013
- 3 Nostra elaborazione su dati Istat, 1971-2011
- 4 Nostra elaborazione su dati Istat, 1984-2014
- 5 Dati Eurostat Urban audit, 2008
- 6 LSE Cities, Stockholm, *Green Economy Leader Report*, Londra 2013
- 7 Bloomberg Philanthropies, *Mayors Challenge 2014* (<http://mayorchallenge.bloomberg.org/>)
- 8 A. Greenfield, Helsinki's ambitious plan to make car ownership pointless in 10 years, *The Guardian*, Londra 10/07/14
- 9 Sustainia, *Guide to Copenhagen 2025*, Copenhagen 2013
- 10 Arup, *Smart Actions in Italian metropolitan cities*, Milano 2013

Interventi sostenibili tra terra e mare. Piani e progetti per le colonie marine della riviera romagnola

ANNARITA TEODOSIO

Le colonie marine si diffondono nel corso dell'Ottocento sui litorali italiani - soprattutto romagnolo, toscano e ligure - come luoghi di cura per affezioni infantili. Durante il Ventennio si arricchiscono di nuove funzioni caricandosi di valenze simboliche e propagandistiche. Le costruzioni, divenute più complesse e articolate per le rinnovate esigenze, rappresentano anche una sorta di laboratorio per sperimentazioni architettoniche, stilistiche e tecnologiche¹. I bombardamenti alleati del secondo conflitto mondiale danneggiano gravemente molte strutture sia sulla costa adriatica che su quella tirrenica nelle immediate vicinanze della linea gotica. Nel dopoguerra gli edifici sopravvissuti vengono solitamente asserviti alle esigenze dell'emergenza rivestendo funzioni sanitarie e sociali: ospedali militari, depositi, carceri, case per gli sfollati. L'avvento del boom economico, e il progressivo mutare delle condizioni finanziarie delle famiglie italiane, generano una differente percezione del soggiorno in colonia comportando il graduale svuotamento e la conseguente dismissione - in alcuni casi, addirittura l'abbattimento - dei pochi complessi ancora attivi.

Dopo un lungo oblio, a partire dagli anni Ottanta, si promuovono iniziative culturali e studi finalizzati alla conoscenza e all'analisi quantitativa e qualitativa di questo ingente patrimonio architettonico². Nello stesso periodo si concretizzano alcuni progetti di

recupero e rifunzionalizzazione dei manufatti ad uso scolastico (Forlivese e Patronato Scolastico di Rimini, F. Baracca di Riccione), turistico-alberghiero (Croce Rossa di Marina di Ravenna, Dalmine di Riccione), o parco tematico (Parco Acquatico Le Navi di Cattolica, ex colonia XVIII Ottobre).

A prescindere da queste sporadiche esperienze, la quasi totalità degli edifici, coi relativi spazi di pertinenza, è soggetta tuttora a disgregazione e abbandono o, nella migliore delle ipotesi, a usi e occupazioni improprie. Questa situazione deriva probabilmente dall'assommarsi di fattori molteplici e di differente natura, che vanno dalla sottovalutazione del valore storico-documentale e architettonico dei manufatti, alle reali difficoltà di gestione per problemi di natura economica e amministrativa.

La crescente sensibilità verso la tutela e la conservazione dell'architettura moderna e la diffusione di modelli di sviluppo urbano sostenibile, basati sul recupero e la riqualificazione del costruito, anche per evitare l'ulteriore consumo di suolo, hanno avuto l'indiscutibile merito di accendere i riflettori su questi complessi dismessi, e quindi sulle condizioni di degrado in cui versano ampie porzioni del litorale.

Il "sistema delle colonie" tra tutela e pianificazione. Le colonie, dislocate sul tratto di costa compreso tra Cattolica (a sud) e Marina di Ravenna (a nord)³, costituiscono un vasto patrimonio immobiliare, di proprietà pubblica o privata, composto da 246 edifici, 2 milioni e mezzo di metri cubi edificati e 150 ettari di aree libere e ricche di vegetazione affacciate sul mare. Nell'ultimo ventennio è diventata sempre più forte l'esigenza di strategie e programmi di intervento specifici ma di ampio respiro, capaci di dare nuova vita a questi luoghi irrisolti e in attesa, passando dal livello architettonico a quello territoriale, dal singolo edificio al "sistema di edifici" con tutte le rispettive aree naturali pertinenziali.

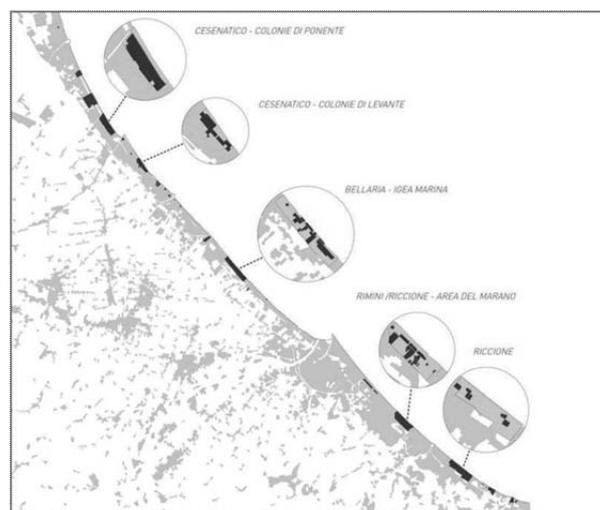


Figura 1 - Collocazione territoriale delle colonie marine sulla riviera romagnola

Già il Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) dell'Emilia Romagna del 1993 definisce un vero e proprio sistema territoriale della linea di costa individuando le cosiddette "città delle colonie" - zone perlopiù periferiche in cui si rileva una forte concentrazione di colonie marine - e propone un programma-quadro teso alla loro valorizzazione nell'ambito della riqualificazione urbana e ambientale del litorale e dell'arenile. In quest'ottica, il recupero dei singoli edifici e dei rispettivi "contorni" (aree verdi di pertinenza), andrebbe effettuato in maniera organica e coerente, all'interno di interventi più generali collocati a valle di una pianificazione specifica. L'importanza di un'azione basata su una visione unitaria, palesata chiaramente nel PTPR, viene recepita dai vari strumenti di gestione del territorio a diversi livelli. Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Rimini (PTCP) del 2007, ad esempio, classifica le differenti tipologie di colonie in base al grado di interesse storico-testimoniale e al pregio architettonico (complessivo, limitato o assente) e definisce gli opportuni obiettivi da perseguire che vanno dalla conservazione dei caratteri tipologici e architettonici rilevanti, all'eliminazione delle superfetazioni; dal ripristino dei varchi a mare alla riqualificazione degli arenili e delle aree di pertinenza degli edifici⁴. Il Piano unitario Città delle Colonie del Comune di Cervia del 2008 costituisce una sorta di approfondimento del PRG, di cui è parte integrante. Si connota come un piano di settore e individua quattro zone omogenee (comparti) con i relativi interventi da ascrivere nell'ambito di una progettazione unitaria finalizzata «ad attuare non solo la riqualificazione delle zone delle colonie, ma anche una vera e propria riqualificazione urbana, andando a prevedere sezioni stradali adeguate, marciapiedi, aree verdi, aree di sosta e spazi pubblici in grado di realizzare ambiti vivi e centrali nelle zone delle colonie e conferire quella qualità complessiva oggi indispensabile»⁵. Si tratta di obiettivi molteplici e di ampio respiro che, tuttavia, l'azione per comparti separati probabilmente potrebbe non agevolare. Non minore perplessità desta il fatto che, all'interno degli specifici piani urbanistici attuativi di iniziativa privata, «si incentiva la demolizione e ricostruzione con accorpamento dei volumi esistenti, al fine di razionalizzare le volumetrie e perseguire una migliore distribuzione dell'assetto territoriale e del tessuto urbano»⁶. Anche il Comune di Riccione, nel gennaio del 2012, approva un Programma unitario di qualificazione dell'immagine turistica "Città delle Colonie" volto a «stabilire le specifiche condizioni di conservazione o trasformazione fisica e funzionale [...] che devono o possono essere attivate all'interno degli ambiti territoriali in oggetto, per conseguire una loro generale riqualificazione in senso urbanistico e ambientale»⁷ ed elevare e diversificare l'offerta turistica della città. Tra gli obiettivi principali del Programma, si pone la valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico, il recupero degli edifici delle colonie con le loro aree pertinenziali e si individuano «le specifiche destinazioni d'uso e i relativi

tipi di intervento edilizio»⁸ che puntano essenzialmente a consolidare le attività ricettive già presenti in zona: complessi termali (colonie Burgo e Perla Verde), servizi sanitari e di cura (colonia Collegio Bianconi), attività turistico-alberghiere, terziarie e commerciali (colonie Bertazzoni, Italia, Enel); residenze per anziani (colonia San Giuseppe) e per giovani (colonia Mater Dei). Pure l'Atto di indirizzo del Masterplan strategico del Comune di Rimini del 2012 sottolinea l'esigenza di «individuare e promuovere un nuovo sviluppo di modello urbano non più basato su un approccio quantitativo ma in grado di soddisfare esigenze qualitative»⁹. Dopo l'espansione turistica indiscriminata degli anni passati, che ha comportato una massiccia cementificazione del litorale, si vogliono porre le basi per riorganizzare la città secondo «un modello di sviluppo sostenibile basato sul recupero e la riqualificazione del tessuto urbano esistente, limitando il consumo di suolo»¹⁰. All'interno di una visione integrata della città si persegue, quindi, il ripristino di una qualità urbana e ambientale che annovera tra gli obiettivi primari anche il recupero del rapporto con il mare, su cui Rimini ha costruito la propria fortuna.

Sono dunque davvero numerosi gli strumenti che, a differente scala, si pongono tra gli obiettivi prioritari la riabilitazione delle colonie marine e, perfino alcuni studi specialistici, condotti nel decennio scorso, sottolineano il loro valore sistemico all'interno della struttura rivierasca e la necessità imprescindibile di incentivare la costruzione di una rete per la fruizione integrata di questo patrimonio architettonico, culturale e naturalistico¹¹. Purtroppo, ad oggi, risulta ancora piuttosto problematico muoversi all'interno di un quadro normativo dalla trama così fitta e intricata e oltrepassare i limiti di una politica urbana frammentaria superando le difficoltà di coordinamento di interventi dalla portata così vasta.

Dal costruito alla natura

Gli interventi sui complessi delle colonie costituiscono operazioni di notevole difficoltà per le questioni relative al recupero fisico degli edifici ma anche alla loro rifunzionalizzazione. Difatti, non sempre si rivela agevole l'individuazione di nuove destinazioni d'uso rispettose delle preesistenze e, al contempo, sostenibili dal punto di vista economico e ambientale. Talvolta, come si è visto in alcuni progetti realizzati o proposti, le spinte economicistiche del mercato immobiliare prendono il sopravvento e, anche nella scelta delle nuove funzioni, spesso si propende per una più ovvia destinazione turistico-alberghiera piuttosto che aprirsi a forme di riuso alternative e forse oggi più opportune. Ma le problematiche connesse al recupero di questo patrimonio, non possono certamente ritenersi esaurite con la ristrutturazione dei singoli fabbricati, poiché le colonie marine includono anche una grande valenza ambientale da cui gli interventi proposti non dovrebbero prescindere. Costruite in luoghi urbani complessi, esse presentano un legame inscindibile col territorio da un lato, e col mare dall'altro. Gli edifici, con le ampie zone verdi di pertinenza, ricoprono un duplice ruolo strategico - all'interno del tessuto urba-

no e costiero - e costituiscono una peculiarità nella trama generalmente molto densa e compatta della riviera romagnola, una rara pausa dove i rapporti spaziali si dilatano e trova posto anche la componente naturale.

Questi brani di lungomare, non occupati dalle infrastrutture balneari, che invece connotano i centri più congestionati della riviera, garantiscono la permeabilità fisica e visiva verso l'orizzonte e costituiscono un ingente patrimonio paesaggistico da cui partire per la riqualificazione sostenibile del litorale. In quest'ottica, oltre al recupero architettonico degli edifici (costruzioni ordinarie o opere di famosi architetti), appare imprescindibile anche il ripristino e la salvaguardia di quelle eccezionali relazioni spaziali e morfologiche che connotano questi ambiti. Una necessità ribadita anche nel PTPR e da attuarsi mediante una serie di interventi concepiti in una duplice scala: urbano-territoriale e architettonica. Difatti il Piano prospetta l'opportunità di costituire un vero e proprio "sistema" in grado di connotare e identificare la riviera romagnola, bisognosa di un recupero qualitativo delle superfici e di una dotazione di spazi urbani qualificati¹².

Una "sistema lungomare" connotato dall'alternanza di spazi pubblici e privati, pieni e vuoti, scandito dai cosiddetti "varchi a mare", corridoi ecologici pedonali e ciclistici, disposti ortogonalmente al litorale, che permettono l'accessibilità e garantiscono la permeabilità tra la terraferma e il mare mettendo in relazione la città densamente urbanizzata con la costa. Una struttura dallo sviluppo lineare, di cui le colonie, per intrinseche caratteristiche e collocazione territoriale, potrebbero costituire gli elementi principali e il fulcro intorno a cui articolare la riqualificazione del waterfront romagnolo.

In quest'ottica, questi complessi assommano all'indiscutibile valenza storico-testimoniale e architettonica, un grande valore ambientale poiché costituiscono un'imperdibile possibilità, forse l'ultima, per la rigenerazione di un litorale problematico, privo di spazi aperti qualificati e densamente cementificato, come quello romagnolo. Pertanto, sarebbe auspicabile riuscire a prescindere da quelle spinte economicistiche che puntano quasi esclusivamente ad aspetti quantitativi e all'ottimizzazione dei profitti, puntando su un processo di riqualificazione complesso e integrato in grado di coniugare la valorizzazione del patrimonio immobiliare-architettonico presente sulla costa con lo sviluppo dell'ambiente naturale, tentando la ricomposizione di quell'equilibrio fra natura e città oggi fortemente indebolito.

Bibliografia

Labò, M. (1941) "L'architettura delle colonie marine italiane" in *Costruzioni*, 1941/XIV, 167.
Irace, F. (1985), "L'utopie nouvelle: l'architettura delle colonie" in *Domus*, 3/659.
Istituto per i beni culturali della Regione Emilia-Romagna, [IBC], (1986). *Colonie a mare. Il patrimonio delle colonie sulla costa romagnola quale risorsa*

urbana e ambientale, Bologna, Grafis Edizioni.
Balducci, V. (a cura di), (2005) *Architetture per le colonie di vacanza. Esperienze europee*, Firenze, Alinea.
Balducci, V. & Bica, S. (a cura di), (2007) *Architecture and society of the holiday camps*, Timisoara, Editura Orizonturi Universitare.
Casadei, M., (2008), "La città delle colonie" in *Urbanistica Informazioni*, 219/2008.
Franchini, F. (a cura di), (2008) *Colonie per l'infanzia tra le due Guerre. Storia e Tecniche*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore.
Mucelli, E. (2009) *Colonie di vacanza italiane degli anni '30. Architetture per l'educazione del corpo e dello spirito*, Firenze, Alinea.

Note

1 L'assenza di riferimenti tipologici e stilistici vincolanti e la disponibilità di cospicue risorse economiche, oltre che di nuovi materiali e tecniche costruttive, consente ai progettisti di questi edifici di sperimentare il nuovo linguaggio razionalista e realizzare forme architettoniche inedite. Per un maggiore approfondimento sul tema si veda: Talenti S., Teodosio A., *L'architettura delle colonie marine tra tradizione e innovazione*, in S. D'Agostino, G. Fabricatore (a cura di), *History of Engineering, Proceedings of the V International Conference*, Cuzzolin, Napoli, 2014, pp.539-550.

2 Tra le iniziative si segnalano: la mostra "1984: le colonie marine" realizzata in collaborazione con la Lega per l'Ambiente-Arci e finanziata dagli Assessorati alla cultura dei Comuni di Bellaria, Rimini, Riccione, Cattolica e dalla Provincia di Forlì; la pubblicazione promossa dall'Istituto per i beni culturali della Regione Emilia-Romagna, "Colonie a Mare. Il patrimonio delle colonie sulla costa romagnola quale risorsa urbana e ambientale", Grafis, Bologna 1986, che costituisce tuttora un valido riferimento scientifico per chi si appropria allo studio di questo tema.

3 I comuni coinvolti sono: Cattolica, Misano A., Riccione, Rimini, Bellaria Igea marina, S. Mauro Pascoli, Gatteo Mare, Cesenatico, Cervia, Ravenna.

4 Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della provincia di Rimini, 2007, art. 5.10.

5 Comunicato stampa del 14.03.2013, Piano unitario città delle colonie, www.comunecervia.it

6 Ibidem

7 Programma unitario di qualificazione dell'immagine turistica "Città delle colonie", Comune di Riccione (gennaio 2012), Descrizione del programma, Premessa.

8 Ibidem, paragrafo 8.2, Indirizzi relativi agli edifici delle Colonie Marine.

9 Atto di Indirizzo Masterplan Strategico, Interventi per la realizzazione di una città sostenibile (Novembre 2012), Relazione Tecnica, pag. 1.

10 Ibidem

11 CANALI F., GALATI V., "Raccomandazioni per la salvaguardia del sistema e dei manufatti monumentali delle colonie romagnole" in BALDUCCI V. (2005).

12 Piano Paesistico Regionale dell'Emilia Romagna, Norme di attuazione, artt.12-16.

Planning Tool per il contesto Rurban

ELISABETTA MARIA VENCO

Introduzione

L'osservazione del territorio ed in particolare dell'ambito urbano mette in evidenza la complessità e la non unitarietà del tessuto e delle diverse parti (materiali ed immateriali) di cui si compone: "città grandi, medie e piccole, insediamenti sparsi e piccoli borghi, zone industriali-artigianali ma anche attività produttive sparse, strade mercato e poli di specializzazione commerciale, aggregati per il divertimento, poli sportivi, centri di governo e poli di eccellenza non concentrati ma sparsi in tutto il territorio, insediamenti di edilizia economica e popolare, aree agricole, campi abbandonati. Questa nuova struttura territoriale è stata denominata arcipelago metropolitano" (Indovina, 2009). E ancora "la città contemporanea sempre più è, almeno in Italia, una città frattale: alle diverse scale il territorio sembra essere connotato da un medesimo grado di frammentarietà" (Secchi, 1999).

Queste letture sottolineano come ci sia una diffusione non strategicamente organizzata di azioni: si percepisce un accostamento quasi paratattico degli elementi, sia a livello micro, sia a livello territoriale e regionale. Anche nel contesto peri-urbano e rurale si individua nel frammento una caratteristica ricorrente: diffusione capillare e sparsa sul territorio di elementi antropizzati; infrastrutture sempre più capillari ma spesso creatrici di separazione; ambiti naturali che faticano a costituire una maglia continua; mancanza evidente di un disegno unitario dello spazio antropico con il conseguente appiattimento del naturale passaggio tra le diverse scale di lettura del territorio.

La medesima frammentazione, poi, si ritrova anche nella competenza delle iniziative: essa rappresenta un enorme freno alla pianificazione e all'organizzazione urbana. Si rendono necessarie norme, piani e programmi contenenti indicazioni progettuali e metodologiche di intervento in grado di partire dal contesto micro ma che abbiano come obiettivo finale la rigenerazione (in alcuni casi la rinascita) di ambiti territoriali di scala macro. La "numerosità di autonomie decisionali non collaborative si presenta come un insieme frammentato e frammentante il paesaggio, l'ambiente e le sue funzioni ecosistemiche: il suolo richiederebbe una gestione d'insieme o oltreconfine" (Pileri, 2013 pag.47).

Il contesto rurban ed il paesaggio in generale sono un possibile nuovo orizzonte politico: come già espresso dal progetto europeo RURBAN (Partnership for sustainable urban-rural development, UE, 2010) e poi ripreso dall'Agenda Urbana, si dovranno promuovere strategie e visioni comuni per sviluppare i contesti urbani e rurali migliorando le interconnessioni tra essi ed incentivare soluzioni di governance a lungo

termine con un'ampia partecipazione da parte delle comunità locali per garantire la condivisione di risorse e di soluzioni ai problemi auspicando una visione non locale ma che dal locale raggiunge una scala di influenza territoriale (UE Report, City of Tomorrow, 2011).

Declinazione urbanistica del Rural Architectural Intensification

Nella ricerca afferente al PRIN 2009 (coordinato dall'Università di Ancona, dal titolo "Architettura come patrimonio: strumenti innovativi per la tutela e la valorizzazione dei sistemi insediativi"), presso l'Università di Pavia, viene sviluppata la Rural Architectural Intensification (RAI) di cui si sono approfonditi gli aspetti urbanistici e di possibile declinazione pianificatoria.

Si definisce qui il processo metodologico ed operativo che può essere applicato per rigenerare e trasformare il paesaggio contemporaneo sia esso urbano o rurale, favorendo gli usi maggiormente adatti all'attuale situazione sociale ed economica attraverso la creazione di una nuova dialettica tra territorio, paesaggio ed architettura in un'ottica di sostenibilità.

"Non basta, infatti, conservare l'aspetto esteriore dei luoghi, restaurare i contenitori storici o riqualificare le città per migliorare il paesaggio, esso assume valore nel rapporto con la popolazione, in funzione del significato, degli usi e dell'immagine che questa gli attribuisce. Bisogna quindi intervenire sul modello culturale ed economico della società regionale affinché possano effettivamente affermarsi nuove qualità, nuove identità, nuove appartenenze, nuove amenità, nuove economie" (Poli, 2007).

La Rural Architectural Intensification è caratterizzata da tre componenti fondamentali: Rural come ambiente non solo legato all'idea di agricoltura ma anche ricco di storia, memoria, valori e qualità; Architectural con accento sugli elementi costruiti in senso antropico (antropizzazione e manufatto concreto) e in ambito sociale, culturale, tecnologico, etc.; Intensification come strategia per creare spazi e concentrazione sostenibile di attività garantendo la convivenza non conflittuale tra l'ambiente naturale e il contesto costruito.

Chiave di lettura fondamentale della problematica presentata è la rigenerazione dell'ambito rurale come patrimonio culturale (Van der Vaart, 2005; Spaziante, Murano 2009).

L'intensificazione paesaggistica come politica urbana Il processo logico delle operazioni di tipo pianificatorio e progettuale (come ampiamente descritto in letteratura) implica la definizione di obiettivi generali e specifici (stabiliti di volta in volta da stakeholders, pubbliche amministrazioni, decision makers, associazioni pubbliche o private, imprenditori) e la costruzione di un database di casi studio, progetti in fase di definizione e altri già conclusi con successo legati a contesti urbani, rurali e di frangia provenienti da tutto il mondo (best practices report).

Il metodo seguito può essere letto come uno strumento di Regional Spatial Planning che, partendo dalla distinzione tra regione formale e funzionale (le regioni formali sono individuate in base ad attributi omogenei che le identificano e le differenziano dalle regioni circostanti mentre le regioni funzionali sono individuate in base alle relazioni orizzontali che si estendono in uno spazio), arriva allo studio e alla definizione degli elementi chiave per la pianificazione di una regione complessa nata dalla interrelazione delle due sopra citate.

Sono stati selezionati elementi di studio ed attributi che appartengono alla scala territoriale ed architettonica. Essi vengono analizzati attraverso gli stessi parametri: dal punto di vista operativo, questo permette di ottenere, in base agli obiettivi formulati, un confronto puntuale e un'assegnazione il più oggettiva possibile delle valutazioni (quantitative) che determinano la scelta dei best practices report di volta in volta più appropriati.

I parametri possono essere letti come linee politiche tipiche di una fase pianificatoria:

- a) Sviluppo economico e produttivo;
- b) Sviluppo socio-culturale;
- c) Tutela del paesaggio;
- d) Incentivazione dei servizi.

Questo permette un disegno completo del territorio capace di adattarsi alle problematiche e alle necessità che emergono nelle analisi.

Il continuo passaggio di scala è un elemento chiave per la strutturazione metodologica. Esso è garantito dalle distinte operazioni che vengono condotte: a livello territoriale si effettuano sovrapposizioni di elementi e di cartografie, mentre a livello architettonico si sfrutta maggiormente la valutazione multicriteriale. Infine, per unire le informazioni e avere un quadro unico si dovranno compiere operazioni di sovrapposizione e di analisi spaziale (Murgante, Borruso, Lapucci 2009). Si procede mantenendo separate le diverse scale fino al confronto finale in modo che la soggettività del decisore e del pianificatore sia limitata e possa prevalere un approccio oggettivo. È un processo metodologico in cui i decisori possono attribuire pesi diversi ai diversi temi in base al sistema valoriale e agli obiettivi che nel tempo emergono come più rilevanti.

Queste accortezze sono necessarie per evitare di operare nell'interesse del singolo e a livello micro, ma gli interventi, che presi singolarmente possono risultare isolati (siano essi di natura pubblica o privata), devono avere uno spiccato interesse collettivo a scala territoriale in modo tale da sviluppare territori equilibrati, policentrici, sinergici, competitivi e sostenibili (EU report, Territorial Agenda, 2011).

La declinazione urbanistica del metodo che si avvale della Rural Architectural Intensification può giocare un ruolo chiave in questo disegno: il patrimonio culturale e ambientale è elemento fondamentale del "capitale territoriale" (Mignella Calvosa, 2013) e dell'identità del luogo, visto non solo come luogo fisico quindi, ma come luogo antropologico.

La rigenerazione non è intesa come una semplice riqualificazione delle funzioni classiche del territorio (attività agricole), ma come un vero e proprio nuovo progetto nel quale la tradizione è un valore aggiunto della nuova funzione principale che potrà essere di tipo residenziale, ricettivo e legata ad attività culturali e turistiche.

Metodo di analisi e framework operativo: esempio applicativo

Il metodo può essere riassunto in otto passaggi fondamentali che vengono qui schematizzati:

- Definizione del main aim (obiettivo a lungo termine, ad esempio rigenerazione del territorio rurale e intensificazione paesistica) e dei parametri di valutazione: sviluppo delle possibilità e delle capacità economiche locali; sviluppo delle attività legate al turismo e alla cultura; tutela del paesaggio e del territorio agricolo; sviluppo di nuovi servizi;

- Definizione del database di best practices report, individuate in relazione all'obiettivo generale;

- Analisi territoriale per individuare sensibilità e peculiarità del territorio sia in ambito naturale sia in ambito sociale, pressioni antropiche in esso presenti, le necessità delle comunità locali, comparazione delle stesse in ambito regionale al fine di riscontrare uniformità o discontinuità significative;

Definizione degli specifici obiettivi in un'ottica temporale anche breve. Si riportano, a titolo esemplificativo, alcuni degli obiettivi utilizzati nel corso della ricerca: concentrazione di nuove attività commerciali in piccoli centri preesistenti; creazione di mix funzionali nei borghi sparsi; creazione di alberghi diffusi come inizio di una nuova spinta verso un turismo sostenibile e vicino al territorio in senso ambientale e paesaggistico; creazione, implementazione e definizione di nuovi servizi; promozione della destinazione residenziale per alcuni centri minori o singoli edifici rurali sotto utilizzati o abbandonati; conservazione e riqualificazione di centri rurali; etc.;

- Creazione di scenari che rappresentano possibili soluzioni alle esigenze del territorio. Si attua anche una valutazione quantitativa in base ai parametri prima definiti assegnando quindi un punteggio ad ogni scenario;

- Interrogazione del database. Questa può avere due approcci: il primo punta a selezionare esempi partendo da un'idea precisa, per esempio nuova funzione da insediare. L'altro invece mira a ritrovare il maggior numero possibile di esempi di natura anche molto diversa ma che rispondono alla stessa esigenza, per esempio l'incentivazione di un commercio sostenibile a livello economico e territoriale;

- Identificazione delle best practices attraverso valutazione e assegnazione di punteggi come avvenuto per gli scenari;

- Confronto tra i risultati ottenuti dalle valutazioni degli scenari e delle best practices: si avrà quindi una best practices selection come spunto per l'inizio concreto del progetto sul territorio.

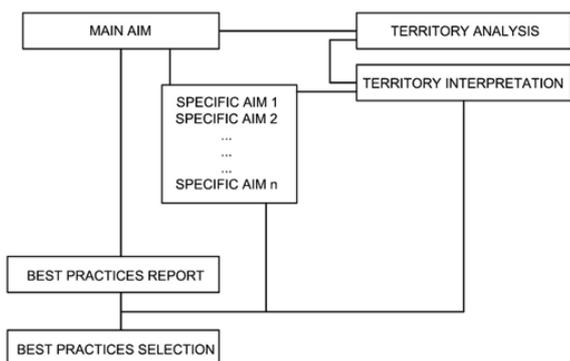


Figura 1– Framework generale (De Lotto, Venco et al., 2014)

Conclusioni

Il sistema insediativo del paesaggio rurale è contraddistinto (nel contesto del nord Italia) da città di medio-piccole dimensioni, borghi e architetture agricole distribuite sull'intero territorio: le cascine oltre ad avere un valore materiale, sono diventate un vero e proprio elemento dotato di valore simbolico della memoria del luogo e della forma del territorio. Il miglioramento dell'identità locale e regionale passa anche attraverso una maggiore consapevolezza e senso di responsabilità delle rispettive comunità verso quelli che sono gli elementi portanti del territorio ovvero ambiente, paesaggio e patrimonio culturale: “nella regolazione dell'uso del suolo sono custoditi il codice di sopravvivenza della città moderna e, al tempo stesso, la rinnovazione di quell'antico rapporto tra sé e la terra, risorsa vitale e non sterile supporto” (Pileri, 2013 pag.44).

Lo strumento qui presentato, permette di analizzare il territorio, concordare azioni di pianificazione e monitorare come e quanto le trasformazioni possano influire sull'ambiente circostante ed è un importante supporto nella coordinazione a livello territoriale. Inoltre permette il legame e la corrispondenza semantica tra gli elementi della dimensione tecnica, sociale e politica (Murgante, Scorza, 2011)

Si auspica che politiche integrate e lungimiranti permettano ad ambiti territoriali rurali di essere fulcro di nuova attenzione e si facciano carico di governare le trasformazioni necessarie allo sviluppo sostenibile dello stesso: da sottolineare la necessità di avere soluzioni politiche di programmazione sempre meno rigide ed impositive a favore di azioni volte alla processualità e alla partecipazione.

Bibliografia

Blaschke T. (2006), “The role of the spatial dimension within the framework of sustainable landscape and natural capital”, *Landscape and Urban Planning*, Volume 75, Issue 3-4, (pag.198-226)
 Cano M., Garzon E., Sanchez-Soto P.J. (2013), “Historic preservation, GIS, & rural development: the case study of Almeria province, Spain”, *Applied Geography*, n. 42, (pag.34-47)
 Clementi, A. (2007) *Paesaggio, urbanistica e qualità*

dei progetti, in *Progetti di Paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Regione Emilia Romagna, Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio, Aspasia Editore, Bologna

De Lotto, R., Venco, E.M., et al. (2014), “Planning support tool for rural architectural intensification”, *GEOG-AN-MOD 14*, ICCSA Conference proceedings, Guimaraes (Portogallo)

De Lotto, R., Venco, E.M., et al. (2014), “Rural Architectural Intensification. A multidisciplinary planning tool”, *INPUT 2014 - Innovation in Urban and Regional Planning*, TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment, Special Issue, Napoli

European Union, Regional Policy (2010) *Urban-rural linkages*, RURBAN

European Union, Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011) *Territorial Agenda of the European Union 2020*

European Union, Regional Policy (2011) *City of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*

Gabellini, P. (2013) *Introduzione I Sessione “La rigenerazione urbana come resilienza”*, XXVII Congresso Nazionale INU, Salerno

Indovina, F. (2009) *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Ed. Franco Angeli, Milano

Mignella Calvosa, F. (2013), “Una governance razionale deve partire dall'analisi dei flussi e delle relazioni dei sistemi territoriali”, *Forum dell'Agenda Urbana*, Atti del Seminario, Roma (pag.55-57)

Mostafavi, M., Najle, C. (a cura di, 2003) *Landscape Urbanism. A manual for the Machinic Landscape*, AA Print Studio, Londra

Murgante B., Borruso G., Lapucci A. (2009), “Geocomputation and urban planning” In: Murgante, B., Borruso, G., Lapucci, A.(Eds.), *Geocomputation and Urban Planning Studies in Computational Intelligence*, vol.176. Springer-Verlag, Berlino (pag.1-18)

Murgante, B., Scorza, F. (2011), “Ontology and Spatial Planning”, *Computational Science and its applications*, ICCSA Conference proceedings part II, Santander (Spagna)

Pileri, P. (2013), “La tutela del suolo (risorsa ambientale e bene comune) nel cuore dell'Agenda Urbana”, *Forum dell'Agenda Urbana*, Atti del Seminario, Roma (pag.44-49)

Poli, G. (2007) *Progetti di Paesaggio*, in *Progetti di Paesaggio. Idee ed esperienze nella programmazione regionale*, Regione Emilia Romagna, Servizio Valorizzazione e Tutela del Paesaggio, Aspasia Editore, Bologna

Secchi, B. (1999), “Città moderna, città contemporanea e loro futuri”, in *I futuri della città. Tesi a confronto*, Edizione Franco Angeli, Milano

Seddon G. (1986), “Landscape planning: a conceptual perspective”, *Landscape and Urban Planning*, Volume 13 (pag.335-347)

Spaziante A., Murano, C. (2009), “Rural development programs and strategic environmental assessment: towards a sustainable rural territory”, *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Volume 8, Issue 2 (pag.205-223)

Van der Vaart J.H.P. (2005), "Towards a new rural landscape: consequences of non-agricultural re-use of redundant farm buildings in Friesland", *Landscape and Urban Planning*, n.70, Issue 1 (pag.143-152)