

URBANISTICA

158

LXVIII SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2016
N.52 REG. TRIB. ROMA

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2016

€43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA

Copia editoriale

158

LXVIII SERIE STORICA

RIVISTA SEMESTRALE
LUGLIO-DICEMBRE 2016
N.52 REG. TRIB. ROMA

A SIX-MONTHLY JOURNAL
JULY-DECEMBER 2016

€43,00

INU
Edizioni

URBANISTICA 158

URBANISTICA

Rivista semestrale
dell'Istituto Nazionale di Urbanistica
ISSN 0042-1022

Numero Number

158 luglio-dicembre 2016

Direttore Editor in chief

Federico Oliva (oliva@foastudio.it)

Vicedirettore Deputy editor

Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@polimi.it)

Redazione editoriale Editorial board

Andrea Arcidiacono (andrea.arcidiacono@polimi.it)
Mina Akhavan (mina.akh84@gmail.com)
Carolina Giaimo (carolina.giaimo@polito.it)
Marco Mareggi (marco.mareggi@polimi.it)
Lucia Nucci (lucia.nucci@uniroma3.it)
Carolina Pacchi (carolina.pacchi@polimi.it)
Laura Pogliani (laura.pogliani@polimi.it)
Davide Ponzini (davide.ponzini@polimi.it)
Paola Savoldi (paola.savoldi@polimi.it)
Marichela Sepe (marisepe@unina.it)
Piergiorgio Vitillo (piergiorgio.vitillo@polimi.it)

Segreteria di redazione Editorial office

Marika Fior (rivista-urbanistica@polimi.it)
Silvia Zanetti (silvia.zanetti@mail.polimi.it)

Progettazione grafica Graphic design

Caterina Gfeller (info@carterinagfeller.com)

Impaginazione Layout

Ilaria Giatti (ilaria.giatti@gmail.com)

Revisione testo inglese English text reviewer

Mina Akhavan (mina.akh84@gmail.com)

Fotolito e stampa Photolithography and printing

Litograf Srl Frazione Pian di Porto, Località
Bodoglie, 06059 Todi (Pg), tel. 075/898041

Comitato scientifico Scientific advisory board

Rachelle Alterman
Israel Institute of Technology, Israel
Carlo Alberto Barbieri
Politecnico di Torino, Italy
Peter C. Bosselmann
University of California Berkeley, USA
Antonio Calafati
Università Politecnica delle Marche, Italy
Nico Calavita
San Diego State University, USA
Giuseppe Campos Venuti
Presidente Onorario INU
Cesare de Seta
Italy
Antonio Font
Urbanisme i Ordenació del Territori,
Sant Cugat del Vallès, Spain
John Forester
Cornell University, Ithaca, NY, USA
Carlo Gasparri
Università Federico II di Napoli, Italy
Andreas Kipar
LAND Srl, Milano, Italy
Francesco Domenico Moccia
Università degli Studi di Napoli Federico II, Italy
Gilles Novarina
Planning School of Grenoble, France
Pier Carlo Palermo
Politecnico di Milano, Italy
Stefano Pareglio
Università Cattolica del Sacro Cuore, Italy
Piero Properzi
Università degli Studi dell'Aquila, Italy
Franco Rossi
Università della Calabria, Italy
Manuel Salgado
c/o Câmara Municipal de Lisboa, Portugal
Stefano Stanghellini
Università IUAV, Italy
Michele Talia
Università degli Studi di Camerino, Italy
Bill Taylor
c/o Snell Associates, London, UK
Stefano Wagner
c/o Studi Associati SA, Lugano, Switzerland
Peter Zlonicky, c/o Stadtplaner und Architekt,
München, Germany

Direttivo nazionale Inu National board

Giuseppe Campos Venuti, Presidente onorario
Silvia Viviani, Presidente

Giunta esecutiva Andrea Arcidiacono
vicepresidente, Marisa Fantin vicepresidente,
Carlo Gasparri, Luigi Pingitore segretario,
Iginio Rossi

Consiglio Direttivo | Carolina Giaimo, Carmen
Giannino, Marichela Sepe, Andrea Torricelli

Sezioni regionali Presidenti e secondi
rappresentanti | Francesco Alberti, Enrico
Amante, Carlo Alberto Barbieri, Alessandro
Bruni, Silvia Capurro, Domenico Cecchini,
Claudio Centanni, Eddi Dalla Betta, Mauro
Giudice, Luca Imberti, Paolo La Greca, Roberto
Lo Giudice, Roberto Mascarucci, Francesco
Domenico Moccia, Simone Ombuen, Domenico
Passarelli, Roberta Porcu, Pierluigi Properzi,
Andrea Rumor, Michele Stramandinoli, Simona
Tondelli, Carmelo Torre, Giovanna Ulrici, Sandra
Vecchietti

Probiviri | Federico Oliva, Fortunato Pagano,
Stefano Stanghellini

Revisori dei Conti | Giuseppe De Luca,
Francesco Licheri

Editore

INU Edizioni Srl

Direzione e amministrazione
INU Edizioni Srl, via Castro dei Volsci 14
00179 Roma
tel. 06/68134341, 335/5487645
inued@inuedizioni.it
www.inuedizioni.com

Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1995
Cciaa di Roma n. 814190

Consiglio d'amministrazione

Presidente Giuseppe De Luca
Consiglieri Gianluca Cristoforetti, Donato
Di Ludovico, Carlo Gasparri, Laura Pogliani,
Francesco Sbetti

Anno LXVIII

La numerazione storica prende avvio
dalla registrazione del Tribunale di Torino nel
1949. La serie corrente riprende con il n. 1
registrato presso il Tribunale di Roma nel 1997

Segreteria centrale, promozioni editoriali, abbonamenti

Monica Belli
tel. 06/68134341, 335/5487645
inued@inuedizioni.it

Prezzo di una copia


Italia 43,00 / Estero 70,00

Abbonamento

Italia 80,00 / Unione europea 145,00
Extra Ue 160,00

Pagamento con versamento
sul c/c postale n. 16286007
intestato a INU Edizioni srl
via Castro dei Volsci 14, Roma
o con carte di credito del circuito
CartaSI, Visa, MasterCard

© La riproduzione degli articoli è ammessa
con obbligo di citazione della fonte

 **Associato all'Unione
stampa periodica italiana**

Registrazione presso il Tribunale della stampa
di Roma n. 126 del 7/3/1997. Registrazione
serie storica presso il Tribunale della stampa
di Torino n. 468 del 5/7/1949,
Roc n. 3915/2001

Spedizione in abb. postale 45%, art. 2,
comma 220/b, l. 662/96

Urbanistica è una rivista in fascia A1
del ranking ANVUR, Agenzia Nazionale
di Valutazione del Sistema Universitario
e della Ricerca.

Gli articoli pubblicati su Urbanistica,
preventivamente vagliati dalla redazione, sono
sottoposti ad una procedura di double blind review.

Finito di stampare nel mese di novembre 2017

4 EDITORIALE L'ATTUALE NOMINABILE

PAOLO GALUZZI

7 PRIMO PIANO POTERE COME CAPACITÀ DI FARE

VIRGINIO MEROLA. INTERVISTA A CURA DI MARCO MAREGGI

12 PRIMO PIANO RICORDANDO LEONARDO BENEVOLO

- 14 LEONARDO BENEVOLO STORICO DELL'ARCHITETTURA CESARE DE SETA
- 20 IL CONTRIBUTO INTERNAZIONALE DI LEONARDO BENEVOLO ENRICO FONTANARI
- 31 IL PIANO DI BOLOGNA E L'URBANISTICA DEI CENTRI STORICI PIERLUIGI CERVELLATI
- 37 PIANI URBANISTICI DELLO STUDIO BENEVOLO LUIGI BENEVOLO

54 CITTÀ BOLOGNA: 5 ANNI DI AMMINISTRAZIONE URBANISTICA E AMBIENTALE

- 56 BOLOGNA 2011-2016: TRA BILANCIO E PROSPETTIVE PATRIZIA GABELLINI
- 64 BOLOGNA ATTRAVERSO LA CRISI: A CHE PUNTO SIAMO? GIANLUIGI BOVINI
- 68 TRASFORMAZIONI INTERROTTE: COME GARANTIRE L'ABITABILITÀ FRANCESCO EVANGELISTI
- 78 INNOVARE DENTRO LE MAGLIE NORMATIVE CHIARA MANARESI
- 83 IL CONFRONTO CON LA CITTÀ: DENTRO L'AGENDA POLITICA GIOVANNI GINOCCHINI
- 89 LIBERI DI INNOVARE, GUARDANDO ALL'EUROPA GIOVANNI FINI
- 97 LE SFIDE DELLA CONTINUITÀ VALENTINA ORIOLI
- 101 IL PIANO DELLA TRANSIZIONE MARCO CREMASCHI

104 TEMI E QUESTIONI LA CULTURA EUROPEA E IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE URBANA IN CINA

- 106 RIGENERAZIONE INDUSTRIALE E IDENTITÀ CULTURALE: DUE CASI DI DISTRETTO INDUSTRIALE CULTURALE MARICHELTA SEPE
- 115 L'AREA DI CONCESSIONE STORICA E IL NUOVO LUNGOFIUME DI WUHAN SHIDAN CHENG, YANG YU

125 TEMI E QUESTIONI CITTÀ E PRODUZIONE. UNA NUOVA CONNESSIONE

- 127 SPAZI E PRATICHE SOCIALI NELLE NUOVE FORME DEL LAVORO ANTONELLA BRUZZESE, CAROLINA PACCHI
- 134 AZIENDE CHE (RI)GENERANO CITTÀ. CITTÀ CHE (RI)GENERANO AZIENDE ANDREA GRANELLI

142 STUDI E RICERCHE

- 142 LE TRAIETTORIE EVOLUTIVE DELLE CITTÀ ITALIANE: DINAMICHE DEMOGRAFICHE E CARATTERISTICHE SOCIOECONOMICHE GIOVANNI ALFREDO BARBIERI, FEDERICO BENASSI, MARIANNA MANTUANO

152 CONTRIBUTI

- 152 TERREMOTI A GRONINGEN: POLITICHE PER CONTENERE I DANNI CAUSATI DALLE ATTIVITÀ UMANE GEORGE DE KAM, MELANIE M. BAKEMA

4 EDITORIAL THE NAMED PRESENT

PAOLO GALUZZI

7 IN EVIDENCE POWER AS A CAPACITY FOR ACTION

VIRGINIO MEROLA. INTERVIEW BY MARCO MAREGGI

12 IN EVIDENCE REMEMBERING LEONARDO BENEVOLO

- 16 LEONARDO BENEVOLO ARCHITECTURE HISTORIAN CESARE DE SETA
- 26 THE INTERNATIONAL CONTRIBUTION OF LEONARDO BENEVOLO ENRICO FONTANARI
- 34 THE BOLOGNA PLAN AND THE URBANISM OF HISTORIC CENTRES PIERLUIGI CERVELLATI
- 50 URBAN PLANS OF STUDIO BENEVOLO LUIGI BENEVOLO

54 CITIES BOLOGNA: 5 YEARS OF URBAN PLANNING AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

- 60 BOLOGNA 2011-2016: BETWEEN BALANCE AND PERSPECTIVE PATRIZIA GABELLINI
- 66 BOLOGNA THROUGH THE CRISIS: WHERE ARE WE? GIANLUIGI BOVINI
- 74 INTERRUPTED TRANSFORMATIONS: HOW TO GUARANTEE LIVEABILITY FRANCESCO EVANGELISTI
- 81 INNOVATING WITHIN THE REGULATORY FRAMEWORK CHIARA MANARESI
- 86 ADDRESSING THE CITY: INSIDE THE POLITICAL AGENDA GIOVANNI GINOCCHINI
- 92 FREE TO INNOVATE, LOOKING AT EUROPE GIOVANNI FINI
- 99 THE CHALLENGES OF CONTINUITY VALENTINA ORIOLI
- 102 A PLAN FOR TRANSITION MARCO CREMASCHI

104 TOPICS AND ISSUES THE EUROPEAN CULTURE AND CHINA'S URBAN TRANSFORMATION PROCESS

- 110 INDUSTRIAL REGENERATION AND CULTURAL IDENTITY: TWO CASES OF INDUSTRIAL CULTURAL DISTRICTS MARICHELTA SEPE
- 120 THE HISTORIC CONCESSION AREA AND THE NEW WATERFRONT IN WUHAN SHIDAN CHENG, YANG YU

125 TOPICS AND ISSUES CITY AND PRODUCTION. A NEW CONNECTION

- 130 SPACES AND SOCIAL PRACTICES IN THE NEW FORMS OF LABOUR ANTONELLA BRUZZESE, CAROLINA PACCHI
- 138 FIRMS THAT (RE)GENERATE CITIES. CITIES THAT (RE)GENERATE FIRMS ANDREA GRANELLI

142 STUDIES AND RESEARCH

- 146 EVOLUTIONARY TRAJECTORIES OF ITALIAN CITIES: DEMOGRAPHIC DYNAMICS AND SOCIO-ECONOMIC FEATURES GIOVANNI ALFREDO BARBIERI, FEDERICO BENASSI, MARIANNA MANTUANO

152 CONTRIBUTIONS

- 156 EARTHQUAKES IN GRONINGEN: STRUGGLING FOR INSTITUTIONAL DESIGN IN THE CONTEXT OF A MAN-MADE DISASTER GEORGE DE KAM, MELANIE M. BAKEMA

VIRGINIO MEROLA. INTERVISTA A CURA DI MARCO MAREGGI / VIRGINIO MEROLA. INTERVIEW BY MARCO MAREGGI

Potere come capacità di fare Power as a capacity for action

MARCO MAREGGI / Sindaco di Bologna al secondo mandato, dopo esser stato in precedenza assessore all'urbanistica, lei governa ed ha governato fasi diverse connotate dall'emergere-consolidarsi-rallentare (con timidi segnali di ripresa) della crisi. In questo contesto molte città hanno subito contrazioni più evidenti rispetto al recente passato (shrinkage) e l'urbanistica ha ritrovato interesse per il governo della (sovra)produzione edilizia e il consumo di suolo agricolo. Bologna ha una tradizione cinquantennale in questo senso, sia per la salvaguardia, la qualità e la cura dell'esistente storico e recente, sia per il contenimento dell'urbanizzato. In che modo l'azione urbanistica che lei ha governato si pone in continuità con questa tradizione e in che misura e come riesce a rinnovarla?

VIRGINIO MEROLA / Bologna ha una tradizione in campo urbanistico e delle politiche urbane. Questa tradizione consiste nel saper cambiare ed innovare; ciò è un ossimoro.

Nei suoi momenti migliori, l'urbanistica bolognese ha lasciato un segno internazionale rispetto alla conservazione e al restauro del centro storico; ma si è andati ben oltre, innovando la programmazione dei quartieri di periferia e favorendo il mix urbano, evitando un uso monofunzionale di parti di città, ad esempio grazie al rapporto con l'università diffusa sul territorio. Come rinnovare questa tradizione? Affrontando in termini nuovi le questioni oggi urgenti che sono: il consumo di suolo, l'agricoltura urbana, la rigenerazione, per superare la fase espansiva verso una fase di intervento sul già costruito nell'intera città e la creazione di nuove centralità urbane diffuse. Queste sono le sfide che affrontiamo, agendo su tre livelli: con strumenti urbanistici che sappiano adattarsi ai cambiamenti (come i piani operativi tematici o un regolamento urbanistico flessibile); con una visione strategica della città per dare nuovo senso alle aree compromesse (le 7 Città del Piano strutturale comunale, Psc, ci hanno guidato); con un protagonismo dei cittadini (per realizzare una 'città verde' anche con azioni di vicinato). Adattabilità degli strumenti, visione strategica e protagonismo dei cittadini ci hanno consentito di affrontare l'urbanistica insieme all'ambiente, tema divenuto cruciale.

Ora, che stiamo uscendo dalla crisi, si passa all'attuazione del Psc. Per essere concreti, ad esempio, a settembre 2017 presenteremo una

MARCO MAREGGI / Being Mayor of Bologna in your second mandate, after previously serving as urban planning Assessor, you have governed different phases marked by the emergence/consolidation/slowdown of the crisis (with weak signs of recovery). In this context, many cities have experienced more evident shrinkage with respect to the past and urban planning has a renewed interest in governing building (over)production and the consumption of agricultural land. Bologna has a fifty-year tradition in this sense, both for protection, quality, and care for historical and recent buildings and for containing urbanization. How do the urban planning actions that you have governed provide continuity with this tradition, and how and to what extent have you managed to renew it?

VIRGINIO MEROLA / Bologna has a tradition in the urban-planning field and urban policies that consists in knowing how to change and innovate. It is an oxymoron.

At its best, urban planning in Bologna has left an international mark on conservation and restoration of the historical city centre. But it has gone well beyond this, innovating with planning peripheral neighbourhoods and favouring urban mixing, avoiding the mono-functional use of parts of the city, for example, thanks to the relationship with the university, which is spread throughout the territory. How can we renew this tradition? By using new terms to address today's urgent questions: land consumption, urban agriculture, and regeneration, in order to go beyond the expansive phase towards a phase of intervention on what is already built throughout the city and the creation of new widespread urban centralities. These are the challenges we are facing and addressing on three levels: urban planning tools able to adapt to changes (such as thematic operational plans or flexible urban regulations); a strategic vision of the city to give new meaning to compromised areas (the 7 Città, 7 Cities, of the Piano Strutturale Comunale, PSC, Municipal structural plan, which have guided us); and citizen involvement (to create a 'green city' through neighbourhood actions).

Adaptability of the tools, a strategic vision and citizen involvement have allowed us to address urban planning together with the environment, a theme that has become crucial.

Now that we are exiting the crisis, we have to implement the PSC. To be concrete, for example, in September 2017 we will present a map

mappatura degli spazi pubblici da rigenerare, che potremo realizzare grazie ai fondi europei per la riqualificazione urbana (40 milioni di euro), al Piano periferie (18 milioni di euro) e alle risorse per Bologna città metropolitana (110 milioni di euro): risorse per dare risposte certe all'integrazione urbanistica-ambiente. Sono iniziative da realizzare, però, grazie al contributo di cittadini e imprese che vorranno presentare proposte e progetti. In tal modo la rigenerazione urbanistica e ambientale esce dalle scrivanie dei bravissimi tecnici e diventa un tema di confronto pubblico, di condivisione delle decisioni e di collaborazione. E consentirà di verificare gli obiettivi generali sostanzandoli in tanti progetti particolari.

Nel mandato amministrativo 2011-2016 approvammo anche il Piano locale di adeguamento ai cambiamenti climatici e il Piano d'azione per l'energia sostenibile. Senza dimenticare che l'8 giugno 2017, con il G7, il Comune ha promosso la *Carta di Bologna per l'ambiente* nelle città metropolitane, di cui cercheremo di attuare gli obiettivi condivisi con gli altri sindaci. L'amministrazione comunale lo farà sia con la rigenerazione degli spazi pubblici, sia nelle aree dismesse già pianificate, dove operano per la valorizzazione delle aree i tre principali investitori pubblici nazionali (Cassa depositi e prestiti, fondo Invimit Ministero dell'economia, Agenzia del demanio).

Da ultimo, viste le molte aree dismesse disponibili, il 'corpo a corpo' con il tessuto urbano consolidato per una sua rigenerazione consentita dalla variante al Regolamento urbanistico edilizio 2014, e grazie alla legge urbanistica regionale che si annuncia, è occorso un ulteriore cambio di passo: riteniamo infatti che siano da superare le previsioni delle tre nuove aree di espansione indicate nel Psc 2008; dove, peraltro, avevamo già ridotto gli indici di edificabilità. Va cioè definitivamente superata la fase di espansione su terreni agricoli, per concentrarci sulla rigenerazione urbana.

M.M. / *Al di là delle retoriche, l'integrazione delle politiche e l'intersectorialità nelle strutture organizzative è sempre di difficile realizzazione. Il settore urbanistica nelle pubbliche amministrazioni peraltro è spesso una roccaforte inespugnabile e autoreferenziale. Quale è la situazione a Bologna? Quali modi di integrazione sono in atto e con quali politiche, oltre alle già citate urbanistica e ambiente?*

V.M. / Nel mio primo mandato di sindaco, così come nel secondo, ho legato le deleghe assessorili all'urbanistica e all'ambiente. Ritengo debbano necessariamente essere assieme perché il punto vitale per le città è

la riconversione ecologica, cioè un insieme di azioni che ha alla base l'urbanistica. Si sono così fatte diverse progettazioni anche innovative, come ho già detto.

Ora ci aspetta una generalizzazione dell'integrazione urbanistica-ambiente attraverso il nuovo regolamento sull'utilizzo degli spazi pubblici e l'uso di fondi europei per rigenerare nei quartieri questi spazi, connotando i progetti con innovazioni ambientali.

Forse è anche bene ricordare almeno una delle realizzazioni puntuali in materia di riconversione urbanistica e ambientale, quale è Fico (Fabbrica italiana contadina), l'ex mercato ortofrutticolo, 100.000 mq, riconvertito senza consumo di suolo e a risparmio energetico, grazie alla produzione elettrica da fotovoltaico sulla copertura più estesa in Europa: ecco, questo tipo di interventi si deve generalizzare. Vi sono però altri aspetti ancora in sofferenza, innanzitutto la mobilità, uno dei punti più critici. Vi è una dicotomia che ancora dobbiamo recuperare tra la pianificazione della mobilità e quella urbanistica in senso stretto. L'idea di un unico assessore a urbanistica, ambiente e mobilità non mi è sembrata una strada percorribile, perché quest'ultima richiede un lavoro specialistico ed è fortemente *time consuming*. Inoltre, ritengo debba seguire le direttrici affidatele da urbanistica e ambiente e l'integrazione sia da rimandare al lavoro di squadra della giunta e al coordinamento del sindaco.

Urbanistica, ambiente e mobilità devono pertanto trovare integrazione per altre vie. Questa integrazione è in agenda a Bologna su alcuni temi, in parte già da tempo sul tavolo e altri sono sollecitati da nuove opportunità. A titolo di esempio, risale al passato la discussione sul metrò a Bologna, modificato dalla giunta Cofferati ma in contraddizione con il piano urbanistico. Con il piano della mobilità a venire e la rivisitazione del piano urbanistico dovremo ricondurre a coerenza questo quadro. Analogamente, a sollecitare queste coerenze è anche l'assegnazione dei finanziamenti statali per la rete ferroviaria, con una nuova linea di tram tra le varie aree dismesse, e il rifacimento delle stazioni (è in attesa di approvazione per l'autunno 2017 al Cipe uno stanziamento di 300 milioni di euro per il trasporto urbano).

M.M. / *Negli anni '60 Bologna cercò per il centro storico di non disgiungere la salvaguardia materiale dei luoghi dai suoi abitanti. In che modo si rinnova questa duplice tensione nelle proposte di città collaborativa che state sviluppando come forma di nuovo protagonismo dei cittadini?*

V.M. / Innanzitutto con un innovativo *Regolamento per i beni comuni*, che ci aiuterà e che metteremo alla prova in modo generalizzato, utilizzandolo per individuare immobili per i quali la società civile avanzi proposte di *patti di collaborazione*, indicando un progetto da condividere con l'amministrazione, dove i cittadini saranno gli attuatori.

Così l'idea di urbanistica concertata che ci ha perseguitato nel dibattito acceso degli anni passati, o l'urbanistica che pianifica dall'alto, possono avere una risposta innovativa, da un lato, con queste forme di collaborazione che nascono direttamente dalla cittadinanza attiva. Dall'altro lato, però, poiché oggi i problemi trattati sono per loro natura complessi, anche per le operazioni urbanistiche in regime di mercato si ritiene necessario prospettare risposte complesse: così vengono favoriti accordi con gli operatori anche privati all'interno di iter trasparenti, nei quali si dà potere alle comunità di vicinato di esprimere le loro opinioni e le loro controproposte, ad esempio con laboratori di urbanistica partecipata preventiva (come all'ex mercato). Analogamente, ove necessario, si attivano incontri partecipati con gli abitanti di verifica dello stato di avanzamento dell'andamento dei lavori di attuazione per le aree già pianificate e con difficoltà di realizzazione (come all'ex mercato). Si interpreta così la circostanza, dove l'attenzione verso la partecipazione è un atteggiamento ricorrente e non si trasforma in sterile procedura. Si dà importanza al processo urbanistico e all'attuazione più che al progetto originario o alle procedure. Ciò non significa piegarsi agli interessi economici, ma discutere argomento per argomento come si possa sbloccare una situazione e risolverla al meglio.

Questa attenzione al processo urbanistico si è poi allargata al bilancio partecipato, ai temi ambientali e alle situazioni puntuali.

A Bologna le strutture tecniche hanno contribuito a questo approccio perché hanno consuetudine sia a condividere con i cittadini sia con gli amministratori, a partire da alcuni obiettivi e invarianti legittimate dal Psc, a sua volta scaturito dalla partecipazione. Si tratta di una struttura abituata a ragionare su come, in un ambito di legittimità, si possa raggiungere meglio un obiettivo. Questa è una caratteristica abbastanza rara ed è un nostro punto di forza. La definizione del nuovo strumento urbanistico con Gabellini fu l'occasione per coinvolgere una leva di tecnici, che si è formata su quest'idea di 'processo' urbanistico. È una struttura tecnica che ha sofferto nel contrasto con la precedente amministrazione provinciale, che adottava una pianificazione molto calata dall'alto e vincolistica.

of public spaces to be renewed, which will be done thanks to the European funds for urban requalification (40 million of euros), to suburban national plan (18 million of euros), and to resources for the metropolitan city (110 million of euros): resources to respond concretely for integrating urban planning and the environment. These initiatives will be realized, however, thanks to the contribution of citizens and businesses that want to present proposals and projects. In this way, urban and environmental regeneration leaves the desks of our great technicians and becomes an area for public discussion, shared decision-making and collaboration. And it will allow the general objectives to be verified, incorporating them in many particular projects.

During the 2011-2016 administrative mandate, we also approved the Climate Change Adaptation Plan and the Sustainable Energy Action Plan. Without forgetting that during the G7 conference on 8th June 2017 the City promoted the *Carta di Bologna per l'Ambiente* (Bologna Charter for the Environment) in the metropolitan cities, the shared objectives of which we will try to address with other mayors. The city administration will do this both by regenerating public spaces and in already planned abandoned areas, where the three main national public investors in development operate (*Cassa Depositi e Prestiti*; the Invimit fund under the Ministry of Economy; *Agenzia del Demanio*, State Property Agency). Lastly, given the many abandoned available areas, with the direct interaction in regenerating the consolidated urban fabric allowed by the modification to the 2014 Urban Building Regulation and with the regional urban-planning law that was announced, a further change in step has occurred. In fact, we believe that the provisions of the three new areas of expansion indicated in the 2008 PSC should be overcome, where, moreover, we have already reduced the floor area ratios. We have therefore definitively gone beyond the phase of expansion into agricultural terrain, which is to be concentrated in urban regeneration.

M.M. / *Beyond the rhetoric, the integration of policies and the crosscutting nature of organizational structures is always difficult to realize. Moreover, the urban planning sector in public administrations is often an unassailable and self-referential stronghold. What is the situation in Bologna? What means of integration are active and with what policies, beyond urban planning and the environment already mentioned?*

V.M. / *During my first and second mandate as Mayor, I tied the assessorial delegates*

to urban planning and the environment together. I believe they should necessarily be together because the vital point for cities is the ecological reconversion, that is, a set of actions based on urban planning. Therefore, many innovative designs have therefore been developed, as I already mentioned. We now need to generalize this integration between urban planning and the environment with new regulations on the use of public spaces and the employ of European funds to regenerate public spaces in the quarters, characterizing the projects with environmental innovations.

It might also be good to remember at least one of the point-like realizations in matters related to urban planning and environmental reconversion, that of FICO (*Fabbrica Italiana Contadina*), the old fruit and vegetable market, 100,000 sq.m reconverted without consuming land, and leading to energy savings thanks to electricity production from photovoltaic panels on the most extensive roof in Europe. There, this type of intervention should be generalized. But there are other aspects that are still suffering, starting with mobility, one of the most critical points. There is a dichotomy that we still need to overcome between planning mobility and urban planning in a stricter sense. The idea of a single assessor for urban planning, the environment, and mobility did not seem to be a good path, because the latter requires specialized work and it is very time consuming. As well, I think it should follow the indications provided by urban planning and the environment, and the integration should refer to the council's teamwork and coordination by the Mayor.

Urban planning, the environment, and mobility should therefore be integrated in other ways. This integration is to some extent on the agenda, in part already on the table and for others as requested by new opportunities. For example, some time ago, there was a discussion about the metro in Bologna, modified by the Cofferati Council, but contradicting the urban plan. With the future mobility plan and by revising the urban plan, we should make this framework coherent again. Likewise, the assignment of state financing for the tram network also requests this coherence, with a new tram line between the various decommissioned areas and the renovation of the stations (an allocation of 300 million of euros for urban transport is awaiting approval in autumn 2017).

M.M. / *In the 1960s, Bologna sought out not separating the material safeguard of places in the historical centre from its inhabitants. How is this dual tension being*

renewed in collaborative city proposals that you are developing as a new form of citizen involvement?

V.M. / *First of all, with an innovative Regulation of common goods, which will help us and will be tested in a generalized way, using it to identify buildings for which civilians advance proposals for collaboration pacts, meaning a project to share with the administration, where the citizens are the players.*

In this way, the idea of concerted urban planning, which has pursued us in the lively debate of the past years, or the top-down urban planning, can find an innovative response with these forms of collaboration that grow directly out of active citizenship. On the other hand, however, since the problems today are complex even for urban-planning operations under the market system, it is necessary to advance complex answers. So, preference is given to agreements even with private operators within transparent processes in which neighbourhood communities are empowered to express their opinions and counterproposals, for example, with preventive participatory urban planning laboratories (like the *ex Mercato*). Likewise, where necessary, participatory meetings are held with the residents to verify the state of advancement of the development works for already planned areas and with difficulties in their realization (like the *ex Mercato*). This is how the situation is interpreted, where a focus on participation is a recurring attitude and is not transformed into a sterile procedure. Importance is given to the urban planning process and to implementation more than to the original project or procedures. This does not mean yielding to economic interests, but discussing, argument by argument, how a situation can be unblocked and best resolved.

This attention to the urban planning process is then expanded to participatory balance, to environmental themes, and to specific situations.

In Bologna, the internal technical structures have contributed to this approach because they got used to share both with citizens and administrators, starting from some objectives and invariants legitimated by the PSC, and in turn triggered by participation. The structure is used to reasoning about how, in an area of legitimacy, an objective can best be reached. This is a relatively rare characteristic and it is one of our strong points.

Defining the new urban planning tool with Gabellini served as an opportunity to involve a service of technicians that was formed around this idea of urban planning 'process'.

Oggi il Comune così ha una struttura colta, informata e curiosa, che ha una costante apertura alle relazioni internazionali con scambi reciproci di buone pratiche, ad esempio con Corea del sud, Giappone, Barcellona e altre città europee.

M.M. / *Di recente, nelle amministrazioni comunali è diffuso assegnare deleghe assessorili a esperti. A Bologna la partecipazione in giunta comunale di urbanisti autorevoli quali Giuseppe Campos Venuti e Pier Luigi Cervellati segnò la stagione d'oro dell'urbanistica bolognese. Nei suoi due mandati di sindaco lei ha chiesto a Patrizia Gabellini, Politecnico di Milano, e a Valentina Orioli, Università degli studi di Bologna, di occupare la poltrona di assessore all'urbanistica. Quale è il senso di questa operazione oggi? Perché due donne? Quale il rapporto tra politica, amministrazione e professionalità urbanistica altamente qualificata oggi?*

V.M. / L'impostazione di Campos Venuti e Cervellati fu una impostazione condivisibile per quei tempi. Con soddisfazione Campos Venuti mi raccontava che aveva convinto gli operai a ritornare in centro storico e che era bello abitarci. Ma per continuare oggi a salvaguardare il centro in modo adeguato ai tempi serve ragionare su

un'idea di democrazia e di potere. Affidare l'urbanistica ad un punto di vista femminile, secondo me, non è ideologico. Noi abbiamo un problema di democratizzare il potere che significa concentrarsi sull'idea che il potere è soprattutto 'potere di fare', non dominio o scelta calata dall'alto. Potere come capacità di fare: questo è il punto di vista del pensiero femminile. Diversamente il punto di vista maschile rimanda al potere come dominio. Allora, prendersi cura della città diventa il futuro. Ci hanno chiesto sempre quale fosse l'idea di fondo del progetto per Bologna, come se la città potesse avere un'unica vocazione. Poiché pensiamo che la città sia un organismo plurale – da cui le 7 Città che ne formano una, rispettando le differenze – ci siamo concentrati sull'idea dell'abitare la città, che non è solo casa, ma è un insieme di condizioni di abitabilità, fruibilità e pari opportunità per tutti i cittadini. Sotto questo insomma c'è un'idea di potere, per cui più l'urbanistica si democratizza, più riuscirà a dare risposte certe alle preoccupazioni precedenti, cioè quelle dell'urbanistica contrattata che rinunciava al piano vincolistico calato dall'alto. Ovviamente siamo in una fase di sperimentazione e io credo che la democrazia sia sperimentazione, diversamente non ha molto senso.

M.M. / *Alla luce del fatto che lei ha un duplice ruolo di sindaco del comune e metropolitano, quali idee e strumenti di governo ha assunto e quale è il riposizionamento dell'urbanistica tra le altre politiche urbane?*

V.M. / Sono sindaco metropolitano per legge. È una buona idea e stiamo lavorando con gli altri sindaci per condividere le politiche per i cittadini dell'area metropolitana. Se in passato la collaborazione con i comuni contermini era un obiettivo politico, ora è un dovere e il comune capoluogo deve pensare nelle sue politiche anche all'interesse metropolitano. È però una felice coincidenza, perché io credo che faciliti lavorare come comune capoluogo tenendo conto di un quadro generale. La Conferenza metropolitana bolognese dei sindaci si muove nell'idea di azioni aggregate tra comuni e di città compatta. Sul fronte del lavoro aggregato tra i 55 comuni coinvolti, non solo sono già funzionanti sette unioni di comuni e vi sono progetti di fusioni (cinque comuni si sono fusi in uno), ma diverse unioni hanno anche già provveduto a realizzare Psc congiunti, oltre alla condivisione di servizi scolastici, sociali e di polizia



municipale. Ora i comuni stanno sviluppando piani urbanistici operativi delle unioni e non più dei singoli comuni. La nuova condizione metropolitana potrà ulteriormente facilitare. Anche rispetto ai contenuti urbanistici vi sono già obiettivi generali condivisi: da un lato, ridurre e contenere al massimo il consumo di suolo che significa priorità all'ambiente e una mobilità adeguata che permetta di abitare la città metropolitana e, dall'altro, concentrarsi lungo le direttrici del servizio ferroviario metropolitano, in sostanza: no alla dispersione. Sulla base di questi due obiettivi e della nuova legge regionale si andrà ad elaborare in modo congiunto lo strumento urbanistico metropolitano, affidando ai comuni l'attuazione. Sarà inoltre necessario condividere il fatto che Bologna non è più area policentrica, ma agisce come un sistema; ad esempio, in materia di perequazione metropolitana, si definirà come, dove e con quali strumenti si incentivano le rinunce rispetto all'urbanizzazione di determinate aree, per privilegiarne altre. Anche in questo caso si tratta della conferma di un indirizzo del vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale, cercando però di semplificarne procedure e processo attuativo.

It is a technical structure that, in contrast, suffered under the preceding provincial administration, which adopted a very top-down, restrictive planning approach. Today, therefore the City has a cultured, informed, curious structure, which is constantly open to international reciprocal exchange of good practices, for example, with South Korea, Japan, Barcelona, and other European cities.

M.M. / *Assigning assessor delegates to experts has recently spread throughout city administrations. In Bologna, the participation of famous urban planners such as Giuseppe Campos Venuti and Pier Luigi Cervellati in the City Council marked the city golden season of urban planning. In your two mandates as the Mayor, you asked Patrizia Gabellini, from the Polytechnic University of Milan, and Valentina Orioli, from the University of Bologna, to serve as urban planning Assessors. What does this mean today? Why two women? What is the relationship between politics, administration, and highly qualified urban planning professionalism today?*

V.M. / The inclusion of Campos Venuti and Cervellati was a practice at that time. Campos Venuti told me with satisfaction that he had convinced workers to return to the historical centre and that it was great living there. But today, to continue protecting the downtown adequately for the times, it is useful to reason about an idea of democracy and power. Entrusting urban planning to a female point of view, in my opinion, it is not ideological. We have a problem with democratizing power, meaning concentrating on the idea that power is above all 'power of doing', not the domain of or a choice from above. Power as a capacity for doing: this is the female point of view, differing from the male perspective where power is a domain. Therefore, taking care of the city becomes the future. We have always been asked about the basic idea of the Plan for Bologna, as if the city could have a single calling. Since we believe that the city is a plural organism – which the 7 Città makes one, respecting the differences – we are concentrating on the idea of inhabiting the city, which is not only a home, but also a set of conditions of liveability, usability, and equal opportunities for all citizens. Underlying this, there is basically an idea of power, for which the more urban planning is democratized, the more it will be able to respond concretely to the previous concerns, that is, contracted urban planning that renounces the restrictive top-down plan. We are obviously in a phase of experimentation and I believe that democracy is experimentation; otherwise it makes no sense.

M.M. / *In light of the fact that you play a dual role as the Mayor of the city and the metropolis, what ideas and tools for government have you assumed? And what is the repositioning of urban planning among other urban policies?*

V.M. / I am the Metropolitan Mayor by law. It is a good idea and we are working with the other mayors to share policies for residents of the metropolitan area.

If collaboration with conterminous cities was a political objective in the past, it is now a duty, and the capital city should also consider the interests of the metropolis in its policies. However, it is a happy coincidence, because I believe that keeping a general framework in mind facilitates working as a capital city. The Bologna Metropolitan Conference of Mayors operates within the idea of aggregate actions among the cities and the compact city.

With regard to the aggregate work among the 55 cities involved, not only are seven city unions already functioning and there are also fusion projects (five cities fused into one), but different unions have already worked to design combined PSCs beyond sharing school, social, and municipal police services. The cities are now developing operational urban plans for the unions and no longer for the individual cities. The new metropolitan condition will also facilitate this. There are also shared general objectives with respect to the urban planning content. On the one hand, the aim is to reduce and contain land consumption as much as possible, which means prioritizing the environment and adequate mobility, so the metropolitan city can be lived in. On the other hand, the aim is to concentrate things along the lines of the metropolitan rail service; basically, saying no to dispersion. Based on these two objectives and the new regional law, the metropolitan urban planning tool will be developed, entrusting municipalities with their implementation. It will also be necessary to publish the fact that Bologna is no longer a polycentric area, but acts like a system. For example, in matters of metropolitan standardization, it will be defined where, how, and with which tools sacrifices with respect to the urbanization of determined areas will be incentivized in favour of others. In this case, it also means confirming an indication of the current *Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale* (Provincial Territorial Coordination Plan), trying, however, to simplify its procedures and processes for implementation.

Bologna: 5 anni di amministrazione urbanistica e ambientale

Bologna: 5 years of urban planning and environmental management

La rivista ha raccontato più volte l'urbanistica di Bologna: presentò il piano regolatore generale di espansione, a cui lavorarono P. Marconi, P. Bottoni e G. Vaccaro, prefigurando una città per un milione di abitanti (no. 15-16/1955); discusse il piano intercomunale che delineò lo sviluppo policentrico del comprensorio (no. 54-55/1969); restituì il preliminare del piano comunale coordinato da G. Campos Venuti, F. Clemente e P. Portoghesi, che diminuì l'urbanizzabile rispetto al piano precedente e aspirava ad una qualità urbana diffusa (no. 78/1985); sino al no. 135/2008 dove P. Gabellini, consulente, V. Merola, assessore alla partita, e i tecnici comunali illustrarono i tratti salienti del nuovo piano strutturale comunale (Psc), dando largo spazio alle visioni strategiche spazialmente connotate (le 7 Città).

Basterebbe questo per riconoscere autorevolezza e peso accademico dell'urbanistica bolognese, a cui contribuirono anche altri urbanisti di fama come L. Benevolo, L. Quaroni e P.L. Cervellati, tra gli anni '60 e '70, con il restauro tipologico e la salvaguardia sociale del centro storico.

Il servizio che segue ritorna a Bologna per restituire la *messa in pratica* del Psc nel mandato amministrativo 2011-2016, con gli stessi protagonisti tecnici e politici, seppur con cambi di ruoli (Gabellini assessore e Merola sindaco); e annuncia i compiti del secondo mandato dello stesso sindaco, ora anche metropolitano.

Informa su realizzazioni, modi e strumenti per trattare alcune operazioni di governo delle trasformazioni urbane (piani, progetti e politiche) in una fase di transizione, consapevole dei cambiamenti climatici e delle condizioni mutate dalla crisi finanziaria globale con le sue conseguenze socio-economiche locali.

È un quadro d'azioni che fronteggia le condizioni critiche per alleviarle, secondo gli autori.

Così l'attuazione del Psc non avviene con un unico piano operativo comunale (Poc) quinquennale, prevalente interpretazione di legge, ma con Poc tematici capaci di riciclare suoli ed immobili (riqualificazione diffusa, rigenerazione dei patrimoni pubblici, riqualificazione di attrezzature di pubblico interesse anche private).

The Journal has written several times about Bologna's city planning. It presented the local expansion plan, in which P. Marconi, P. Bottoni and G. Vaccaro took part, prefiguring a city for one million inhabitants (no. 15-16/1955). It then discussed the inter-municipal plan that outlined the polycentric development of the district (no. 54-55/1969). Also, it included the preliminary version of the municipal plan coordinated by G. Campos Venuti, F. Clemente and P. Portoghesi, which reduced urbanization compared to the previous plan and aimed for a diffused urban quality (no. 78/1985). Finally, it published in the no. 135/2008, where P. Gabellini, consultant, V. Merola, a council member of town planning, and the municipal technicians depicted the salient features of the new Municipal Structural Plan (PSC), giving a wide space to the spatially-connoted strategic visions (the 7 Cities).

This would be enough to acknowledge the relevance and academic significance of Bolognese planning, in which other well-known planners such as L. Benevolo, L. Quaroni and P.L. Cervellati contributed between the '60s and the '70s, with typological restoration and social preservation of the historical city centre.

The following issue goes back to Bologna to outline the PSC implementation during the 2011-2016 administrative mandate, with the same technical and political protagonists, albeit with some changes in their position (Gabellini as a council member and Merola the mayor); announcing the tasks of the second mandate of the same mayor, now also of the metropolitan area.

The issue informs about the achievements, ways and tools for dealing with some of the governing operations of urban transformations (plans, urban design projects and policies) in phase of a transition, being aware of the climate change and the changing conditions of the global financial crisis with its local socio-economic consequences.

According to the authors, it is a framework for action that faces critical conditions to alleviate them. Thus, the implementation of the PSC does not take place through a single five-year operational plan (POC), according to a predominant law interpretation, but with different thematic POC able to recycle

Sul fronte degli strumenti di *governance* delle trasformazioni territoriali inscindibili dall'ambiente, l'urbanistica a Bologna elabora il Piano d'azione per l'energia sostenibile (Paes) e il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici (*Climate change adaptation plan*). È così occasione per la rivista di presentare 2 nuovi *action plans* di derivazione europea, strumenti di *policy design* e di *implementation* di matrice strategica, volti al coordinamento e al monitoraggio condiviso degli esiti.

O ancora, l'amministrazione lavora attraverso il continuo adattamento al contesto e alle circostanze mutate dell'armamentario urbanistico: il Regolamento urbanistico edilizio (Rue) aumenta la flessibilità delle procedure e rende possibili mix funzionali ad ampio spettro; si favorisce una riconversione *green* del settore delle costruzioni; nel centro cittadino, destinazione turistica bolognese ed europea, si facilitano la mobilità dolce, i tempi e i modi d'uso; si ridisegnano processi, procedure e regole per la realizzazione delle aree di trasformazioni inceppate da lungo tempo; si consolidano a livello italiano strumenti innovativi di collaborazione e co-gestione dei beni urbani, pubblici e privati. Questo lavoro urbanistico di implementazione creativo, concreto e coerente è in linea con i modi con cui si affronta la fase di transizione in Europa e non è usuale in Italia, in forte ritardo disciplinare, come sostiene M. Cremaschi al termine del servizio.

Nell'insieme questo ritorno a Bologna suggerisce due questioni.

Dapprima, l'azione urbanistica non fa più piani solo *previsionali e programmatici* ma anche d'azione, o di raccordo e condivisione, o delle regole del gioco adattive e possibili. È un segno di mutamento dell'urbanistica quando opera?

Da ultimo, sembra potersi affermare che Bologna riesca ad attivare forme di *integrazione nel concreto* (tra settori-temi, tra tutele e trasformazioni, tra piani e progetti, tra piani e politiche), dove l'urbanistica esce dal proprio recinto e lascia spazio ad altre competenze. È una possibile via d'uscita parziale (forse limitata) all'impossibilità o scarsa integrazione di cui diversi studiosi sono sempre più consapevoli? (*m.m*)

land and buildings (widespread renewal, regeneration of public assets, renewal of public and private facilities).

In terms of the *governance* instruments of territorial transformations strictly linked to the environment, city planning in Bologna elaborates the Sustainable Energy Action Plan (SEAP) and the Climate Change Adaptation Plan. This is an opportunity for the Journal to present two new action plans of European-derivation, policy design and implementation tools of strategic matrix, oriented towards the co-ordination and the shared monitoring of outcomes. Furthermore, the administration works through the continuous adaptation to the context and changed circumstances of planning tools. The Urban Building Regulation (RUE) increases the flexibility of the procedures and allows wider functional combinations. It favours a green reconversion of the building sector. Also, in the city centre, which is an European and Bolognese tourist destination, it facilitates slow mobility, times and ways of use. It redesigns processes, procedures and rules for the implementation of urban projects that halted for a long time. At the national level, it consolidates the innovative tools for collaboration and co-management of the urban, public and private goods.

This creative, concrete and coherent planning work is in line with the ways in which the transition phase is tackled in Europe and it is not usual in Italy, country with a strong disciplinary delay, as M. Cremaschi claims at the end of the issue.

As a whole, this return to Bologna suggests two issues.

Firstly, *city planning no longer makes only provisional and programming plans*, but also action plans, of link and sharing, or of adaptive and achievable rules of the game. Is this a sign of change in planning, when it works?

Lastly, it seems possible to say that Bologna can activate *tangible forms of integration* (between sectors-themes, between protection and transformation, between plans and projects, between plans and policies), where city planning comes out of its own enclosure and leaves room for other skills. Is this a possible, partial (perhaps limited), way out of the impossibility or scarce integration about which several scholars are increasingly aware of? (*m.m*)

BOLOGNA 2011-2016: TRA BILANCIO E PROSPETTIVE

Sono passati quasi dieci anni da quando mi fu chiesto di seguire il processo di costruzione del piano urbanistico di Bologna in qualità di consulente scientifico (Ginocchini e Manaresi 2008). In questi anni il piano si è progressivamente attuato, io ho ricoperto proprio a Bologna il ruolo di assessore all'urbanistica, città storica, ambiente dal 2011 al 2016 (Gabellini 2017a), la Regione sta ora modificando la legge urbanistica, in particolare accantonando quella del 2000 di cui il piano di Bologna è stato esemplificazione e prodotto. Ci sono le condizioni per un ragionamento che si muova su livelli diversi.

Comincerò dalle intenzioni di cui è stato caricato il lavoro negli anni 2011-2016 della prima amministrazione guidata dal sindaco Merola e tenterò di stabilire una relazione con i cambiamenti della città che ormai da più parti si sottolineano e che i dati commentati nel testo di Gianluigi Bovini mettono in luce, per fare poi alcune considerazioni sulla diversa forma di piano che si delinea all'orizzonte, alla luce del cambiamento nelle cose e nel quadro legislativo; premettendo un cenno sul carattere che, assieme agli altri autori, abbiamo ritenuto utile dare a questo servizio.

L'insieme dei testi presentato in questo numero di *Urbanistica* si riferisce al lavoro fatto a Bologna durante il mandato amministrativo iniziato a maggio 2011 e concluso a giugno 2016, e lo fa rileggendo strumenti, azioni e realizzazioni con l'intento di mettere in luce le questioni affrontate che si ritengono di qualche interesse per l'urbanistica (qui intesa come complesso di attività inclusive delle misure ambientali e delle politiche urbane). Nella consapevolezza che questa vicenda si è dipanata in una fase di inedita e prolungata crisi, con dinamiche soggette a continui mutamenti e la si considera con lo sguardo rivolto al presente e al futuro, non solo al passato. Essa, infatti, ha avuto esiti incoraggianti (il Piano operativo di qualificazione diffusa, ad esempio), un'importante eco per la sua tempestività (il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici), oppure ha lasciato un'eredità da gestire (quella del Programma per la pedonalità nel centro storico, fra le altre) o è stata il primo passo di un processo ancora da sviluppare (la variante del Regolamento urbanistico edilizio, ad esempio).

Questo taglio (restituire un'esperienza amministrativa proiettata nel tempo, enucleando questioni considerate rilevanti per il campo disciplinare) ha suggerito la tematizzazione dei

contributi 'interni', di chi è stato direttamente coinvolto in posizioni di responsabilità diverse, poi il loro accostamento a contributi 'esterni', di autori con sensibilità diverse in grado di collocare ciò che si è cercato di fare a Bologna su uno sfondo più generale e attuale. Infine, l'intervista a Virginio Merola in apertura a questo numero di *Urbanistica* che, prima da assessore all'urbanistica e poi da sindaco urbano e metropolitano, ora al secondo mandato, ha visto il succedersi di fasi molto diverse per l'urbanistica bolognese.

A supporto di interpretazioni e riflessioni si sono scelti alcuni materiali: una cronologia per disporre strumenti e azioni sull'asse del tempo e dare conto della consistenza e della specie degli atti amministrativi; un racconto fotografico per mostrare alcuni luoghi trasformati; mappe di orientamento e sintesi a supporto dei testi interni.

Intenzioni

Il mandato amministrativo è cominciato quando i segni della crisi erano palesi anche a Bologna. Oggi i dati ci dicono che gli anni più pesanti sono stati quelli intercorsi tra il 2011 e il 2014 e che in alcune parti d'Italia, fra cui Bologna, è in atto una ripresa dell'economia che, in particolare, registra modifiche significative nell'economia urbana. Una lettura delle azioni intraprese nel quinquennio 2011-2016 va fatta innanzitutto sotto questa luce; esse vanno interpretate come modo per alleviare la crisi contribuendo a modificare le condizioni già palesemente inattuali al suo manifestarsi, quindi a orientare l'economia della città verso prospettive sostenibili. Un'attività, questa, che è stata mossa da necessità e pragmatismo, da un lato, e dall'interesse a sperimentare lo spazio per l'urbanistica in una fase di contrazione e trasformazione, dall'altro.

La manovra dei piani operativi tematizzati, concentrati su riqualificazione e rigenerazione, ha perseguito l'obiettivo di offrire alternative all'urbanizzazione di nuovi suoli. Nel 2012 si è promossa un'iniziativa per la quale non si disponeva di procedura apposita, in quanto la l.r. 20/2000 considera il piano operativo uno strumento generalista. Ne è nato un Piano operativo di qualificazione diffusa limitato al 'territorio strutturato', per aree di piccola-media pezzatura (20-25.000 mq di superficie utile), ad alta probabilità di realizzazione, con un contenuto ricorso al credito bancario e attuabili tramite interventi edilizi diretti (Gabellini 2014). Il successivo Poc (Piano operativo comunale) per la rigenerazione dei patrimoni pubblici, mettendo in gioco la trasformazione di aree molto estese e da bonificare, ha di fatto tolto spazio a operazioni di nuova urbanizzazione, costituendo una riserva da gestire nel medio-lungo periodo. Un

terzo piano operativo ha riguardato interventi di riqualificazione di attrezzature di pubblico interesse, anche private, e di risanamento/riassetto di aree lasciate da imprese insalubri, sostanzialmente coordinando e portando a compimento l'insieme delle operazioni trasformative aperte in tutto il territorio comunale e giunte a vario grado di maturazione. I tre piani operativi, e altri riferiti a singole operazioni, hanno messo a disposizione per i prossimi anni un'offerta di suoli e immobili da riciclare che, per la sua distribuzione sul territorio e per il tipo di operatori potenzialmente interessati, ambiva a non perdere le occasioni eventualmente aperte da una ripresa del mercato. Hanno inteso farlo sorvegliando quantità, tempi e modi di un'offerta (al momento) eccedente la domanda, cautelandosi con dispositivi atti ad affrontare l'incertezza.

Altre scelte, di cui trattano i testi di Francesco Evangelisti e Chiara Manaresi, hanno riguardato le operazioni inceppate, cercando di ridurre i danni: interventi per sbloccare i progetti interrotti (revisione del programma di dotazioni e fidejussioni, accettando la rateizzazione, e anticipo di risorse pubbliche) allo scopo di garantire condizioni di abitabilità a chi si è già insediato nelle parti realizzate, evitare degrado nelle aree collocate nell'immediato intorno, creare opportunità per nuovi investitori; poi apertura del ventaglio degli usi consentiti dal Regolamento urbanistico edilizio (in centro, nella grande area industriale delle Roveri, in collina) allo scopo di guidare e non subire il cambiamento muovendosi verso il superamento di un azzonamento funzionale.

Per fronteggiare crisi energetica e ambientale, come spiega il testo di Giovanni Fini, si sono redatti e avviati piani ispirati a programmi e direttive europee: costruzione e gestione di un Paes (Piano d'azione per l'energia sostenibile) sottoscritto dai principali attori economici, rappresentanti professionali e delle proprietà immobiliari; costruzione di un Piano di adattamento ai cambiamenti climatici che, raccordandosi col Paes e intersecando le operazioni urbanistiche, apre prospettive sensibilmente diverse di intervento sul territorio (Barbi, Fini, Gabellini 2016; Gabellini 2016).

Anche la rivisitazione delle politiche per l'area storica centrale può leggersi in un'ottica di resilienza (Prospero 2012). La costruzione di un programma che integrasse pedonalità-mobilità dolce con riqualificazione dello spazio pubblico, valorizzazione delle attività commerciali e artigianali, promozione dell'identità locale ha stressato tutti gli strumenti a disposizione per riuscire a dare una prospettiva nuova al centro 'iper-usato' della città metropolitana, con importanti riflessi sull'agenda politica locale come argomenta Giovanni Ginocchini.

Ho sintetizzato tutto ciò con alcuni termini connotanti, a mio avviso, atteggiamenti e intenzioni del lavoro fatto nei tre diversi campi dell'urbanistica, dell'ambiente e della città storica: resistenza, emergenza, innovazione, emersione, integrazione (Gabellini 2017b).

Potrei aggiungere che, almeno da parte mia, l'attività di questi anni è stata mossa dall'intento di rimuovere l'idea che sia sempre e comunque il ritardo della pubblica amministrazione a ostacolare le dinamiche urbane, e nella convinzione che, in una fase di stallo, fosse utile attivarsi per predisporre gli strumenti da utilizzare al momento opportuno, strumenti che alle condizioni attuali hanno un tempo di formazione incompatibile con quello della domanda trasformativa. Insomma, mettere la città in condizione di poter cogliere le opportunità cercando di togliere l'alibi degli impedimenti causati dall'urbanistica (indubbiamente una sfida molto ambiziosa e faticosa per coloro che l'hanno vissuta).

Cambiamenti

Gli urbanisti incontrano serie difficoltà a stabilire un rapporto di causa ed effetto tra le loro scelte e le dinamiche urbane: congiurano

la pluralità di attori e responsabilità coinvolti, i tempi mediamente lunghi e non coincidenti delle singole trasformazioni, le congetture sbagliate, gli effetti non voluti e, in generale, la sovra-determinazione dei processi. Cionondimeno è utile tentare ragionevoli correlazioni, pur sapendo di correre qualche rischio.

Appoggiandomi a una serie di dati e segnali, provo ad avanzare qualche ipotesi circa il cambiamento dell'economia urbana bolognese che l'urbanistica, muovendosi dentro ai processi, ha cercato di 'accompagnare' o (solo) promuovere in questi 5 anni.

Riconversione del settore delle costruzioni verso un recupero qualificato e *green* su aree già urbanizzate, con criteri attenti non solo al risparmio energetico e alla sicurezza sismica, ma anche a una progettazione che includa bonifiche e soluzioni adatte a fronteggiare i cambiamenti climatici. Tutti i nostri piani e programmi sono andati in questa direzione e qualche procedura o dispositivo di nuovo conio sembra dare risultati. Tuttavia, il fallimento di tante aziende, in parte affossate dalla monocultura immobiliare e finanziaria, quindi una disarticolazione profonda del tessuto produttivo locale continua a essere motivo di grande incertezza. Sembra,

infatti, piuttosto difficile la riconversione di imprese esistenti e, invece, appare necessaria la creazione di nuove imprese con *know-how* adatto ad affrontare l'articolato spettro delle costruzioni in una fase di profonda riconversione della città e dei territori. Poi, l'economia che può essere generata dai fondi immobiliari, pubblici, privati e misti che a Bologna sono coinvolti nelle principali operazioni di rigenerazione, è ancora da esplorare, soprattutto per quanto riguarda un'opportuna distinzione di ruoli fra promotori e costruttori, laddove la coincidenza costituisce uno dei maggiori fattori di resistenza al cambiamento.

BOLOGNA, VIA RIZZOLI DURANTE I FINE SETTIMANA PEDONALI / DURING PEDESTRIAN WEEKENDS (T DAYS), 2011 (PHOTO LUCA CIOCI)



Riconversione di due settori forti dell'economia urbana bolognese: commercio e sanità/benessere. Non sfugge la competizione in atto in questi settori: nel commercio per la presenza di tante catene di distribuzione che spiega le richieste all'amministrazione pubblica di introdurre regole di 'contingentamento' per salvaguardare (si dice) le piccole attività; nella sanità per un ingresso importante dei privati teso a cogliere le opportunità create dalle nuove domande connesse alla salute. La costruzione del Poc per le attrezzature pubbliche (volto a sostenere adeguamenti e ampliamenti *in loco*) e le modifiche introdotte nel Regolamento urbanistico edilizio per aumentare la flessibilità delle procedure e rendere possibile un mix funzionale ad ampio spettro, restituiscono il senso delle politiche urbanistiche in questi ambiti. Nel caso del commercio si è scelto di non cedere alle tentazioni di un protezionismo privo di motivazioni convincenti, pur nella consapevolezza di scenari problematici (crisi di alcuni insediamenti per eccesso di offerta e, quindi, obsolescenza e possibile dismissione). Nel caso delle strutture socio-sanitarie si è ritenuto importante consentirne la permanenza nella città storica per garantire una dotazione distribuita ed evitare dismissioni difficilmente riassorbibili, pur nella difficoltà di conciliare gli adeguamenti tecnologici con le regole di tutela vigenti in questa parte del territorio, e nella necessità di raccordare le scelte urbanistiche con le convenzioni predisposte per orientare le attività private in questo delicato campo del welfare.

Sostegno a un turismo culturale e gastronomico in una città che conosceva solo il turismo d'affari, molto legato alla presenza della Fiera. La crescita in 5 anni del 24%, con una presenza di oltre 2 milioni di turisti, di cui poco meno della metà stranieri, è una piacevole sorpresa che, da un lato, ricalca una tendenza registrata da molte altre città italiane, dall'altro ha trovato negli interventi promossi dal programma *Di nuovo in centro* un indubbio supporto. Successo cui l'amministrazione ha consapevolmente contribuito anche con altre sue scelte (a cominciare dal sostegno all'insediamento di un'inedita attrezzatura come quella della Fabbrica italiana contadina, Fico, per la rigenerazione di un Centro agroalimentare sovradimensionato), ma con alcuni effetti non voluti che si possono precocemente riconoscere e che richiedono misure di correzione e mitigazione. Infatti, se questo cambiamento concorre ad articolare l'economia bolognese e, tramite la neo-istituita tassa di soggiorno, consente all'amministrazione comunale di avere un fondo da investire sulla riqualificazione urbana, esso provoca anche la concentrazione di persone in alcuni luoghi storici centrali con

fenomeni già manifesti e incipienti di conflitto per l'uso intensivo/abuso di spazi pubblici, problema noto nelle principali città d'arte.

Sostegno alle imprese creative e culturali, sia fuori dal centro dove 'spontaneamente' individuano location difficili che poi vanno adeguate, sia in centro, dove interessano palazzi importanti da aprire e mettere in rete. Infatti, ai capitali di nuovi mecenati, di fondazioni e investitori privati che creano luoghi prestigiosi fa da contrappunto la pattuglia diffusa delle *start up* e dei *lab work* che occupano spazi modesti, condivisi, talvolta residuali (anche messi a disposizione dall'amministrazione), capaci di fertilizzare i luoghi, ma dal futuro incerto data la temporaneità degli usi. Una trasformazione, questa, che viene generalmente indicata e promossa come caratteristica della "terza rivoluzione urbana" (Ascher 2005), ma difficile da stimare per quanto riguarda l'estensione e la forza trasformativa dell'insediamento urbano.

Sviluppo di un'agricoltura urbana, biologica, a km 0, integrata con altre attività e con l'evoluzione dell'agroalimentare. La propensione di giovani a impegnarsi in attività legate alla terra e al cibo sano è evidente e va sostenuta: il riconoscimento di un distretto agricolo bolognese da parte della Regione (con conseguenti possibilità di finanziamento), ottenuto anche grazie al Piano strategico metropolitano (Psm 2014), è una pre-condizione importante, forse decisiva. Le nuove forme di agricoltura e orticoltura già presenti e promosse in pianura (Cinquepalmi e Petrei 2015) e in collina potrebbero trovare un traino anche nell'inedita impresa di Fico. Resta la consapevolezza che in un territorio dove è forte la presenza di un'agricoltura estensiva e industrializzata la crescita dell'agricoltura urbana potrà incidere più sul presidio territoriale e la qualità degli insediamenti nel loro insieme che sul bilancio economico del settore.

Un'altra modifica del piano

Un'ultima riflessione riguarda il complesso degli strumenti utilizzati, la loro adeguatezza rispetto a ciò che è stato e a ciò che si prospetta con la modifica del sistema generale della pianificazione urbanistica delineato dal nuovo progetto di legge regionale.

Mi sembra necessario ripartire dalle 7 Città, immagine-simbolo del Piano di Bologna del 2008 che intendeva restituire la 'struttura percepita' e agire come timone strategico per la catena ininterrotta di regole, progetti e programmi che sarebbero seguiti. I commenti che si sono depositati su quel piano sono stati convergenti nel riconoscere le 7 Città come il tratto distintivo e più interessante (Aa.Vv. 2011; Palermo e Ponzini 2012; Ruocco 2012; Gaeta 2013; Bronzini et al. 2014; Bonfantini 2017), pur sottolineando aspetti diversi.

CRONOLOGIA DELLE ATTIVITÀ DELL'ASSESSORATO AD URBANISTICA (ROSSO), AMBIENTE (VERDE), CITTÀ STORICA (VIOLA) / CHRONOLOGY OF ASSESSOR ACTIVITIES IN URBAN PLANNING (RED), ENVIRONMENT (GREEN), HISTORICAL CITY (PURPLE), 2011-2016



2014

13 gennaio	Regolamento Urbanistico Edilizio variante grafica
13 gennaio	Paesaggio naturale e seminaturale protetto "colline di San Luca"
20 febbraio	Bertalia-Lazzaretto - nuovo accordo Università e Comune per le strutture universitarie
24 febbraio	Regolamento per l'occupazione di suolo pubblico per spazi di ristoro all'aperto annessi a locali di pubblico esercizio di somministrazione
14 marzo	Centro Storico - isole ecologiche interrate presentazione
7 aprile	Regolamento per la gestione dei rifiuti urbani
12 maggio	Autostazione delle Corriere di Bologna adozione Poc
12 maggio	Regolamento per la esecuzione delle opere di urbanizzazione da realizzarsi a scorporo degli oneri di urbanizzazione
19 maggio	Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni
26 maggio	Aree Annesse Sud adozione Poc con valore ed effetti di Pua
26 maggio	Poc Programma per la qualificazione urbana diffusa adozione
18 luglio	Ortipertutti - avvio concorso
25 settembre	Urban Center Bologna inaugurazione nuova mostra permanente
30 settembre	Ex Mercato Navile - Piano Città sottoscrizione della convenzione
16 ottobre	Mayors Adapt adattamento cambiamenti climatici sottoscrizione
11 novembre	Ex Fervet - variante al Piano particolareggiato approvazione
17 novembre	Sala Urbana di Palazzo d'Accursio riqualificazione energetica - inaugurazione
24 novembre	PAES - avvio newsletter e sito www.paes.bo.it
2 dicembre	Piano per la bonifica dell'Amianto istruttoria pubblica
4 dicembre	PAES - ulteriori nuove sottoscrizioni
15 dicembre	Aree Annesse Sud approvazione Poc con valore ed effetti di Pua
15 dicembre	Autostazione delle Corriere di Bologna approvazione Poc

2015

4 febbraio	Punto Energia - inaugurazione
23 febbraio	Strategia locale di adattamento ai cambiamenti climatici - documento di indirizzo
23 febbraio	Poc Programma per la qualificazione urbana diffusa approvazione
27 febbraio	Arco Bonaccorsi a Porta Saragozza nuova rampa di accesso - inaugurazione
1 marzo	Ex Mercato Navile - Piano Città avvio dei lavori
26 marzo	PAES - Premio Klimaenergy
23 aprile	Tavola dei vincoli ricognitiva dei vincoli e delle tutele che gravano sul territorio comunale approvazione aggiornamento
30 aprile	Regolamento Urbanistico Edilizio variante Schede tecniche di dettaglio
9 maggio	Via Azzo Gardino - intervento di arredo e nuova piazzetta Anna Magnani - inaugurazione
22 giugno	Poc Programma per la qualificazione urbana diffusa - integrazione
1 luglio	Parco Lungo Navile - riqualificazione inaugurazione
7 luglio	Bertalia-Lazzaretto - atto di indirizzo per la variazione del Piano Particolareggiato
28 luglio	Industria Gironi - accordo delocalizzazione
21 settembre	Poc Rigenerazione di patrimoni pubblici adozione
22 settembre	Ex Fonderie Sabiem, centrale di cogenerazione Cogen - approvazione accordo procedimentale
18 settembre	Hospice pediatrico Ospedale Bellaria approvazione convenzione
1 ottobre	Piazza Aldrovandi - approvazione progetto esecutivo di riqualificazione
1 ottobre	PAES - invio monitoraggio biennale
3 ottobre	Programma Di nuovo in centro assegnato il Premio Gubbio
5 ottobre	Piano di adattamento ai cambiamenti climatici approvazione

2015

13 ottobre	Via Petroni - approvazione progetto esecutivo di riqualificazione
17 ottobre	Second Life - stazione ecologica nuovo allestimento
20 ottobre	Bertalia-Lazzaretto - Pua di iniziativa privata per il comparto commerciale di via Terracini approvazione
27 ottobre	Ex Sasib convenzione opere di urbanizzazione
31 ottobre	People mover - infrastruttura di trasporto pubblico stazione-aeroporto - avvio lavori
9 novembre	Bilancio ambientale - approvazione
17 novembre	Quartiere Fieristico - Pua in variante al Piano Particolareggiato di iniziativa pubblica approvazione
18 novembre	Via Mondolfo, Lenin, Vicolo dei Prati e Via Roncaglio - approvazione in linea tecnica dei progetti di autorecupero
23 novembre	Variante Classificazione Acustica
24 novembre	Ex Mercato Navile - individuazione promotore per la realizzazione e gestione complesso immobiliare in project financing posti a base di gara
30 novembre	Via Rizzoli e Via Ugo Bassi - riqualificazione inaugurazione
30 novembre	Accordo con Regione per potenziamento raccolta differenziata
5 dicembre	COP21 - partecipazione evento Climate Summit for local Leaders, Parigi
12 dicembre	Croce del Biacco progetto Bella Fuori 3 riqualificazione - inaugurazione
14 dicembre	Ex manifattura Tabacchi via Stalingrado approvazione Poc
15 dicembre	Via Larga - Pua di iniziativa privata, intervento I-15 Programma per la qualificazione urbana diffusa approvazione
15 dicembre	Ferrovia ex Veneta - accordo per il completamento delle opere di urbanizzazione

2016

26 gennaio	Industria Sintexcal - accordo delocalizzazione
27 gennaio	Memoriale della Shoah - inaugurazione
8 febbraio	Fl.Co./polo funzionale CAAB accordo di programma
9 febbraio	Bertalia-Lazzaretto convenzione opere di urbanizzazione
22 febbraio	Navile, comparto della ricerca - parere del Consiglio comunale per la definizione degli aspetti patrimoniali necessari al completamento
29 febbraio	Piano Comunale Bonifica Amianto
7 marzo	Poc Rigenerazione di patrimoni pubblici approvazione
14 marzo	Scandellara adozione Poc con valore ed effetti di Pua
14 marzo	Nuovo Regolamento del Verde Pubblico e Privato
15 marzo	Bertalia-Lazzaretto - accordo integrativo
4 aprile	Ex Mercato Navile adozione variante a Pua
4 aprile	Regolamento Urbanistico Edilizio variante
5 aprile	Portici. Istruzioni per la cura e l'uso - pubblicazione sito web
13 aprile	Poc Attrezzature e industrie insalubri adozione
13 aprile	Bertalia-Lazzaretto adozione Poc con valore ed effetto di Pua in variante al Piano particolareggiato
14 aprile	Progetto Bologna Carbon Market avvio
26 aprile	Poc Localizzazione impianti di interesse generale Carburanti presa d'atto esito avviso pubblico
3 maggio	Sede aziendale Hera Spa accordo di programma con valore di Poc e Pua
10 maggio	Parco città campagna Villa Bernaroli - revisione degli obiettivi per la valorizzazione degli immobili
10 maggio	Ex Caserma Sani - protocollo d'intesa con Cassa Depositi e Prestiti Investimenti Sgr per avvio di un concorso internazionale
17 maggio	Via Ferrarese/Del gomito modifica convenzione urbanistica Pru
23 maggio	Area ex Pavimental - nuovo parcheggio chiusura del percorso procedurale
31 maggio	San Savino Corticella modifica convenzione urbanistica Pru
12 luglio	Programma stralcio superamento aree sosta nomadi per ammissione contributo regionale L.R. 11/2015
22 agosto	Bando per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie - approvazione documentazione per la partecipazione

Quelle figure territoriali, che traducevano un messaggio malleabile, non sono entrate facilmente nelle maglie strette della legge urbanistica regionale dell'Emilia-Romagna, e benché se ne sia riconosciuta la ragionevolezza al momento della loro illustrazione, pochi sarebbero in grado di dire se e come sono state utili e hanno agito. Dopo anni è tempo di affrontare questo punto, esprimendosi sull'esperienza fatta e mettendola a confronto con la nuova forma di piano delineata dalla *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio*, proposta approvata dalla Giunta dell'Emilia-Romagna il 27 febbraio 2017.

Un osservatore straniero, basandosi su una ricerca comparata e forte di quel distacco che a volte consente di cogliere l'essenza delle cose, riconosciuto il successo iniziale delle 7 Città ne riconduce l'inefficacia ("no effectiveness") al mancato sostegno per le mutate condizioni politico-amministrative ("evaporated support for an exciting design"); tuttavia, per valutarne l'impatto, sottolinea l'importanza del ruolo dei tecnici e, in particolare, di quelli che sono stati direttamente coinvolti nel processo di formazione del piano (Vogelji 2015).

Dato il loro carattere anomalo rispetto all'impostazione della l.r. 20/2000, esse presupponevano la condivisione e una continua interpretazione a fronte del divenire delle trasformazioni.

Oggi possiamo confermare che le 7 Città hanno introdotto nel piano strutturale una componente strategica che, dopo aver svolto una funzione di orientamento e comprensione della logica sottostante alle specifiche scelte regolative nella fase di costruzione del Psc (Piano strutturale comunale), sono rimaste sostanzialmente affidate ai tecnici comunali e alla loro capacità riflessiva. I due anni di discontinuità tra l'amministrazione che ha approvato il Psc (assessore all'urbanistica Virginio Merola) e quella che lo ha ripreso in mano con convinzione (sindaco lo stesso Merola) hanno causato quell'interruzione del discorso che per i piani strategici e il 'racconto' da essi veicolato può essere fatale. Nel caso di Bologna la permanenza delle persone ha evitato lo smarrimento e consentito di riprendere, ancorché in sordina, i fili del discorso interrotto e un suo trattamento 'tecnicamente pertinente'. Quella 'visione strategica a base territoriale' (oggi la ridefinirei così), in questi 5 anni contraddistinti dal pragmatismo e dall'adattamento ha costituito un utile timone, sia per i Poc tematici sia per orientare le proposte che giungevano impreviste. Quel che è stato e che potrebbe essere delle 7 Città ha però un interesse che trascende Bologna.



Anni di applicazione della l.r. 20/2000, condizioni profondamente mutate e una generale insoddisfazione/insofferenza nei confronti dell'urbanistica, hanno evidentemente convinto la Regione Emilia-Romagna a segnare uno scarto, prendendo atto del carattere (sempre) concertato e incerto dell'attuazione. Il nuovo progetto di legge urbanistica regionale è stato prevalentemente comunicato e commentato con riferimento all'obiettivo di contenere il consumo di suolo favorendo la rigenerazione, ma esso introduce anche una drastica semplificazione del sistema di pianificazione che comporterà un diverso modo di costruire i piani a tutti i livelli. In particolare, esso ricomponne il piano urbanistico comunale che era stato tripartito dalla l.r. 20/2000 (ci sarà un unico Piano urbanistico generale, Pug) e riconduce gli strumenti attuativi di iniziativa privata al solo "accordo operativo" da sottoscrivere con l'amministrazione comunale. Una scelta che già fa discutere e che, a seguito dell'approvazione definitiva e dell'entrata in vigore della legge, vedrà sperimentazioni numerose e di segno controverso.

Anche il piano urbanistico di Bologna dovrà essere sostituito dal nuovo strumento, peraltro nel quadro di un Piano territoriale metropolitano che sarà comunque piuttosto diverso dal Piano territoriale di coordinamento provinciale, ma potrà lasciare alcune eredità. Non solo l'individuazione di figure territoriali portanti (del tipo 7 Città) potrebbe essere modo per rappresentare le "scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano" indicate fra i compiti

preminenti del Pug, ma anche il Documento programmatico per la qualità urbana (introdotto dalla l.r. 6/2009), con un corredo di indirizzi figurati come quelli utilizzati a Bologna nei diversi piani operativi, sembra idoneo a restituire la "Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale", dando forma al welfare fisico e mostrando le condizioni di "abitabilità" dei luoghi; abitabilità che, declinata in modo specifico, è l'obiettivo di fondo del Psc di Bologna. L'uso intensivo e innovativo dei Psc ha consentito l'affinamento di questo dispositivo, trovando supporto nell'elaborato normativo del Psc denominato Situazioni. La variante del Regolamento urbanistico edilizio del 2014 è stata, poi, occasione per confermare e affinare una normativa degli usi di tipo prestazionale (attraverso l'introduzione di un articolato dispositivo di verifica degli impatti con criteri di esclusione e ammissibilità condizionata) e per muovere i primi passi verso la regolazione degli usi temporanei.

Sono tutti aspetti riconducibili alla necessità di orientare le trasformazioni in condizioni di grande incertezza. In questo frangente, a mio avviso interessante, la sperimentazione deve essere coraggiosa e nello stesso tempo consapevole del fatto che essa comporta interpretazione e assunzione di responsabilità e richiede un aggiornamento (faticoso e non immediato) delle competenze e degli abiti mentali.

PATRIZIA GABELLINI

BOLOGNA 2011-2016: BETWEEN BALANCE AND PERSPECTIVE

Nearly ten years have passed since I was asked to serve as scientific consultant and follow the process of constructing the urban plan for Bologna (Ginocchini and Manaresi 2008). Since then, the plan has been implemented progressively; I served as the urban-planning, historical city, environment assessor of Bologna from 2011 to 2016 (Gabellini 2017a). The Region is now modifying its urban-planning law, setting aside in particular the law from 2000 that gave rise to Bologna's plan as an example and product. There are conditions for reasoning that operates on different levels. I begin with the intentions underlying the work from 2011-2016 during mayor Merola's first administration and I aim to establish a connection with the changes in the city that have now been underlined in many aspects and are highlighted in the data presented in Gianluigi Bovini's text. I then pose some considerations on the different form of the plan as delineated on the horizon in light of changes in the legislative framework and other aspects, giving a hint of the character that, together with the other authors, we have deemed useful to give to this issue.

The set of texts presented in this issue of *Urbanistica* refers to work carried out in Bologna during the administrative mandate beginning

BOLOGNA DALLA COLLINA / BOLOGNA FROM THE HILL
(PHOTO MARCO PINTACORONA)



in May 2011 and ending in June 2016. This entailed rereading tools, actions, and constructions with the aim of highlighting questions of interest for urban planning (intended as the combination of activities including environmental measures and urban-planning policies). With the awareness that these events occurred during a time of unique, prolonged crisis and were subject to continuous changes, they are considered with a view towards the present and the future, as well as towards the past. In fact, the results have been encouraging (*Piano operativo di qualificazione diffusa*, Poc, Urban operational plan for widespread renewal, for example), have had an important echo for their timeliness (Climate change adaptation plan), have left a legacy to manage (*Di nuovo in centro*, a programme for a Bologna city centre pedestrian friendly, among others), or was the first step in a process that still needs further development (the modification of the *Regolamento urbanistico edilizio*, Rue, Urban building regulation, for example).

This angle (describing an administrative experience developed over time, clarifying questions considered relevant for the field) has suggested the thematization of 'internal' contributions from those directly involved in positions of responsibility. This is followed by 'external' contributions from authors with different sensibilities capable of situating what was being done in Bologna within a more general, current background. Finally, an interview with Virginio Merola opens this issue of *Urbanistica*. First as urban-planning assessor and then as mayor,

now in his second mandate, he has seen a succession of very different urban planning phases in Bologna. Some materials have been chosen in support of these interpretations and reflections: a chronology to make tools and actions available on the axis of time and to account for the consistency and type of administrative actions; a photographic story to show some of the transformed places; and orientation and summary maps in support of the internal texts.

Intentions

Mayor Merola's administrative mandate began when the signs of the crisis were clear even in Bologna. Today, the data tell us that the hardest years were those between 2011 and 2014 and that in parts of Italy, including Bologna, the economy is rebounding but with significant modifications in the urban economy. A reading of the actions taken between 2011 and 2016 is made, above all, in this light. The actions are seen as a way to alleviate the crisis, helping to modify conditions that were already clearly outdated at the outset, in order to orient the city's economy towards sustainable perspectives. This activity, on the one hand, was motivated by need and pragmatism and, on the other hand, by an interest in experimenting with the space for urban planning in a phase of contraction and transformation.

The thematic operational plans, concentrated on renewal and regeneration, pursued the objective of offering alternatives to the urbanization of new land. In 2012, an initiative was promoted for which the appropriate procedure was not established, since the regional law 20/2000 considers the operational plan to be a general tool. An Urban Operational Plan for widespread urban renewal, limited to the "structured territory", was created for small- to medium-sized lots (20-25,000 square meters of usable surface area) with a high probability of construction and with reduced recourse to bank financing and activation through direct building interventions (Gabellini 2014). The subsequent Urban Operational Plan to regenerate public assets, bringing into play the transformation of very extended areas designated for reclamation, has in fact removed space for new urbanization, creating a reserve to be managed in the medium to long term. A third Urban Operational Plan regards interventions to renew public and private facilities and to renew/restructure areas left by unhealthy businesses, substantially coordinating and leading to completion of the set of transformational operations open throughout the municipal territory and at various stages of maturity. The three Urban Operational Plans, as well as others referring to individual interventions, have made available an inventory of land and buildings to

recycle in the coming years. Due to their distribution in the territory and the type of operators that are potentially interested, the hope is not to miss possible open opportunities in an upswing in the market. The intention is to do this by surveying quantities, times, and means of a supply that (at the moment) exceed the demand, shielding itself with devices capable of addressing uncertainty.

Other choices, dealt with in the texts by Francesco Evangelisti and Chiara Manaresi, regard operations that have halted, looking to reduce damages. These include interventions to unblock interrupted projects (revision of the program for endowments and bonds, accepting payments in instalments, and anticipating public resources) in order to guarantee liveable conditions for those already settled in the finished parts, avoiding degradation in the immediately surrounding areas and creating opportunities for new investors. The choices also include opening the range of uses allowed by the Urban Building Regulation (in the centre, in the large industrial area of Roveri, on the hills) in guiding and not simply enduring the change, moving towards overcoming functional zoning. To face the energy and environmental crisis, as explained in the text by Giovanni Fini, plans inspired by European programs and directives have been drafted and activated. A Sustainable Energy Action Plan, SEAP, was constructed and managed, underwritten by the main economic players, professional representatives, and real-estate properties. A Climate Change Adaptation Plan was also constructed, which, combined with the SEAP and intersecting urban planning operations, opens noticeably different perspectives of territorial interventions (Barbi, Fini, Gabellini 2016; Gabellini 2016).

Even the reassessment of policies for the central historical area can be read through the lens of resilience (Prospero 2012). As Giovanni Ginocchi argues, the construction of a program that integrates walking/biking with the renewal of public space, enhancing commercial and handicraft activities, and promoting local identity has strained all the available tools that can give a new perspective of the 'hyper-used' metropolitan city centre, with important reflections on the local political agenda.

I have synthesized all of this with some characteristic terms suggesting attitudes and intentions of the work carried out in the fields of urban planning, the environment, and the historical city: resistance, emergency, innovation, emersion, and integration (Gabellini 2017b).

I could also add that, at least on my part, the activities in these years began with the intent of dispelling the idea that it is, always and anyway, the delay of public administration in blocking urban dynamics.

Amid a stalled economy, I thought it was useful to act in order to make available the tools that could be used at the right moment; tools that in the current circumstances have a formation time that is incompatible with the demand for transformation. This would basically place the city in a condition where it could seize opportunities, trying to remove the excuse of impediments caused by urban planning (undoubtedly a very ambitious and tiring challenge for those who have experienced it).

Changes

Urban planners encounter serious difficulty in establishing cause and effect between their choices and urban dynamics: uniting the many actors and responsibilities involved, the relatively long times that do not coincide with the individual transformations, the wrong conjectures, undesired effects, and in general the over-determination of processes. Nevertheless, it is useful to try to find reasonable correlations, while recognizing the possibility for any risk.

With the support of a series of data and signs, I try to advance some hypotheses about the changes in the urban economy of Bologna that urban planning, moving within the processes, tried to 'accompany' or (only) promote in this five-year period.

Converting the construction sector towards qualified recovery and greening already urbanized areas, with criteria based not only on energy savings and seismic safety, but also on planning that includes reclamation and appropriate solutions to face climate change. All our plans and programs moved in this direction and some new procedures or devices seem to have produced results. However, the failure of so many companies, in part buried by the real estate and financial monoculture, i.e., a profound disruption of the local production fabric, continues to drive great uncertainty. In fact, the conversion of existing businesses seems rather difficult and it appears necessary to create, instead, new companies with the appropriate know-how to address the articulated spectrum of construction, in a period of profound change in the city and the regional territory. The economy that can be generated by societies managing public, private, and mixed funds, which in Bologna are involved in the main regeneration works, must still be explored. This is especially true regarding an appropriate distinction of roles between promoters and builders, where the connection constitutes one of the major factors in the resistance to change.

Conversion of two strong sectors of Bologna's urban economy: commerce and health/well-being. The ongoing competition within these sectors is evident. In commerce, this is due to the presence of so many distribution chains, which explains the request for the public

administration to introduce 'contingency' rules to protect (it is said) small businesses. In health, this is due to an important introduction of private parties aimed at seizing the opportunities created by new demands connected to health. The construction of the POC for public facilities (aimed at supporting *in situ* updating and expansion) and the modifications introduced in the urban building regulation, to increase the flexibility of procedures and make a wide-spectrum functional mix possible, return the sense of urban planning policies to these sectors. In the case of commerce, the choice was made to avoid the temptation of protectionism devoid of convincing motivations, while in the awareness of problematic scenarios (crisis in some settlements for an excess of supply and therefore obsolescence and possible closure). In the case of social/health structures, it was important to allow permanence in the historical parts of the city in order to guarantee good distribution and avoid buildings closures that would be difficult to absorb. This was even true amid the difficulty of reconciling technological upgrades with existing rules to protect this part of the city, and the need to combine urban planning choices with the available conventions to orient private activities in the delicate field of welfare.

Support cultural and gastronomic tourism in a city that knew only business tourism closely tied to the presence of the Fiera (Bologna Trade Centre). With 24% growth in five years and the presence of more than two million tourists, of which slightly less than half are foreigners, this is a pleasant surprise. On the one hand, it follows a trend registered in many other Italian cities, and on the other hand, it has found strong support in interventions promoted by the program *Di nuovo in centro* (Downtown again). The administration has knowingly contributed to approval even with other choices (starting with its support of creating a unique facility such as the *Fabbrica italiana contadina*, FICO Eataly World, in order to regenerate an oversized food and agricultural trade centre), but with some unintended effects that can be recognized beforehand and which require measures for correction and mitigation. In fact, this change contributes to articulating the economy of Bologna and, through the newly instituted tourist tax it provides the municipal administration with a fund to invest in urban renovation. However, it also leads to the concentration of people in some central historical places with already visible and incipient phenomena of conflict for intensive/abusive use of public spaces, a well-known problem in the main art cities.

Support for creative and cultural businesses, both outside of downtown, where difficult locations are 'spontaneously' identified and then updated, and the city centre, where important

buildings to be opened and networked together, are affected. In fact, the capital of new patrons, foundations, and private investors, that create prestigious places, contrasts a diffuse group of start-ups and lab-works that occupy modest shared and sometimes residual spaces (even made available by the administration). It is possible to fertilize the places, but with future uncertainty, given the temporary nature of the uses. This transformation is generally indicated and promoted as a characteristic of the "third urban revolution" (Ascher 2005), but is difficult to estimate regarding the extent and transformational force of the urban settlement.

Development of urban agriculture that is organic, local, and integrated with other activities and with the evolution of the food and agriculture sector. The propensity of young people to commit to activities related to the land and healthy food is evident and supported. The Region's recognition of an agricultural district in Bologna (with the consequent possibility of financing), obtained also through the *Piano Strategico Metropolitano* (PSM 2014) (Metropolitan Strategic Plan), is an important and perhaps decisive pre-condition. The already present and promoted new forms of agriculture and horticulture in the plains (Cinquelpalmi and Petrei 2015) and on the hills could also be reflected in the original FICO. There remains awareness that in a territory where there is a strong presence of extensive, industrialized agriculture, the growth of urban agriculture could affect the territorial protection and quality of settlements, as a whole, more than the economic budget of the sector.

Another modification to the plan

One further reflection regards the set of tools used and their appropriateness considering what was and is now being proposed with the modification of the general system of urban planning delineated by the new regional law project.

It seems necessary to start again from the 7 *Città* (7 Cities), the image/symbol of Bologna's 2008 Plan, which aimed to reflect a 'perceived structure' and act as a strategic guide for the uninterrupted chain of rules, projects, and programs that would follow. The comments made about the plan converged on recognizing 7 *Città* as the most interesting and distinctive tract (Aa.Vv. 2011; Palermo and Ponzini 2012; Ruocco 2012; Gaeta 2013; Bronzini *et al.* 2014; Bonfantini 2017;), while underlining its different aspects. Territorial figures that translated a malleable message did not easily enter into the fine weave of Emilia-Romagna's Regional Urban Planning Law, and, while the reasonableness at the time of their illustration was recognized, few could say if and how they were used and have performed. Years later it is time

to address this point, testing the experiences made and comparing them with the new form of the plan delineated by the *Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio* (Regional Law on the protection and use of the territory), a proposal approved by the Emilia-Romagna Regional Council on 27th February 2017.

A foreign observer, basing his analysis on studied research and with the detachment that sometimes allows the true essence of things to be gathered, while recognizing the initial success of *7 Città*, traces its "non-effectiveness" to the lack of support due to the changed political/administrative conditions ("evaporated support for an exciting design"). However, to assess its impact, he underlines the importance of the role of technicians, and, in particular, those that were directly involved in the process to form the plan (Vogelji 2015). Given their anomalous character with respect to the imposition of the Regional Law 20/2000, the *7 Città* assumes a sharing and continuous interpretation in view of the evolution of the transformations.

Today we can confirm that *7 Città* has introduced a strategic component in the structural plan. After helping to orient and understand the logic underlying the specific regulatory choices when constructing the *Piano Strutturale Comunale*, PSC (Municipal Structural Plan), this component is substantially entrusted to municipal technicians and their ability to react. The two years of discontinuity between the administration that approved the PSC (urban-planning assessor Virginio Merola) and the administration that revisited it with conviction (Merola as mayor) interrupted the discourse, which can be fatal for strategic plans and the 'story' they tell. In the case of Bologna, the continuity of the people involved has prevented confusion and allowed, even if quietly, the threads of interrupted discourse and its 'technically pertinent' treatment to be taken up again. The 'territory-based strategic vision' (today I would redefine it thus), distinguished in the five years by pragmatism and adaptation, has constituted a useful guide, both for the thematic POCs and to orient the proposals that have run into unforeseen events. What *7 Città* has and could be, however, holds interest that transcends Bologna.

Years of applying the Regional Law 20/2000, profoundly changed conditions, and a general dissatisfaction/intolerance of urban planning have evidently convinced the Emilia-Romagna Region to mark a rejection, acknowledging the (always) established and uncertain character of the activation. The new project for the regional urban planning law was mostly communicated and commented on with reference to containing land consumption in favour of regeneration, but it also drastically simplifies the planning process, which will lead to a different way of constructing

plans on all levels. In particular, it recomposes the Municipal Urban Plan that was divided into thirds by the Regional Law 20/2000 (there will be a single general urban plan: *Piano Urbanistico Generale*, PUG) and attributes the tools to activate private initiatives to a single "operational agreement" to be underwritten with the municipal administration. This choice has already caused debate and, following the definitive approval and enactment of the law, will see numerous controversial experiments.

Bologna's urban plan should be replaced by the new tool, but within the framework of a metropolitan territorial plan that will anyway be rather different from the Provincial Territorial Plan, but it could leave some legacy. The identification of supporting territorial figures (like *7 Città*) could be a way to represent the "strategic choices of urban structure and development" indicated among the main tasks of the PUG. As well, the Planning document for urban quality (introduced by the Regional Law 6/2009), with a set of directions configured like those used in Bologna, in the different operational plans, also seems appropriate to reflect the *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* (Strategy for urban and ecological-environmental quality), giving form to physical welfare and showing the conditions of "liveability" of the places. With specific organization, liveability is the basic objective of Bologna's PSC. The intensive, innovative use of the POC has allowed this device to be refined, with support in the regulatory development of the PSC called *Situazioni* (Situations). The modification of the urban building regulation of 2014 was then an opportunity to confirm and refine standards of use, related to performance (by introducing an organized device to verify the impacts with criteria of exclusion and conditioned admissibility), and to take the first steps towards regulating temporary uses.

These aspects can all be traced back to the need to orient the transformations amid a state of great uncertainty. In this predicament, which is interesting in my opinion, experimentation should be courageous and, at the same time, aware of the fact that it entails interpretation and the assumption of responsibility that requires an updating (exhausting and not immediate) of skills and mental habits.

References

- Aa.Vv. (2011), "Il progetto del piano come ricerca: cronaca di un seminario", *Territorio*, no. 57, p. 81-90.
- Ascher F. (2005), *I nuovi principi dell'urbanistica*, Tullio Pironti, Naples (ed. M. Russo).

Barbi V., Fini G., Gabellini P. (2016), eds., *Bologna città resiliente. Sostenibilità energetica e adattamento ai cambiamenti climatici / Bologna resilient city. Sustainable energy and climate change adaptation*, Urban center Bologna, Bologna.

Bonfantini B. (2017), "Oltre la riforma del piano", in Id., *Dentro l'urbanistica. Ricerca e progetto, tecniche e storia*, Angeli, Milan, p. 17-40.

Bronzini F. et al. (2014), *La misura del piano. Strumenti e strategie*, Gangemi, Rome.

Cinquepalmi M., Petrei F. (2015), eds., *Ortipertutti. Nuovi orti a Bologna / New gardens in Bologna*, Urban center Bologna, Bologna.

Gabellini P. (2014), "Capire il carattere della crisi, agire gradualmente e selettivamente, accettare la parzialità: una crisi nella crisi", in L. Fregolent, M. Savino, eds., *Città e politiche in tempi di crisi*, Angeli, Milan, p. 130-138.

Gabellini P. (2016), "Il progetto BlueAp e il Piano di adattamento climatico di Bologna: un caso 'ordinario'", *Sentieri urbani*, no. 20, p. 22-24.

Gabellini P. (2017a), "La reinvenzione del proprio ruolo", in D. De Leo, *L'urbanistica dei prof(ass)essori. Esperienze e competenze nell'amministrazione pubblica e per la didattica*, Angeli, Milan, p. 81-93.

Gabellini P. (2017b), "Bologna, deleghe e pratiche composite", in G. Caudo, ed., "Urbanistica di governo", *Territorio*, no. 82, p.40-46.

Gaeta L. (2013), "I nuovi orientamenti del piano urbano", in L. Gaeta, U. Janin Rivolin, L. Mazza, *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, Città studi, Milan, p. 405-422.

Ginocchini G., Manaresi C. (2008), eds., "Bologna, un nuovo piano / Bologna, a new plan", *Urbanistica*, no. 135, p. 44-91.

Palermo P.C., Ponzini D. (2012), "At the crossroads between urban planning and urban design: critical lessons from three case studies", *Planning theory & practice*, vol. 13, no. 3, p. 445-460.

Prospero A. (2012), ed., *Di nuovo in centro. Programma per la pedonalità a Bologna / A programme for a Bologna city centre pedestrian friendly*, Urban center Bologna, Bologna.

Psm (2014), *Il Piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro, una visione condivisa*, Bologna [<http://psm.bologna.it>].

Ruocco F. (2012), "Popolazioni, economie e spazi urbani a Bologna: continuità e mutamenti", in M. Marchi, P.P. Penzo, C. Tonini, *Città europee del XXI secolo. Luoghi e tempi del mutamento urbano*, Clueb, Bologna, p. 183-203.

Vogelji J. (2015), *Effective strategy making. Co-designing scenario as a tool for effective strategic planning*, Architecture and the built environment, Delft [<https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:15046c2a-3007-4230-b4c8-54f2c8418f3b/datastream/OBJ/download>].

GIANLUIGI BOVINI

BOLOGNA ATTRAVERSO LA CRISI: A CHE PUNTO SIAMO?

I primi segnali della crisi finanziaria, che è poi diventata economica e sociale, si sono manifestati nel 2007 e hanno preceduto la violenta esplosione del 2008. Sono ormai quasi dieci anni che conviviamo con questa realtà e possiamo chiederci come Bologna è stata colpita dalla crisi, come ha reagito e quali sono stati gli esiti di queste risposte. Per tentare questo primo bilancio faremo riferimento a un insieme di indicatori demografici, sociali ed economici disponibili a livello comunale e dell'intera città metropolitana.

Prosegue la rivoluzione demografica

Bologna è interessata da alcuni decenni da una radicale trasformazione demografica, che è proseguita anche durante la crisi.

La crescita della popolazione non si è arrestata: a livello metropolitano negli ultimi dieci anni i residenti sono cresciuti di quasi 55.000 persone e a fine 2016 si avvicinano a 1.010.000 unità; questo aumento è avvenuto in prevalenza negli altri comuni metropolitani (quasi 40.000 unità) e in parte anche in città (oltre 15.000 abitanti in più, su 388.500 abitanti totali al 31 dicembre 2016).

La crisi ha influenzato la fecondità, che è uno dei più potenti indicatori di fiducia e risente inevitabilmente delle aspettative sulla futura evoluzione della società e dell'economia. A livello metropolitano le nascite sono calate, anche per effetto di fattori demografici e sociali: nel quinquennio 2012-2016 il numero medio dei nati è risultato pari a circa 8.230 unità, in sensibile calo rispetto al valore medio del quinquennio 2007-2011 (8.880 nascite) e anche a quello del quinquennio 2002-2006 (8.337 nati). Importante sottolineare, per questa variabile, una differenza fra Bologna e gli altri comuni della città metropolitana: in città le nascite negli ultimi cinque anni hanno registrato un valore medio di 3.169 unità, superiore a quello del quinquennio precedente (3.092 nati) e soprattutto al dato del periodo 2002-2006 (2.956 unità). Il calo della fecondità ha quindi coinvolto in modo netto il restante territorio metropolitano e testimonia forse un'intensità della crisi in alcuni di quei territori maggiore rispetto a Bologna.

Per quanto riguarda la mortalità la crisi non sembra avere arrestato la positiva tendenza all'aumento della speranza di vita, che nella realtà metropolitana ha raggiunto valori elevati (81 anni per gli uomini e 85 per le donne).

A questo proposito bisogna segnalare nelle stagioni invernali 2015 e 2017 due picchi di mortalità, che hanno riguardato soprattutto la popolazione più anziana e sembrano dovuti a una non adeguata prevenzione rispetto alle complicanze da sindromi influenzali.

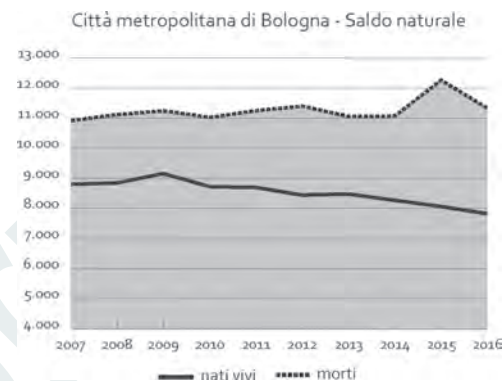
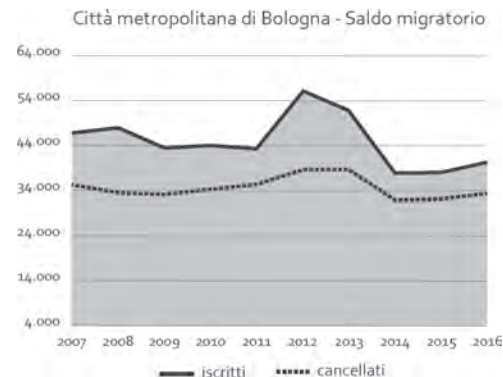
Si è così accentuato il processo di invecchiamento della popolazione che ha riguardato in modo particolare le persone in età superiore ai 79 anni, che oggi rappresentano a livello metropolitano l'8% della popolazione totale e nel 2030 dovrebbero raggiungere una quota prossima al 10%. La demografia bolognese ha visto una piena conferma negli anni della crisi di due tendenze strutturali: un saldo naturale pesantemente negativo (i decessi sono più numerosi delle nascite) e un forte invecchiamento della popolazione. Tutte le previsioni demografiche finora elaborate al 2030, per la città metropolitana e per Bologna, ipotizzano che nei prossimi anni queste due tendenze conoscano un'ulteriore accentuazione.

La crisi ha rallentato ma non arrestato i flussi migratori di cittadini italiani e stranieri che scelgono ogni anno di trasferire la residenza in questo territorio. I saldi migratori sono rimasti sistematicamente positivi e hanno confermato, anche in un periodo di forti difficoltà congiunturali, la grande capacità di attrazione che il tessuto sociale ed economico bolognese continua ad esercitare nei confronti di cittadini provenienti dalle regioni meridionali ed insulari italiane e da molti paesi europei ed extraeuropei. Per effetto di queste dinamiche è sensibilmente aumentato il numero dei cittadini stranieri residenti: a livello metropolitano negli ultimi dieci anni si è registrato un aumento di quasi 53.000 unità (+ 80%), concentrato in prevalenza nel comune capoluogo (in città gli stranieri residenti sono raddoppiati e sfiorano ormai le 60.000 unità).

Le dinamiche demografiche, unitamente ai mutamenti sociali, hanno inoltre condizionato durante gli anni della crisi la profonda trasformazione delle strutture familiari. La dimensione media delle famiglie si avvicina ormai ai due componenti e molto ampia è la quota delle persone che vivono sole o in nuclei di due persone. Questa modifica delle reti familiari, che si associa a un radicale cambiamento della struttura per età della popolazione e a un intenso ricambio demografico provocato dal movimento migratorio, è sicuramente una delle trasformazioni sociali più complesse che Bologna metropolitana dovrà affrontare nei prossimi anni.

Rimane intenso l'investimento nel capitale umano

Durante la crisi si è ridotto a Bologna l'investimento in educazione e formazione dei bambini, dei giovani e degli adulti?



SALDO NATURALE E SALDO MIGRATORIO DELLA POPOLAZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA NEL DECENNIO / NATURAL AND MIGRATORY BALANCES OF THE POPULATION IN THE METROPOLITAN CITY OF BOLOGNA, 2007-2016

I dati disponibili confermano che tale investimento è rimasto su livelli elevati e resta uno degli elementi qualificanti delle strategie di sviluppo della collettività metropolitana. Ci sono anche in questo territorio fenomeni di dispersione scolastica che vanno analizzati e contrastati. Bisogna seguire con attenzione come si sviluppano i percorsi di formazione delle seconde generazioni di immigrati, che rappresentano un decisivo elemento di inserimento nella vita sociale ed economica. Assieme a queste criticità bisogna registrare la conferma di un forte impegno sui servizi educativi per la prima infanzia, un aumento sensibile del numero degli iscritti agli istituti superiori (coerente con le dinamiche demografiche) e un elevato numero di giovani bolognesi che proseguono gli studi a livello universitario.

In queste tendenze appare evidente un forte protagonismo femminile, che si è confermato e accentuato negli anni della crisi. Le donne rappresentano la maggioranza fra le persone che seguono gli studi superiori e il numero delle laureate è da molti anni superiore a quello dei laureati. Esistono ancora differenze nelle scelte scolastiche fra uomini e donne, ma la situazione è in continua evoluzione e vede una presenza femminile maggioritaria anche in scuole universitarie in precedenza a prevalenza maschile.

In presenza di un investimento in educazione e formazione superiore così rilevante, desta preoccupazione la difficoltà di incrociare le aspettative e le competenze dei giovani con le esigenze del tessuto imprenditoriale e con la domanda di servizi espressa dalle famiglie. Bisogna puntare a elevare ulteriormente la qualità degli studi e favorire esperienze di orientamento scolastico e di alternanza scuola/lavoro che assicurino maggiore coerenza fra i percorsi di formazione e le esigenze attuali e future delle imprese e delle famiglie.

Il forte impatto della crisi sul mondo delle costruzioni

La crisi finanziaria era partita negli Stati Uniti d'America dal mercato immobiliare (la bolla dei prezzi e i tristemente noti mutui *sub-prime*) e ha impattato violentemente sul mondo delle costruzioni anche in Italia e a Bologna. Le conseguenze più evidenti sono state in tutto il territorio metropolitano il sostanziale blocco delle attività di nuova costruzione di edifici residenziali, l'emergere di una quota consistente di abitazioni invendute, il calo delle transazioni immobiliari e il conseguente ridimensionamento delle quotazioni. Sulle imprese di costruzioni l'impatto della crisi è stato rilevante, con forte diminuzione del numero delle imprese attive e degli occupati in questo settore. Per quanto riguarda le famiglie si è accentuata la disuguaglianza fra le situazioni abitative, in un contesto che vede a livello metropolitano una netta prevalenza dei nuclei che sono proprietari dell'abitazione. Si sono trovate in forte difficoltà le famiglie più deboli che si confrontano con il mercato delle locazioni private: una quota di questi nuclei non è riuscita a sostenere il peso degli affitti e questo ha determinato in molte realtà l'impennata degli sfratti per morosità. Situazioni problematiche si sono registrate anche per famiglie proprietarie che hanno ancora a proprio carico un mutuo da rimborsare.

Più in generale è emerso con chiarezza un problema di adeguamento degli alloggi al nuovo profilo demografico e sociale dei nuclei familiari. A questo proposito è sufficiente un solo esempio: in una società che diventa sempre più longeva, il Censimento 2011 ha evidenziato in tutta la regione e anche a Bologna l'assenza di ascensore in oltre i due terzi degli edifici con più di tre piani fuori terra.

La difficoltà di accedere all'abitazione e di muoversi con agio all'interno della casa riguarda quote rilevanti della popolazione anziana e più in generale di tutte le persone con problemi di disabilità cronici o acuti. Il contenimento massimo del consumo di suolo e la riqualificazione del patrimonio esistente sono due priorità dei prossimi decenni, che debbono essere guidate dalla coerenza con le nuove esigenze abitative espresse dalle famiglie giovani e anziane. Una piena mobilitazione delle risorse pubbliche e private in questa direzione è necessaria per conseguire l'obiettivo di una più alta qualità delle abitazioni sotto il profilo della piena accessibilità e dell'efficienza energetica. Da un punto di vista economico questo può rappresentare un'occasione imprenditoriale per creare migliaia di posti di lavoro e per aumentare il valore di mercato degli immobili. Da un punto di vista sociale le politiche di domiciliarità per gli anziani e le persone disabili di qualsiasi età non possono prescindere dall'esigenza di creare in modo diffuso opportunità abitative che consentano una vita dignitosa e aperta alle relazioni.

Profondi mutamenti nel tessuto economico

La grave crisi del mondo delle costruzioni è solo uno degli aspetti di un profondo mutamento del tessuto imprenditoriale, che si deve confrontare con le dinamiche della globalizzazione e con un cambiamento strutturale delle possibilità e delle preferenze di risparmio e di acquisto delle famiglie. Fra le imprese industriali si è ampliata la divaricazione di risultati e di prospettive fra il gruppo più dinamico, che ha saputo cogliere le opportunità dei mercati mondiali, e quello prevalentemente orientato al mercato interno inevitabilmente coinvolto dalle tendenze negative del potere d'acquisto e dei consumi che si sono manifestate con forza nel periodo più acuto della recessione. In Emilia-Romagna e a Bologna le imprese più dinamiche rappresentano una realtà importante e gli ottimi dati degli scambi commerciali testimoniano la capacità di reazione e innovazione dimostrata da queste imprese. I successi dell'export sono preziosi ma non possono bastare per restituire alla società regionale e bolognese i livelli di occupazione e di benessere conosciuti prima della crisi. Bisogna proseguire il processo di consolidamento del potere d'acquisto delle famiglie, risolvendo in primo luogo il grave problema della disoccupazione e sottoccupazione giovanile. È necessario inoltre mobilitare con adeguati incentivi le risorse di risparmio privato, ancora ingenti, per soddisfare i fondamentali bisogni delle famiglie, che saranno più che in passato caratterizzati da esigenze di cura e di assistenza dei bambini, degli adolescenti, delle persone

disabili e degli anziani. La capacità delle reti familiari di soddisfare al proprio interno questi bisogni è destinata a diminuire per fattori oggettivi e soggettivi di carattere demografico e sociale. È quindi necessario creare soluzioni diverse per soddisfare questi fondamentali bisogni e per assicurare una rinnovata capacità di coesione sociale e di vita dignitosa. I recenti indicatori congiunturali di carattere economico indicano per Bologna e per tutta la regione segnali di ripresa più accentuati e costanti rispetto al quadro nazionale. Questa capacità di reazione e di innovazione deve confortare e aiutare ad affrontare con fiducia alcune sfide rilevanti del futuro prossimo.

Bisogna inoltre confrontare l'attuale modello sociale ed economico con l'esigenza di assicurare in futuro uno sviluppo sostenibile. Questa si esprime in modo integrato nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che ha individuato 17 obiettivi di sviluppo sostenibile e 169 target da raggiungere per conseguire questi obiettivi. L'Italia ha aderito a questo impegno internazionale e sta definendo in questo periodo la strategia nazionale di sviluppo sostenibile, che declinerà obiettivi e target in coerenza con il quadro nazionale. Le realtà locali sono parte integrante e rilevante di questo sforzo nazionale, con una particolare attenzione alle criticità che si manifestano nei singoli contesti. Bologna e l'Emilia-Romagna possono giocare un ruolo di rilievo per interpretare creativamente e efficacemente questo impegno verso lo sviluppo sostenibile. La domanda se abbiamo superato veramente la crisi, cogliendo i messaggi e le sfide che questo periodo difficile ci ha consegnato, troverà una risposta credibile solo se verranno individuate in modo realistico e diffuso traiettorie di sviluppo che rispettino le aspettative e i diritti delle future generazioni.

L'impegno degli enti locali per uscire dalla crisi

Amministrare Bologna e il territorio metropolitano negli anni della crisi è stata una sfida particolarmente impegnativa: la dinamica della finanza pubblica a livello nazionale ha comportato per i comuni e la Provincia (sostituita negli ultimi anni dalla città metropolitana) una drastica contrazione delle risorse disponibili per affrontare i mutamenti in corso. Nel Comune di Bologna, nel mandato amministrativo 2011-2016, questo calo è stato valutato pari a circa 200 milioni di euro, che rappresentano più di un terzo delle risorse utilizzabili in precedenza: alla rilevante riduzione dei trasferimenti statali si sono associati minori contributi correnti della Regione e delle fondazioni bancarie e la contrazione di alcune entrate legate al ciclo economico (in primo luogo l'imposta di pubblicità e i proventi delle concessioni edilizie).

A Bologna si è reagito a questa crisi con un rigoroso contenimento della spesa corrente (in particolare quella legata al personale) e con un progressivo e consistente piano di riduzione dell'indebitamento, che ha abbattuto le quote di ammortamento dei mutui. Sul versante delle entrate è aumentata la pressione fiscale sugli immobili, con la rilevante eccezione della prima abitazione che dal 2016 è stata esclusa dall'imposizione. L'aliquota dell'addizionale comunale Irpef è salita dallo 0,7% allo 0,8%; è stata però confermata la soglia di esenzione fino a 12.000 euro (che nel triennio 2017-2019 salirà progressivamente fino a 15.000 euro). Sono rimaste invariate le tariffe dei principali servizi alla persona, con la positiva eccezione della retta per la refezione scolastica che ha conosciuto da settembre 2015 una significativa riduzione. Grazie all'introduzione del nuovo Indicatore di situazione economica equivalente (Isee) è stata assicurata una maggiore equità della contribuzione ai servizi a favore delle famiglie più disagiate.

La sfida di mantenere la tradizionale solidità del bilancio è stata vinta e ha permesso di realizzare alcuni importanti impegni del mandato. In primo luogo si è consolidato e qualificato il prezioso sistema di welfare cittadino nel campo educativo, scolastico e socio-assistenziale: le dinamiche demografiche e sociali imponevano questo potenziamento e mutamento, che è stato uno dei fattori decisivi per confermare la coesione sociale e attenuare gli impatti della crisi sulle fasce della popolazione più esposte.

Le politiche di riqualificazione urbana e di promozione turistica hanno favorito l'affermarsi nel centro cittadino di nuove dinamiche imprenditoriali nei comparti della ricettività e della ristorazione, con impatti positivi sull'occupazione. Nel campo della mobilità l'impetuosa crescita dell'aeroporto e il completamento della stazione dell'Alta velocità hanno rilanciato la tradizionale vocazione di Bologna quale grande centro di spostamenti di persone e merci.

Nonostante gli eccessivi vincoli imposti negli anni della crisi dal Patto di stabilità, il Comune ha confermato la volontà di mantenere un livello delle spese di investimento adeguato alle esigenze di manutenzione straordinaria e riqualificazione della città: nel periodo 2011-2016 sono stati finanziati direttamente interventi per circa 300 milioni di euro. Rilevante infine l'impegno per la promozione di grandi progetti innovativi e per favorire l'insediamento di nuove realtà produttive: a livello comunale il caso più noto è la realizzazione del progetto Fico (Fabbrica italiana contadina); su scala metropolitana di grande importanza la decisione di alcuni grandi gruppi internazionali di potenziare la propria presenza, con la creazione di ulteriori stabilimenti e l'avvio di nuove produzioni.

Se nel 2017 Bologna sta manifestando segnali di uscita dalla crisi più forti rispetto ad altre realtà, una parte del merito è dovuta a questo impegno degli amministratori locali, che hanno cercato di tenere assieme le ragioni della coesione sociale e quelle dello sviluppo economico in un contesto finanziario e normativo di straordinaria difficoltà.

GIANLUIGI BOVINI

BOLOGNA THROUGH THE CRISIS: WHERE ARE WE?

The first signs of the financial crisis, which then expanded into an economic and social crisis, came in 2007, preceding the violent explosion of the following year. We have been living with this reality for nearly ten years now, and it is reasonable to ask how Bologna has been affected by the crisis, how it has reacted, and what have been the effects of these responses. To make an initial account, we refer to a set of demographics, social, and economic indicators available on the level of both the city and the entire metropolitan area.

The demographic revolution continues

For several decades, Bologna has been affected by a radical transformation in demographics, and this continued even during the crisis. Population growth has not stopped. In the last ten years, almost 55,000 have been added to the number of residents in the metropolis, reaching 1,010,000 by the end of 2016. This increase occurred primarily in other metropolitan municipalities (nearly 40,000) but also partly in the city (more than 15,000 inhabitants, reaching a total population of 388,500 as of 31st December 2016).

The crisis also influenced the birth rate, which is one of the most powerful indicators of confidence, inevitably affected by expectations about the future evolution of society and the economy. Births have fallen at the metropolitan level, also due to demographic and social factors. In the period 2012-2016, the average number of births was 8,230, a noticeable decrease with respect to the average value for the period 2007-2011 (8,800 births) and even with respect to the five-year period before that (2002-2006; 8,337 births). For this variable, it is important to underline a difference between Bologna and other municipalities in the metropolitan area. In the city alone, there has been an average of 3,169 births in the last

five years, higher than the preceding five years (3,092 births) and even exceeding the period 2002-2006 (2,956 births). The decrease in the birth rate has therefore clearly involved the surrounding metropolitan territory and may represent an intensity of the crisis that is more evident in some of those areas than in Bologna.

With regard to the mortality rate, the crisis does not seem to have halted the positive trend of increasing life expectancy, which has reached high values in the metropolis (81 years for men and 85 for women). In this respect, it is necessary to highlight two peaks in mortality in the winters of 2015 and 2017, which regarded especially the oldest people and seem due to the inadequate prevention of complications from the flu.

The aging of the population is therefore emphasized, which regards, in particular, people over 79, today representing 8% of the total metropolitan population; the percentage should reach nearly 10% by 2030. In the years of the crisis, the demographics in Bologna saw full confirmation of two structural trends: a natural balance that is very negative (deaths outnumber births) and a sharp aging of the population. All demographic forecasts developed for 2030, both for the metropolis and for Bologna, expect these two trends to become further accentuated in the coming years.

The crisis has slowed but not stopped the migration of Italians and foreigners that choose to move to the territory of Bologna every year. Migratory balances have remained systematically positive and have confirmed, even in a very difficult period, the great capacity of attraction that the social and economic fabric of Bologna continue to exert on citizens arriving from southern Italian regions and the islands, as well as from many European and extra-European countries. Due to these dynamics, the number of foreign residents in the city has increased notably. In the last ten years, the metropolis has seen an increase of nearly 53,000 people (+80%) concentrated mostly in the capital (in the city, foreign residents have doubled and now number 60,000).

During the years of the crisis, demographic dynamics together with social changes has also led to a profound change in family structure. The size of the average family is now two people, and the number of people living alone or with only one other person is very high. This modification of family networks, which is associated with a radical change in structure, due to the age of the population and an intense demographic change provoked by migration, is certainly one of the most complex social changes that metropolitan Bologna will have to confront in the coming years.

Investment in human capital is still strong

During the crisis, did investment in education and training of children, youths, and adults decrease?

The available data confirm that this investment remained high and still remains one of the qualifying elements of development strategies for the metropolitan community. However, there are phenomena of scholastic dispersion that have been analysed and contrasted. It is also necessary to carefully follow how educational paths develop for second-generation immigrants, as they represent a decisive element of insertion in social and economic life. Together with these critical points, it is necessary to highlight the strong commitment to educational services for early childhood, a noticeable increase in the number of students registered at higher institutions (coherent with demographic dynamics), and a high number of young people pursuing studies at the university level.

Amid these trends, there is a clear, strong presence of women, which was confirmed and accentuated in the years of the crisis. Women represent the majority of people pursuing higher studies and for some years now, the number of female graduates has been higher than that of males. There are still differences in schooling choices between men and women, but the situation is continuously changing and sees a greater female presence also in previously male-dominated majors.

In the presence of such a significant investment in education and higher training, there is concern about the difficulty of making expectations and skills of youths coincide with the needs of the entrepreneurial fabric and the demand for services expressed by families. It is necessary to aim at further elevating the quality of studies and favouring experiences of scholastic orientation and school/work programs to ensure greater coherence between educational paths and the current and future needs of businesses and families.

The strong impact of the crisis on the construction sector

The financial crisis began in the United States with the real-estate market (the housing price bubble and the sadly well-known sub-prime mortgages) and has violently impacted the construction sector even in Italy and Bologna. The most evident consequences in the metropolitan area were the substantial hold on new residential building construction, the emergence of a substantial number of unsold homes, a drop in real-estate transactions, and the consequent adjustment of prices. Construction companies were impacted significantly, with a sharp decrease in the number

of active companies and people employed in the sector.

With regard to families, inequality among housing situations has grown, within a context that sees a net prevalence of families in the metropolis that are homeowners. The weakest families have found themselves in difficulty when confronted with the private rental market; a number of these cannot support the weight of rents, leading in many cases to an upsurge in evictions due to the inability to pay. Problematic situations have also been seen for families with outstanding mortgages. More in general, a problem of housing adequacy has clearly emerged for the new demographic and social profile of family units. In this respect, a single example is sufficient. In a society that is becoming increasingly long-lived, the 2011 census highlighted the absence of lifts in more than two thirds of buildings, with more than three storeys above ground, in Bologna and throughout the region. The difficulty of accessing one's home and moving easily within the house mostly regards the elderly population and more in general all people with chronic or acute disabilities. The maximum containment of land consumption and the renovation of the existing building heritage are two priorities for the coming decades, which should be guided according to the new living needs expressed by young families and elderly people. The full mobilization of public and private resources in this direction is necessary to reach the goal of a higher quality of living, under the profile of full accessibility and energy efficiency. From an economic point of view, this could represent an entrepreneurial opportunity to create thousands of jobs and to increase the value of the real-estate market. From a social viewpoint, housing policies for elderly people and disabled people of any age cannot neglect the need to create widespread housing opportunities that allow for a dignified life open to interpersonal relationships.

Profound changes in the economic fabric

The serious crisis in the construction sector is only one of the aspects of profound changes in business, which should address the dynamics of globalization and a structural change in possibilities and families' preferences for savings and purchasing. Among industrial businesses, there has been a growing divergence in results and perspectives between the most dynamic group, which has known how to seize opportunities in global markets, and the group mainly oriented at the internal market, which has inevitably been affected by the negative trends of purchasing power and

consumption that appeared strongly in the most acute period of the recession. In Emilia-Romagna and Bologna, the most dynamic businesses represent an important reality, and the optimal data regarding commercial exchanges testify to their ability to react and innovate. The success of exports is valuable, but it is not enough to provide the regional and Bolognese society with levels of employment and well-being known before the crisis. It is necessary to continue the process of consolidating the purchasing power of families, first, resolving the serious problem of unemployment and youth underemployment. It is also necessary to use adequate incentives to mobilize the resources of private savings, which are still enormous, to satisfy families' basic needs, which will be increasingly characterized by the need to care for, and help with children, adolescents, disabled people, and elderly people. The ability of family networks to satisfy these needs from within is intended to decrease due to objective and subjective demographic and social factors. It is therefore necessary to create different solutions to satisfy these fundamental needs and to ensure a renewed capacity for social cohesion and dignified living. Recent economic indicators for Bologna and the entire region indicate more accentuated, constant signs of innovation than for the nation as a whole. This capacity to react and innovate should reassure and help to confidently address some important challenges in the near future.

It is also necessary to compare the current social and economic model with the need to ensure sustainable development in the future. This is expressed in the United Nations' 2030 Agenda, which identified seventeen objectives for sustainable development and 169 targets to reach these objectives. Italy has adhered to this international goal and is currently defining a national strategy for sustainable development, which will outline objectives and targets in coherence with the national framework. Local circumstances form an integrated, important part of this national effort, with particular attention to real and possible criticalities in the individual contexts. Bologna and the Emilia-Romagna Region can play an important role to creatively and effectively interpret this commitment to sustainable development. The question whether we have truly overcome the crisis, accepting the messages and challenges that this difficult period has given us, will find a credible response only if development paths that respect the expectations and rights of future generations are identified amply and realistically.

The commitment of local bodies to exit the crisis

During the crisis, the administration of Bologna and the metropolitan territory was a particularly difficult challenge. For the municipalities and the Province (replaced in recent years by the metropolitan city), the dynamics of national public financing has led to a drastic contraction in available resources to confront the current changes. In the City of Bologna, during the 2011-2016 administrative mandate, this decrease was estimated to be about 200 million of euros, which represents more than a third of the resources available previously. The significant reduction in state transfers is associated with reduced contributions from the Region and banking foundations and the contraction of some revenue tied to the economic cycle (primarily advertising taxes and building permit fees).

In Bologna, the reaction to this crisis has entailed the rigorous containment of operating expenses (in particular related to personnel) and a progressive, consistent plan for debt reduction, which has affected mortgage amortization rates. On the revenue side, fiscal pressure on real estate has increased, with the important exception of the first home, which has been free from taxation since 2016. The portion of additional municipal IRPEF (income tax) has risen from 0.7% to 0.8%; however, the threshold for exemption up to 12,000 euros has been confirmed (which will progressively increase to 15,000 euros in the period 2017-2019). The cost of primary personal services has remained unchanged, with the positive exception of the rates for school meals, which have seen a significant reduction since September 2015. Due to the introduction of new indicators of equivalent economic situation (ISEE), greater equity has been ensured in the provision of services in favour of the neediest families.

The challenge of maintaining the traditional stable budget was overcome and allowed some important commitments to be realized during the mandate. First of all, the valuable citizen welfare system in the educational, scholastic, and social/assistance fields has been consolidated and qualified. Demographic and social dynamics imposed this strengthening and change, which was one of the decisive factors in confirming social cohesion and attenuating the impacts of the crisis on the most vulnerable segments of the population.

Policies for urban renewal and to promote tourism have favoured the confirmation of new entrepreneurial dynamics downtown in the areas of accommodation and food service, with positive impacts on employment. In the field of mobility, the wild growth of the

airport and the completion of the high-speed train station have recalled the traditional calling of Bologna as a great transport centre for people and goods. Despite the excessive limits imposed over the years of the crisis by the *Patto di stabilità* (Stability pact), the City has confirmed the desire to maintain a level of investment, spending adequate for the needs of extraordinary maintenance and city renewal; in the period 2011-2016, direct interventions amounting to about 300 million of euros were financed. Finally, there has been an important commitment to promote large innovative projects and to favour the establishment of new manufacturing. On the municipal level, the most notable case is the realization of the *Fabbrica italiana contadina*, FICO Eataly World, and on the metropolitan scale, the decision of some large international groups to strengthen their own presence is very important, with the creation of additional factories and the initiation of new production.

If in 2017 Bologna is showing signs of leaving the crisis stronger than other realities, part of the merit is due to the commitment of local administrators, who have tried to hold together the motives for social cohesion and economic development in an extraordinarily difficult financial and regulatory context.

FRANCESCO EVANGELISTI

TRASFORMAZIONI INTERROTTE: COME GARANTIRE L'ABITABILITÀ

La crescita del settore immobiliare dell'economia italiana, costante dal 1985, ha subito un brusco arresto a partire dal 2007, rispetto al volume delle compravendite e ai prezzi delle case, come indicano i rapporti sulle tendenze del mercato immobiliare pubblicati dalla Banca d'Italia. L'economia delle costruzioni mostra da allora segni di crisi fortissima: a Bologna i volumi, di cui è stata autorizzata la costruzione, sono scesi da 1.370.000 metri cubi nel 2007 a 37.000 metri cubi nel 2015 e le abitazioni progettate in un anno sono passate dalle 870 del 2010 alle 65 del 2014. Anche a fronte della recente ripresa delle compravendite, i valori degli immobili nella città continuano a diminuire (1).

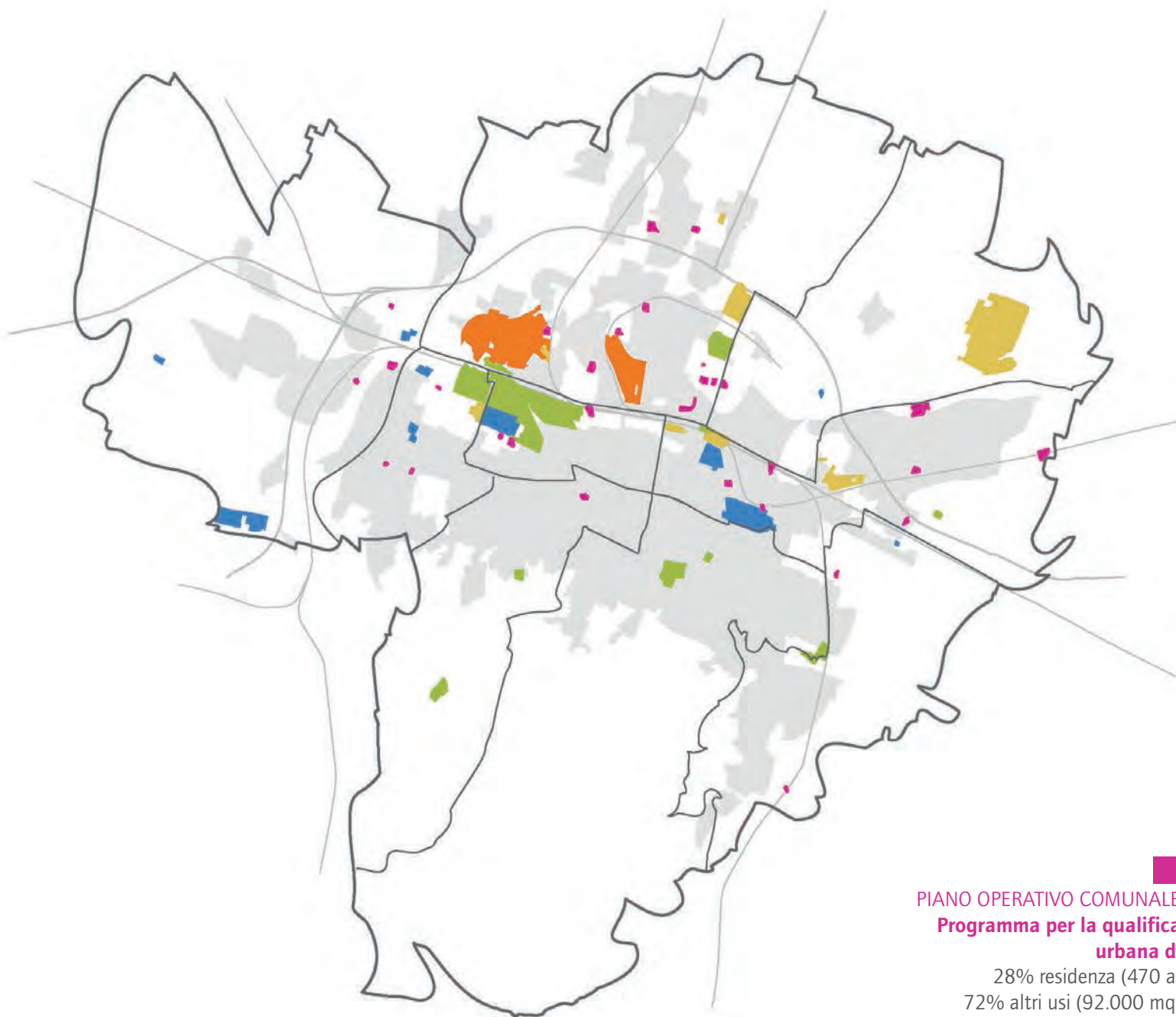
Amministrare le crisi

Questa condizione di crisi ha prodotto un evidente rallentamento nelle dinamiche di trasformazione urbana, ben più significativo di quanto non si potesse immaginare al momento della redazione degli strumenti di governo del territorio approvati tra il 2007 e il 2009. Nel 2011, all'inizio del mandato amministrativo che si è concluso nel 2016, la situazione di crisi è invece manifesta e il problema da affrontare è duplice: in una condizione di sostanziale stabilità demografica, come dare continuità alle molte operazioni di trasformazione avviate ma non concluse e come interloquire con la parte di mercato che mostra ancora segni di vitalità?

Queste nuove urgenze fanno sì che alla crisi non corrisponda un rallentamento nell'azione amministrativa (produzione di atti e documenti tecnici nell'ambito degli strumenti di governo del territorio), ma un cambiamento nel tipo di strumenti da mettere in campo. Questo articolo descrive il modo in cui si sono gestite le modalità di attuazione dei piani vigenti, con l'obiettivo via via sempre più chiaro di garantire condizioni adeguate di abitabilità per chi ha deciso di vivere nelle nuove parti di città.

Sostenere trasformazioni lente: due casi

A Bologna sono ancora oggi in corso di attuazione una trentina di interventi di trasformazione pianificati dal Prg 1985 (Piano regolatore generale). Tra questi emergono per dimensioni e complessità due operazioni di grande rilievo urbanistico, i comparti R5.2 *Navile-ex mercato ortofrutticolo* e R5.3 *Bertalia-Lazzaretto*.



PIANO OPERATIVO COMUNALE 2015
Programma per la qualificazione
urbana diffusa

28% residenza (470 alloggi)
 72% altri usi (92.000 mq di Su)

PIANO OPERATIVO COMUNALE 2016
Rigenerazione di patrimoni pubblici

57% residenza (2.590 alloggi)
 43% altri usi (141.000 mq di Su)

PIANO OPERATIVO COMUNALE 2016
Attrezzature e industrie insalubri

22% residenza (159 alloggi)
 78% altri usi (41.600 mq di Su)

altri piani operativi comunali

gestione operazioni interrotte

COMPARTO NAVILE EX MERCATO ORTOFRUTTICOLO



2011



2014



21 PLANIVOLUMETRICO DEL PROGETTO, FOTO AEREA 2011 A CANTIERE INTERROTTO, FOTO AEREA 2014 CON I LAVORI PER IL COMPLETAMENTO DELLE OPERE DI URBANIZZAZIONE / THREE-DIMENSIONAL DEVELOPMENT PLAN, 2011 AERIAL PHOTO OF SUSPENDED WORK, 2014 AERIAL PHOTO OF WORKS TO COMPLETE THE URBANIZATION (IMAGES TERRAITALY - BLOM CGR S.P.A., PARMA)

22 A PAG. 71, BOLOGNA, COMPARTO NAVILE EX MERCATO ORTOFRUTTICOLO, EDIFICI RESIDENZIALI / ON P. 71, RESIDENTIAL BUILDINGS, 2016 (PHOTO SARA ALBERGHINI)

Nella logica e nel linguaggio di quel piano i due comparti sono "zone integrate di settore", che danno corpo e forma agli "interventi inediti interstiziali" che caratterizzano la logica del "riempimento" della città, volto ad evitarne l'espansione "a macchia d'olio" (Mattioli *et al.* 1985). Questi due comparti da soli, sostanzialmente non attuati al 2007 e quindi interpretati come "ambiti in trasformazione" dal Psc (Piano strutturale comunale) adottato in quell'anno, avevano previsioni per circa 3.200 alloggi (1.200 nella zona R5.2 e 2.000 nella R5.3). Entrambi i comparti erano e sono caratterizzati da una consistente quota di proprietà fondiaria comunale.

Ex mercato ortofrutticolo. La zona integrata di settore R5.2 prevedeva la sostituzione del mercato ortofrutticolo comunale con un nuovo tessuto urbano, in relazione alla prevista riconfigurazione della limitrofa stazione ferroviaria centrale. Mentre l'avvio del trasferimento del mercato nelle zone a nord-est della città si avvia in breve tempo ed è compiuta a metà degli anni '90 (e negli stessi anni si decide l'assetto funzionale della stazione ferroviaria, con il sottotraversamento urbano delle linee ad alta velocità), il progetto della nuova parte di città è lento e complesso e si arriva all'approvazione di un piano attuativo solo a luglio 2006 (2).

Guardando ai numeri che caratterizzano la trasformazione dell'area di circa 28 ettari, il Prg aveva consentito un indice di edificabilità pari 0,47 mq/mq, con destinazioni abitative per il 50% della Su e per il resto usi pubblici, direzionali e commerciali, e uno standard urbanistico pari a 1 mq/mq. Il piano particolareggiato, approvato in seguito al laboratorio di progettazione attivato nel 2005 per la modifica della prima soluzione, riduce leggermente l'indice (portato a 0,45), porta ad un aumento sostanziale della quota abitativa e degli usi pubblici a scapito di usi direzionali e ricettivi.

A dieci anni dall'approvazione (il tempo teoricamente necessario per l'attuazione di un piano particolareggiato), i mq edificati sono 41.950, di cui 8.845 non completati (cantiere fermo), mentre 4.035 sono in costruzione, su un totale di 111.662 mq di usi 'privati' e 16.700 di servizi pubblici; nel complesso risulta oggi edificata circa il 36% della potenzialità edificatoria complessiva del comparto. La presenza dei primi abitanti nelle case (50 appartamenti abitati nel 2013) e nello studentato (240 posti letto) provoca molte richieste di intervento per il miglioramento della qualità dell'area. Una buona parte dei nuovi abitanti costituisce un comitato, Comitato vivere mercato Navile (www.viveremercato.navile.org), che prosegue l'opera di confronto con l'amministrazione comunale già avviata ai tempi del laboratorio (in parte le persone coinvolte coincidono).

La pressione dei nuovi abitanti e dei cittadini della Bolognina (la parte del quartiere che si raccorda con il nuovo insediamento) porta l'amministrazione eletta nel 2011 ad agire su più piani:

- la *realizzazione delle opere di infrastrutturazione essenziali*. Allo scopo di consentire il (fondamentale) completamento di una consistente parte delle opere di urbanizzazione primaria, il Comune opta per l'anticipazione della propria quota dovuta al Consorzio per l'attuazione del piano, in quanto proprietario di capacità edificatoria nel comparto. Per fare questo sono necessarie sia operazioni di finanziamento sia modifiche alla convenzione urbanistica, discusse sempre con i cittadini e il Consorzio, e approvate dagli organi di governo della città. Questa operazione, realizzata nei tempi previsti nonostante notevoli problemi legati alla condizione di operatività delle ditte appaltatrici dei lavori, ha portato alla realizzazione di una quota delle urbanizzazioni oggi corrispondente al 85% del totale (tutti i sottoservizi, le strade compresa illuminazione, una parte del verde);

- la *realizzazione delle attrezzature di interesse generale*. L'attuazione delle significative attrezzature pubbliche previste nel comparto, destinate sia ai nuovi cittadini che a quelli residenti in tutta la parte ovest della Bolognina, richiedono un ulteriore forte impegno del Comune: dal Piano città (3) derivano le risorse per la realizzazione del centro sociale-ricreativo e per la realizzazione della grande piazza coperta centrale sotto la pensilina del vecchio mercato, in corso di realizzazione, unitamente ad un intervento di 33 alloggi Ers (Edilizia residenziale sociale) realizzato da Acer (Azienda casa Emilia-Romagna); da un finanziamento della Regione Emilia-Romagna quelle per la realizzazione (in corso) della Casa della salute, un'importante struttura sanitaria poliambulatoriale; la costruzione del complesso scolastico (due sezioni di scuola primaria e due di scuola dell'infanzia), previsto dal piano attuativo, rientra nel progetto di istituzione di un fondo immobiliare destinato alla realizzazione di cinque nuovi complessi scolastici, finanziato in parte dallo Stato (direttiva del Ministero dell'istruzione, marzo 2013);

- la *valorizzazione del patrimonio comunale per consentire il completamento di ulteriori lotti di intervento*. L'amministrazione opta per l'attivazione di un significativo intervento di housing sociale (oltre 300 alloggi) nei due lotti di sua proprietà, per i quali viene prima stabilito un *Protocollo per la programmazione e attuazione di misure innovative nel campo della promozione dell'edilizia sociale e della valorizzazione urbana* (27 settembre 2012) con la Regione Emilia-Romagna, poi esperita una procedura per individuare un soggetto attuatore (raccolta di manifestazioni di interesse e successivo bando con promotore).



COMPARTO BERTALIA LAZZARETTO



PIANO ATTUATIVO APPROVATO NEL 2007 / DEVELOPMENT PLAN APPROVED IN 2007



VARIANTE DEL PIANO ATTUATIVO ADOTTATA NEL 2016 / MODIFICATION TO THE DEVELOPMENT PLAN ADOPTED IN 2016

Il soggetto individuato propone la costituzione di un fondo immobiliare, che accede al Fondo investimenti per l'abitare gestito da Cdpi sgr, ma nella fase di gara il proponente non presenta la propria offerta e l'operazione non può essere conclusa. Oggi Comune e Regione devono decidere se e come procedere su questa iniziativa che, evidentemente, non ha incontrato l'interesse degli investitori alle condizioni stabilite. Bertalia-Lazzaretto. La zona integrata R5.3 ha caratteristiche diverse da quella dell'ex-mercato: è un'area sostanzialmente ineditificata, anche se molto degradata per lo sfruttamento subito prima per l'estrazione di ghiaie e argilla e poi per il tombamento con materiali di rifiuto. Inoltre è completamente interclusa tra infrastrutture, in particolare ferroviarie. Il comparto è molto ampio (oltre 73 ettari), il Prg gli attribuisce un indice relativamente basso (0,30 mq/mq) e uno standard quasi doppio rispetto a quello previsto per l'ex mercato (1,8 mq standard per ogni mq di Su). Le destinazioni sono miste, in parte abitative, in parte direzionali e commerciali, con ampie aree e dotazioni pubbliche. La progettazione risulta molto complessa e l'amministrazione decide di ottenerla mediante un concorso internazionale di progettazione (Aa. Vv. 2001); condivide inoltre con l'Università la scelta di localizzarvi un significativo insediamento universitario. A seguito del concorso, viene sviluppato dai vincitori (capogruppo architetto Piero Sartogo) il piano attuativo approvato nel luglio 2007 (Finanziaria Bologna metropolitana 2007). La convenzione urbanistica viene stipulata il 24 novembre 2008, e integrata nel 2010, per consentire l'avvio dei primi lotti e delle relative opere di urbanizzazione. Il piano approvato prevede la realizzazione di 215.000 mq di Su (78% usi abitativi, 13% sedi universitarie, 9% direzionale e commercio), e di 374.000 mq di standard urbanistici (aree per infrastrutture e attrezzature pubbliche). L'attuazione del comparto deve subito confrontarsi con le condizioni di crisi del mercato, e a giugno 2013 con un'ulteriore problematica legata alla rinuncia da parte dell'Università alla realizzazione della metà della superficie ad essa destinata. Anche se a febbraio 2014 Università e Comune concluderanno un nuovo accordo per la realizzazione di alcune strutture, il carattere di 'integrazione' pensato per il comparto verrà completamente modificato. A nove anni dall'approvazione risultano oggi autorizzati/realizzati circa 19.700 mq di Su ad uso abitativo (oltre 300 alloggi e usi complementari), mentre sono previsti circa 12.400 mq di Su ad uso "università"; la somma porta a complessivi 32.100 mq di Su corrispondenti a circa il 16% dell'intera potenzialità edificatoria del piano vigente. Sono per ora autorizzate (già in parte in corso di realizzazione) opere di

urbanizzazione primaria a servizio dei suddetti lotti per un valore di circa 9,3 milioni di euro. La complessità incontrata nell'attuazione di questo comparto è enorme: le ragioni possono essere attribuite all'estensione dell'area e di conseguenza ai molti soggetti coinvolti; alle significative interferenze infrastrutturali (tra cui la presenza di tre elettrodotti ad alta tensione da interrare, che impediscono l'attuazione di alcuni lotti); allo stesso disegno urbano uscito dal concorso, che richiede soluzioni di urbanizzazione particolarmente costose. Tutto ciò va confrontato con la crisi del mercato immobiliare e delle attività edilizie per cui molti soggetti che avevano investito nell'acquisto di terreni all'interno dell'area non sono oggi in grado di realizzare le opere. A luglio 2015, a fronte di questa situazione la giunta comunale formula gli indirizzi per la redazione di una variante al piano attuativo, finalizzata a ridisegnare la parte orientale del comparto interessata dalla parziale rinuncia dell'Università, destinandola prevalentemente ad usi abitativi, e a creare le migliori pre-condizioni per incentivare e agevolare gli investimenti pubblici e privati nel comparto.

Per arrivare alla definizione della variante era necessaria la partecipazione dei firmatari della convenzione: tutti i singoli proprietari del comparto sono stati convocati al fine di illustrare loro i contenuti e gli obiettivi della variante in corso di elaborazione e raccogliere eventuali contributi e richieste, e alla conclusione di questo confronto sono stati condivisi e sottoscritti fra il Comune e alcuni dei principali soggetti accordi preliminari all'adozione del piano.

Le modifiche alle modalità di attuazione prevedono il superamento del modello consortile, lasciando agli attuatori la decisione sui tempi di attivazione e alla negoziazione con il Comune (sulla base del progetto complessivo verificato in occasione della variante) la determinazione dell'insieme delle opere da realizzare per ogni stralcio al momento della sua attivazione, con attenzione all'autonomia funzionale e alla completezza delle opere nell'intorno insediato. Il Comune assume, a valere sugli obblighi urbanizzativi relativi ai propri lotti, gli oneri dell'attuazione diretta di alcune opere strategiche e indivisibili, tra le quali l'interramento degli elettrodotti ad alta tensione (opera la cui realizzazione è stata contrattualizzata con Terna a fine 2016). La realizzazione di quest'opera, unita al *People mover* (l'infrastruttura di collegamento stazione-aeroporto che ha un'unica fermata intermedia in corrispondenza del comparto, e i cui lavori sono stati avviati a ottobre 2015) e alle opere complementari al progetto di potenziamento del sistema tangenziale/autostradale di Bologna, approvato a fine 2016, contribuiranno a ridefinire la centralità del comparto. La variante è stata adottata il 13 aprile 2016.

Considerazioni operative

Questi due casi, assai rilevanti, hanno sollevato temi analoghi a quelli di altri piani urbanistici attuativi da 'chiudere', oggetto di lavoro negli stessi anni. Si tratta di tre temi sostantivi. Il primo riguarda la *durata di piani e proroghe*. La durata dei 'piani particolareggiati' era fissata già dalla legge urbanistica 1150/1942 in un tempo "non maggiore di anni 10" (l. 1150/1942, art. 16, comma 5); anche per le convenzioni di lottizzazione doveva essere stabilito un tempo "non superiore ai 10 anni" (l. 1150/1942, art. 28, comma 5) per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione. A seguire le leggi che hanno introdotto diverse tipologie di piani attuativi e quelle regionali si sono sempre attenute a questo termine. Il Consiglio comunale di Bologna, a marzo 2013, prendendo atto delle condizioni di crisi economica che incidono negativamente sull'attuazione dei piani e dell'entrata in vigore delle nuove norme di semplificazione introdotte nell'ordinamento dal *Decreto sviluppo* (d.l. 70/2011), ha espresso il proprio indirizzo "teso a favorire il completamento da parte dei privati dei piani particolareggiati in corso di attuazione", attraverso la concessione di proroga dei termini per l'attuazione degli stessi (4). Successivamente lo stesso legislatore statale, con il *Decreto del fare* (d.l. 69/2013) ha prorogato *ex lege* di tre anni le convenzioni di lottizzazione. È quindi chiaro che i 10 anni una volta ritenuti sufficienti non lo sono più, in relazione ai concreti tempi di attuazione. Ciò mette in discussione la struttura del progetto perché è proprio di quel livello di piano dare corpo alla dimensione temporale nella costruzione della parte pubblica e di quella privata della città.

Il secondo tema è relativo agli *accordi con gli attuatori, le convenzioni e le garanzie*. La crisi economica e i suoi riflessi sul sistema creditizio hanno generato notevoli problemi inerenti il modo in cui gli attuatori garantiscono al Comune la realizzazione delle opere pubbliche oggetto delle convenzioni urbanistiche. Per gli attuatori è sempre più difficile ottenere dalle banche le fidejussioni per la garanzia e soprattutto ottenerle di importi tali da garantire tutte le opere previste da un piano di consistenti dimensioni. Il Comune ha deciso da una parte di ridurre la richiesta di garanzie dal 130 al 100% del valore delle opere da garantire (5), ma dall'altra ha operato, in accordo con gli attuatori e talvolta anche con i primi abitanti dei comparti, per una ripartizione delle opere in stralci corrispondenti alle esigenze delle parti che si potevano rendere autonomamente vivibili.

Il terzo tema si riferisce al *rapporto con i primi abitanti e con i cittadini vicini*. Il progressivo ma lento completamento di comparti

localizzati dentro la città già consolidata ha portato ad un continuo dialogo sia con i nuovi abitanti insediati, sia con quelli delle zone circostanti, soggetti diversamente interessati a quanto è in trasformazione. Ciò ha indotto il Comune a riorganizzare le modalità di comunicazione di quanto stava accadendo nelle aree, rispetto sia ai lavori in corso sia alle procedure Comune/attuatori. In questa direzione è stato fondamentale il ruolo dei 'quartieri' come luogo di incontro/confronto tra cittadini, amministratori e tecnici. Questo coinvolgimento esige un'assoluta trasparenza nella condivisione delle informazioni: nel caso dell'ex-mercato i comitati di cittadini hanno partecipato alle riunioni settimanali di cantiere per la realizzazione delle opere di infrastrutturazione, con il Consorzio, le ditte appaltatrici e il Comune. Non si può pensare che questo lavoro di supporto, 'inventato' sulla base delle evidenze via via manifestatesi come effetti della crisi sul territorio, possa essere la soluzione in una prospettiva di modificazione stabile dell'economia della trasformazione urbana. Dall'esperienza concreta degli ultimi anni emergono alcune considerazioni di carattere operativo che si possono rivolgere a future pratiche progettuali e gestionali degli interventi di riqualificazione. I piani devono garantire una flessibilità oggi sconosciuta: i due aspetti più sollecitati sembrano essere le modalità di attuazione nel tempo e la capacità di assorbire usi molteplici e differenziati nel tempo e negli spazi. Per quanto riguarda il primo aspetto, anche se un piano ha dimensioni ampie, il disegno delle infrastrutture e della città pubblica deve essere in grado di realizzare parti significative e autosufficienti di città abitabile. Per il secondo aspetto sembra decisivo ammettere variazioni che assecondino una domanda spesso imprevedibile e debole, intercettando possibili associazioni inedite di usi. Questo mette in difficoltà due aspetti salienti del piano attuale: quello dello standard e quello della valutazione di sostenibilità ambientale. Sono necessarie nuove regole per la definizione di requisiti prestazionali che realizzino adeguati livelli di qualità urbana, indipendentemente dall'associazione uso/mq di aree pubbliche da cedere. È necessario un sistema di verifica delle valutazioni di sostenibilità dei piani che consenta di lavorare su mitigazioni e compensazioni anche durante l'attuazione e la gestione del piano, senza precluderne trasformazioni imprevedibili. Il progetto dovrebbe anche farsi carico, o comunque essere in grado di concepire assetti temporanei, nei quali il non costruito possa svolgere un ruolo urbano a supporto della qualità della vita di chi vive nella e attorno all'area in riqualificazione.

Note

1. I dati sono tratti dalle elaborazioni effettuate dall'Ufficio comunale di statistica del Comune di Bologna [www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/index.html].
2. Per una ricostruzione della storia dell'area, del laboratorio e della progettazione del piano vedi: (Ginocchini e Tartari 2007).
3. *Programma di finanziamento di progetti per la rigenerazione urbana*, ex art. 12, d.l. 83/2012, con aggiudicazione del finanziamento al Comune deliberata l'8 febbraio 2013 e sottoscrizione della convenzione attuativa Ministero-Comune-Acer Bologna il 30 settembre 2014.
4. Comune di Bologna, deliberazione di Consiglio comunale, n. 102, 18 marzo 2013.
5. Comune di Bologna, deliberazione di Consiglio comunale, n. 223, 12 maggio 2014.

B BOLOGNA, COMPARTO NAVILE EX MERCATO ORTOFRUTTICOLO, LA VECCHIA PENSILINA DEL MERCATO CHE DIVENTERÀ UNA PIAZZA COPERTA VICINA ALLA NUOVA SEDE DEL COMUNE DI BOLOGNA, SUL FONDO / THE OLD ROOF OF THE MARKET TURNING INTO A COVERED SQUARE NEAR THE NEW CITY COUNCIL OFFICE BUILDING, ON THE BACKGROUND, 2016 (PHOTO SARA ALBERGHINI)

FRANCESCO EVANGELISTI

INTERRUPTED TRANSFORMATIONS: HOW TO GUARANTEE LIVEABILITY

The continuous growth of the real-estate sector in the Italian economy, since 1985, experienced an abrupt halt in 2007 with respect to prices and the number of sales, as indicated by reports on the construction market published by the Bank of Italy. Since then, the construction sector of the economy has shown strong signs of crisis. In Bologna, the volume of authorized buildings dropped from 1,370,000 cu.m in 2007 to 37,000 cu.m in 2015, and the number of homes planned per year dropped from 870 in 2010 to 65 in 2014. Even with the recent uptick in home sales, real-estate values in the city continue to fall (1).

Administrating crises

This crisis situation has produced a clear slowdown in the dynamics of urban transformation; even more important than it could be imagined when the approved territorial government tools

were drafted between 2007 and 2009. At the beginning of the administrative mandate, in 2011, that ended in 2016, the crisis was, however, clear and the problems to be faced were twofold: amid relative demographic stability, how to continue the many transformation operations that were begun but never finished, and how to become involved with that part of the market that still showed signs of vitality?

These new urgencies meant that the crisis did not correspond to a slowdown in administrative action (producing acts and technical documents regarding territorial government tools), but a change in the type of tools that were implemented. This article describes the way in which the means of activating existing plans was managed, with the increasingly clear aim to guarantee adequate conditions of liveability for those choosing to settle in the new parts of the city.

Supporting slow transformations: two cases

In Bologna, there are still about thirty active transformation interventions that were established with the *Piano Regolatore Generale*, PRG (General Regulatory Plan) in 1985. This



includes two urban-planning operations that are very important, given their size and complexity: sections R5.2 *Navile-ex Mercato Ortofrutticolo* and R5.3 *Bertalia-Lazzaretto*. In the logic and language of the plan, the two sections are "integrated sector zones", that give body and shape to "interstitial settlement interventions", and characterize the logic of "filling" the city to prevent "oil-stain" expansion (Mattioli et al. 1985). By themselves, these two sections, which were not substantially realized in 2007 and were therefore interpreted as "areas in transformation" by the *Piano Strutturale Comunale*, PSC (Municipal Structural Plan) adopted that year, were designed for about 3200 homes (1200 in zone R5.2 and 2000 in R5.3). Both sections were and are characterized by a large amount of municipal land.

Ex Mercato Ortofrutticolo. The integrated zone of sector R5.2 was planned to replace the municipal fruit and vegetable market with a new urban fabric, related to the expected reconfiguration of the adjacent central train station. While the initial transfer of the market to the northeast areas of the city was realized in a short time and completed in the mid-1990s (the same years saw the completion of the functional structure of the train station with the urban underpass for the high-speed lines), the process to design the new part of the city was slow and complex and the implementation plan was only approved in July 2006 (2).

Looking at the numbers characterizing the transformation of this area of about 28 hectares, the PRG allowed a floor area ratio of 0.47 with 50% of the floor area destined for housing and the rest for public, business, and commercial uses, and a public standard equal to 1 sq.m of public area per 1 sq.m of floor area. The detailed plan, approved following the design laboratory began in 2005 to modify the initial solution, slightly reduces the floor area ratio (to 0.45) and substantially increases the amount of housing and public uses to the detriment of business and accommodation uses.

Ten years after approval (the time theoretically necessary to implement a detailed plan), a total of 41,950 sq.m has been constructed, of which 8,845 sq.m is incomplete (interrupted work), while 4,035 sq.m is under construction, out of a total 111,662 sq.m dedicated to 'private' uses and 16,700 sq.m to public facilities. Overall, about 36% of the total building potential of the area has been constructed. The presence of the first residents in their homes (50 apartments occupied in 2013) and in dormitories (240 beds) triggered many requests for work, to improve the quality of the area. Many of the new residents formed a committee, the *Comitato Vivere Mercato Navile* (www.viveremercatonavile.org), which interacts with the

city administration to follow the work already initiated at the time of the laboratory (the people involved partly coincide).

The pressure from the new residents and citizens of Bolognina (the part of the neighbourhood that abuts the new settlement) led the administration, elected in 2011, to act on multiple levels:

– *The realization of essential infrastructure*. In order to allow a substantial part of the primary urbanization works to be completed (fundamentally), the City opted to anticipate the amount due to the Consortium to activate the plan, in that they won the building contracts in the section. To do this, both financing operations and modifications to the urban-planning convention were necessary; always discussed with citizens and the Consortium, and approved by the city's governing bodies. This operation, was realized in the times expected, despite notable problems related to the conditions under which the companies were working, and led to an amount of urbanization that today corresponds to 85% of the whole (all subservices, streets including lighting and a part of green areas).

– *The realization of general interest facilities*. The activation of important public facilities planned for the area – aimed at both new citizens and those residents in the whole western part of Bolognina – requires further strong commitment on behalf of the City. The city plan (3) allocates the resources to create the social/recreation centre and to realize the large covered central square under the roof of the old market (under construction), together with a development of 33 units of social housing realized by ACER (public housing company). The Emilia-Romagna Region provides financing for the realization (underway) of the *Casa della Salute*, an important health structure. Construction of the school complex (two sections of primary school and two for nursery school), set out in the implementation plan, falls under a project to institute a development fund destined for the creation of five new school complexes partly financed by the state (directive of the Ministry of Education, March 2013).

– *Development of municipal property to allow additional lots of intervention to be completed*. The administration chose to activate an important social housing intervention (more than 300 units) in two city plots, for which a *Protocollo per la programmazione e attuazione di misure innovative nel campo della promozione dell'edilizia sociale e della valorizzazione urbana* (Protocol for programming and activating innovative measures in the field of promoting social housing and urban development, 27th September 2012) was first established with the Region.

This was then subject to a procedure to identify a developer (to collect show of interest and a subsequent call with a promoter). The identified subject proposed creating a real-estate fund, that yields to the investment fund for living managed by CDPI sgr (the savings management company controlled by CDP, Italian National Promotional Institution), but in the competition phase, proposers did not present their own offer and the operation could not be concluded. Today, the City and Region should decide if and how to proceed with this initiative, which evidently has not held enough interest for the investors under the established conditions.

Bertalia-Lazzaretto. Integrated zone R5.3 is different from the old market area. It is substantially unbuilt, even if it is very degraded due to prior exploitation to extract gravel and clay and then covered with waste materials. In addition, it is completely locked within city infrastructure, railways in particular. The plot is very large (more than 73 hectares); the PRG attributes a relatively low floor area ratio to it (0.30) and a public standard nearly double with respect to what is foreseen for the old market (1.8 sq.m public area per sq.m of floor). The planned uses are mixed between housing, business and commerce, with large green areas and public facilities. The design, which the administration decided to obtain through an international design competition (Aa.Vv. 2001), is very complex. In addition, it shares with the university the choice to locate a significant university campus. Following the competition, the winners (coordinated by Piero Sartogo) developed the implementation plan, which was approved in July 2007 (Finanziaria Bologna Metropolitana 2007). The urban planning convention was stipulated on 24th November 2008, and integrated in 2010 to allow the first plots and the related urbanization works to begin. The approved plan allowed for the realization of 215,000 sq.m of floor area (78% housing, 13% university sites, 9% directional and commercial) and 374,000 sq.m of areas for infrastructure and public facilities.

The activation of the section immediately had to address the crisis conditions in the market, with an additional problem in June 2013 related to the university's renunciation of developing half of the floor area dedicated to it. Even if in February 2014 the University and Municipality came to a new agreement to realize some structures, the character of 'integration' designed for the section was completely modified.

Nine years after the approval, about 19,700 sq.m of housing (more than 300 homes plus complementary uses) have been authorized/realized, while 12,400 sq.m of usable floor area for university use is established.

The total is 32,100 sq.m, which is about 16% of the entire building potential of the current plan. For now, primary urbanization works for the above-mentioned plots are authorized, amounting to about 9.3 million of euros.

The complexity encountered in activating this development scheme is enormous. The reasons for this can be attributed to the extent of the area and consequently the many subjects involved, significant interference from infrastructure (including the presence of three high-voltage power lines to be buried, which impede activation in some plots), and the urban design itself from the competition, which requires particularly costly urbanization solutions. All of this must face the crisis in the real estate and construction markets, due to which many subjects that have invested in acquiring terrain, within the area, are no longer able to carry out the work.

In view of this situation, in July 2015 the City Council developed guidelines to draft a modification of the development plan aimed at redesigning the eastern part of the section, affected by the withdrawal of the university, allocating it mainly for housing and creating the best possible pre-conditions to incentivize and ease public and private investments in the area.

Participation of the agreement's signers was necessary while defining the modification. All individual owners in the section were brought together to show them the content and objectives of the modification during development, and to gather possible input and requests. At the conclusion of the interaction, preliminary agreements to adopt the plan were shared and underwritten by the municipality and some main parties.

Modifications to the means of implementing the plan included overcoming the consortium model, leaving the decision regarding activation times to the single landowners. Negotiation with the municipality (based on the overall project verified during the modification) was designated to determine the set of works to be realized for each portion, at the moment of its activation, with attention to functional autonomy and the completeness of the works in the settled surroundings. Drawing from the obligations of urbanization, regarding its own plots, the municipality assumed the costs of directly activating some strategic, indivisible works, including burying the high-voltage power lines (work contracted with Terna at the end of 2016). The realization of this work, together with the *people mover* (the infrastructure to connect the station to the airport, which has a single intermediate stop in the section, and whose work began in October 2015) and the complementary works of the project to improve the motorway system

around Bologna, approved at the end of 2016, will contribute to redefining the centrality of the section. The modification was approved on 13th April 2016.

Operational considerations

These two important cases have raised three substantive themes similar to those in other urban plans to be 'concluded', the object of work in the same years.

The first regards *the length of plans and extensions*. The length of the 'detailed plans' was already fixed by the Urban Planning Law 1150/1942 in a time "no longer than ten years" (law 1150/1942, art. 16, section 5). Zoning conventions to execute urban planning works were also established to be "not longer than ten years" (Law 1150/1942, art. 28, section 5). Following the laws, introducing different types of implementation and regional plans, they have always been complied with these terms. In March 2014, the Bologna City Council, acknowledging the situation of economic crisis that negatively affected the development of plans and the force of new standards of simplification introduced in the order by the *Decreto Sviluppo (Development Decree, Decree Law 70/2011)*, expressed their own direction "to favour the completion of detailed plans, in course of activation, by private parties", allowing their activation terms to be extended (4). The same state legislature, with the *Decreto del Fare (Action Decree, Decree Law 69/2013)* extended the zoning agreements by three years. It is therefore clear that the ten years, once deemed sufficient, are so no longer in relation to concrete activation times. This calls into question the structure of the project, as it is precisely that level of the plan, which gives body to the aspect of time in building the public and private parts of the city.

The second theme is related to *the agreements with developers, the conventions and guarantees*. The economic crisis and its reflections on the credit system have generated notable problems inherent in the way in which the developers guarantee the realization of public works in urban planning agreements with the Municipality. For the developers, it is increasingly difficult to obtain suretyships for bank guarantees, and especially to obtain them in amounts high enough to guarantee all the works expected in a plan of a substantial size. On the one hand, the Municipality decided to reduce the request for guarantees from 130% to 100% of the value of the work (5). On the other hand, however, it has operated in agreement with the developers, and sometimes also with the first residents of the sections, to repartition the works in portions corresponding to the needs of the areas that

could become autonomously liveable.

The third theme refers to *the relationship with the initial residents and nearby citizens*. The progressive but slow completion of sections, located within the already consolidated city, led to a continuous dialogue with both the new settled residents and those in the surrounding areas, whom are affected in different ways by what is being transformed. This led the Municipality to reorganize the means of communication about what was happening in the areas, with respect to both the work underway and the city's/actuators' procedures. Along these lines, the role of the *quartieri* (districts) as places for interaction among citizens, administrators, and technicians was fundamental. This involvement required absolute transparency in the sharing of information. In the case of the old market, citizen committees participated in weekly work-site meetings with the Consortium, contracting companies, and the Municipality to create the infrastructure works.

One could not imagine that this support work, that was 'invented' based on the evidence that slowly appeared as effects of the crisis on the territory, could be the solution amid a steady alteration in the economy of urban transformation. From concrete experience in recent years, some operational considerations emerge that could refer to future planning and management practices for regeneration interventions.

The plans should guarantee a flexibility that is unknown today. The two most requested aspects seem to be the means of activation over time and the ability to absorb multiple and different uses in time and space. With regard to the first aspect, even if a plan is very broad, the design of infrastructure and the public city should be capable of realizing important, self-sufficient parts of the liveable city.

For the second aspect, it seems decisive to permit variations that echo an often unexpected, weak demand, intersecting possible original associations of uses. This makes two salient aspects of the current plan difficult: public standards and the assessment of environmental sustainability. New rules are necessary to define performance requirements that ensure adequate levels of urban quality, regardless of the use/sq.m association of public areas to cede. A system is necessary to verify the sustainability of the plans that allows one to work on mitigation and compensation even during the activation and management of the plan, without overlooking their unexpected transformations. The project should also take charge of – or at least be able to conceive – temporary structures in which the non-built areas can play an urban role, in support of the quality of life of those who live in and around the area being regenerated.

Notes

1. Data are drawn from the analysis made by the City of Bologna statistics office [www.comune.bologna.it/iperbole/piancont/index.html].
2. For a reconstruction of the history of the area, the laboratory, and the design of the plan, see (Ginocchini and Tartari 2007).
3. *Programma di finanziamento di progetti per la rigenerazione urbana* (Program to finance projects for urban regeneration), art. 12, Legislative decree 83/2012, with awarding of financing approved for the city on 8 February 2013 and underwriting of the Ministry–City–Acer Bologna implementation agreement on 30 September 2014.
4. City of Bologna, City Council deliberation, no. 102, 18 March 2013.
5. City of Bologna, City Council deliberation, no. 223, 12 May 2014.

References

- Aa.Vv. (2001), "Nuovo insediamento integrato urbano/universitario nella città di Bologna: Concorso internazionale di progettazione", *Parametro*, no. 236.
- Finanziaria Bologna metropolitana (2007), ed., *Nuovo insediamento urbano-universitario Bertalia-Lazzaretto*, L'Arca, Bologna.
- Ginocchini G., Tartari C. (2007), eds., *Il Mercato: una storia di rigenerazione urbana a Bologna*, Urban center Bologna, Bologna.
- Mattioli G., Matulli R., Scannavini R., Capponcelli P. (1985), eds., *Bologna: una città per gli anni '90. Il progetto del nuovo piano regolatore generale*, Marsilio, Venice.

BOLOGNA, COMPARTO NAVILE EX MERCATO
ORTOFRUTTICOLO, EDIFICIO PER UFFICI ILLUMIA /
ILLUMIA OFFICE BUILDING, 2016
(PHOTO SARA ALBERGHINI)



CHIARA MANARESI

INNOVARE DENTRO LE MAGLIE NORMATIVE

Il mandato amministrativo 2011-2016 ha permesso di sperimentare l'attuazione dello strumento urbanistico comunale Psc+Poc+Rue (Piano strutturale comunale, Piano operativo comunale, Regolamento urbanistico edilizio) elaborato tra il 2006 e il 2009 secondo il modello proposto dalla legge regionale Emilia-Romagna n. 20/2000, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*. Quest'esperienza di gestione dello strumento ha continuato ad avere come necessario riferimento la legge, confermandone in parte la validità e la corrispondenza alle esigenze di governo del territorio, ma richiedendo anche uno sforzo di interpretazione e innovazione, in relazione a dinamiche territoriali nuove e impreviste.

La gestione del piano comunale ci ha permesso di verificare alcuni aspetti che ci sembra utile richiamare, considerando anche che oggi su questi argomenti siamo chiamati a misurare la riforma legislativa regionale in corso di elaborazione.

Interpretare la norma

Innanzitutto abbiamo avuto l'opportunità di verificare come le interpretazioni che lo strumento urbanistico di Bologna ha introdotto, rispetto al modello di pianificazione proposto dalla l.r. 20/2000, siano state utili ed efficaci. Se ne sottolineano cinque.

La traduzione delle "scelte strategiche di assetto e sviluppo" (l.r. 20/2000, art. 28, comma 1) in 'figure territoriali': le 7 Città. Nel Psc la strategia urbana è raccontata e resa riconoscibile attraverso figure territoriali che, partendo dalle specificità del territorio, propongono una prospettiva di significato al complesso delle scelte e definiscono gli obiettivi di ristrutturazione territoriale. Le immagini spaziali delle 7 Città sono state per noi riferimento sintetico e chiaro per orientare progetti e politiche in modo concreto e comunicabile semplicemente. In particolare in questi anni ci siamo esercitati a ricondurre a queste figure territoriali le richieste di trasformazione che arrivavano dal territorio, per valutarne la congruenza e la capacità di realizzare gli obiettivi di piano con azioni e per luoghi specifici.

Il superamento dei confini comunali nella visione strategica del Psc. Oltre all'immagine di 'Bologna città di città' proposta dalle 7 Città, un'altra immagine importante comunica nel Psc la pluralità di forme insediative che contraddistinguono il capoluogo emiliano: 'Bologna città metropolitana'. Infatti, nelle indicazioni strategiche si è voluto superare il concetto di confine municipale richiamando il ruolo di Bologna come città

metropolitana, regionale ed europea. Nelle operazioni di trasformazione avviate in questi anni si è voluto pertanto favorire la costruzione di reti di relazioni istituzionali, economiche e culturali che potessero valorizzare il rango di Bologna. Tutto ciò ci è sembrato anticipare i ragionamenti sui nuovi strumenti urbanistici e territoriali portati avanti dalla Regione nell'ultimo anno.

Il miglioramento della qualità urbana declinato attraverso i Sistemi, le Situazioni e gli Ambiti. L'abitabilità, ovvero la qualità che rende desiderabile e piacevole abitare Bologna, è stata assunta come orientamento progettuale per avvicinarsi ai luoghi e alle loro dinamiche interne. Gli interventi sono stati guidati a diffondere qualità attraverso una molteplicità di punti di vista tutti orientati a rendere la città sostenibile: garantire le dotazioni necessarie al buon funzionamento della città (*Sistema della mobilità, Sistema della città pubblica, Sistema ambientale*), offrire un'agenda di azioni per migliorare l'abitabilità locale di parti di città (le 34 Situazioni), disciplinare le trasformazioni riconoscendo omogeneità del territorio per caratteri insediativi, stato di conservazione, livello di dotazione e mix funzionale (gli Ambiti). Questa prima interpretazione del tema ha poi avuto uno sviluppo nei *Documenti programmatici per la qualità urbana* dei Poc (un nuovo elaborato costitutivo del Poc, introdotto dalla Regione nel 2009 con una legge di modifica della l.r. 20/2000), approfondendo in particolare il sistema delle connessioni e delle centralità urbane, luoghi riconosciuti o riconoscibili della vita in comune, dell'incontro, dell'accesso alla città.

Anche il Rue ha posto attenzione ai principi che orientano la trasformazione dello spazio pubblico dedicando ad essi tutta la seconda parte, la *Disciplina dei materiali urbani*, affinché gli indirizzi del Psc e della Valsat (Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale) trovassero applicazione in buone pratiche di progettazione e di realizzazione dei manufatti costitutivi dello spazio aperto, delle attrezzature e infrastrutture e dello spazio edificato.

Questa prospettiva della città 'dal basso' ci ha messo in condizione di negoziare soluzioni significativamente 'locali' anche per trasformazioni che corrispondevano a logiche 'globali'.

La disciplina degli usi impostata su un criterio di esclusione e di ammissibilità condizionata (Rue 2009). Pur consapevoli della delicatezza del tema della regolazione degli usi in strumenti urbanistici che non riescano a tenere il passo con un mondo che cambia con estrema velocità, la proposta adottata nel Rue di esplicitare gli usi esclusi e gli usi che richiedono una verifica di ammissibilità, si è confermata interessante per aumentare i livelli di flessibilità dello strumento: rispetto ad un approccio bianco/nero tipico della normazione funzionale, le verifiche hanno

introdotto toni di grigio significativi per adeguare la sostenibilità di usi sempre difficilmente prevedibili.

La disciplina del patrimonio della 'città storica' organizzata per principi insediativi e interfacce anziché per tipi edilizi. La disciplina per gli ambiti storici riorganizza la regolazione tradizionale estendendosi dai caratteri costitutivi del tipo edilizio agli spazi aperti e alle interfacce tra lo spazio privato e lo spazio d'uso pubblico, proponendo una particolare attenzione alle relazioni tra oggetti (contesti insediativi, differenti città storiche) e tra spazio e persone. L'introduzione di un criterio di intervento basato sull'interpretazione data dal progettista ai caratteri di permanenza e persistenza degli edifici storici è stato probabilmente un azzardo, rifiutato da professionisti e committenti, abituati a lavorare per istruzioni.

Adattare la norma

Abbiamo poi constatato che lo strumento urbanistico completato nel 2009 aveva delineato aspetti delle trasformazioni del territorio che negli anni successivi si sono rivelati determinanti e quindi che richiedevano risposte urgenti e inevitabili all'interno degli strumenti di governo. Se ne evidenziano quattro.

Flessibilità e sostenibilità della programmazione delle trasformazioni. Il Poc approvato nel 2009 si è dimostrato troppo lento rispetto alle dinamiche di mutamento della città e del mercato, ma nello stesso tempo troppo rapido rispetto ai tempi di operazioni di investimento come quelle legate all'impiego di fondi immobiliari. Si è reso perciò necessario superare il modello unico onnicomprensivo di strumento di programmazione operativa (un solo Piano operativo comunale valido per un quinquennio), impostando un sistema di piani operativi tematici e locali tra loro coordinati che potessero garantire maggior flessibilità e sostenibilità dal punto di vista economico e finanziario e tentassero di superare il consueto disallineamento tra le attese delle previsioni urbanistiche e le dinamiche effettive.

È stato inoltre importante coordinarsi con i programmi ministeriali ed europei dedicati alla rigenerazione delle aree urbane degradate come il *Piano città* (2012), il *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* (2016), il *Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020* che consentono di investire risorse nazionali ed europee per la realizzazione di interventi pubblici a sostegno della qualità urbana diffusa.

La scelta di coinvolgere solo aree già urbanizzate e il tema della resilienza. Concepito quando il ciclo edilizio era in grande espansione, il Psc prendeva atto dei problemi di degrado indotti dalla dismissione, ma includeva anche aree di nuova urbanizzazione.



Davanti ai gravi segnali della crisi economica, l'amministrazione ha scelto di offrire un'alternativa all'urbanizzazione di nuove aree agricole, mettendo in gioco la trasformazione di aree che nel tempo hanno perso funzione e ruolo, ma costituiscono invece una grande opportunità di ammodernamento della città: le aree militari (Prati di Caprara, Sani, Staveco, Mazzoni, Masini), le aree ferroviarie (Ravone, Oma) e le aree dismesse di proprietà privata, in genere ex industriali o artigianali (più di 30 aree di piccola-media grandezza inserite nei nuovi piani operativi e aree oggetto di appositi piani attuativi come Sasib, Sabiem, Scandellara). Le aree dismesse sono state interpretate come una risorsa della città resiliente per la loro capacità di offrire alla città, dal suo interno, nuove possibilità di reazione ai cambiamenti ambientali e a quelli sociali. Con i Poc tematici si è poi cercato di lavorare in maniera continuativa ad aggiornamento, adeguamento e riqualificazione di attrezzature di interesse collettivo (i principali ospedali, strutture socio-sanitarie, strutture universitarie, scuole, impianti sportivi, ed edilizia residenziale sociale) e nella delocalizzazione di industrie insalubri.

L'uso temporaneo dei beni dismessi in attesa di trasformazione. Valutando le strategie per innescare processi di valorizzazione delle aree da riqualificare, è apparso subito urgente facilitare le pratiche legate alla riattivazione del patrimonio esistente non utilizzato. Pur nella consapevolezza della necessità di una nuova normativa a livello nazionale che gestisca i requisiti di sicurezza, ma crei le condizioni per pratiche alternative e creative, si è iniziato ad affrontare la questione modificando la disciplina d'uso nelle parti di territorio destinate alla complessiva e radicale trasformazione dai tempi lunghi. La variante al Rue di adeguamento normativo 2014 ha consentito l'insediamento temporaneo di tutti gli usi negli Ambiti di sostituzione misti e il Poc per la rigenerazione di patrimoni pubblici ha esteso tale possibilità a tutti gli interventi inclusi nel Poc stesso. Rispetto alla possibilità di praticare usi abitativi, si è cercato di promuovere strutture temporanee per mobilità abitativa con cicli brevi di utilizzo, per garantire l'ospitalità e non la permanenza, in modo da combinare esigenze veramente temporanee con condizioni di abitabilità comunque non ottimale di immobili dismessi.

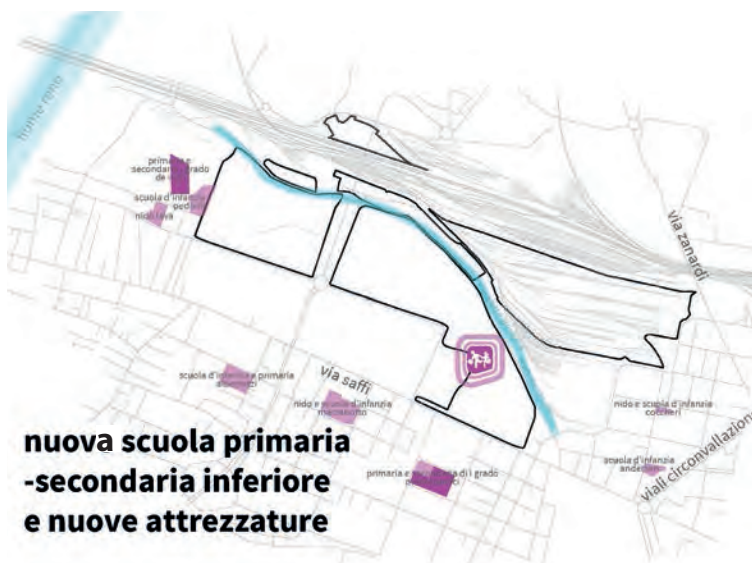
ZONA MASSARENTI, ESTRATTO DAL DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER LA QUALITÀ URBANA DEL POC "LINEA FERROVIARIA BOLOGNA-PORTOMAGGIORE INTERRAMENTO TRATTA SAN VITALE-RIMESSE E VIA LARGA", IDEOGRAMMA DEL MIGLIORAMENTO INDOTTO DALL'INTERRAMENTO DEI BINARI FERROVIARI NEL TESSUTO URBANO / EXTRACT FROM THE PLANNING DOCUMENT FOR URBAN QUALITY IN THE URBAN OPERATIONAL PLAN FOR PLACING THE BOLOGNA-PORTOMAGGIORE RAILWAY PLATFORMS UNDERGROUND IN THE SAN VITALE-RIMESSE AND VIA LARGA SECTION, IDEOGRAM OF IMPROVEMENT IN THE URBAN FABRIC MADE BY PLACING THE RAILWAY PLATFORMS UNDERGROUND



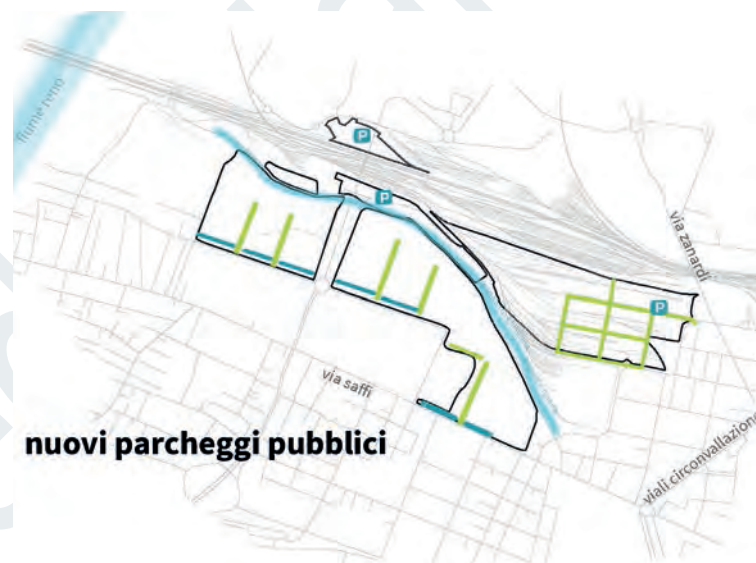
nuovo parco urbano



nuova accessibilità ciclopedonale



nuova scuola primaria -secondaria inferiore e nuove attrezzature



nuovi parcheggi pubblici

Gli orti urbani e l'agricoltura periurbana come 'nuova' relazione tra cittadino e ambiente, città e territori. Il Psc aveva già assunto il miglioramento dell'ambiente come criterio informatore di tutto il progetto urbanistico e aveva individuato un sistema di interventi e spazi da recuperare per concorrere alla rigenerazione ecologica della città. Ma l'interesse sempre più alto per i temi dell'agricoltura urbana (complice anche Expo2015) e l'intensa pratica dell'orto sociale radicata nella città hanno suggerito di sperimentare nuovi modi di relazionarsi all'ambiente e al territorio.

Un concorso internazionale di architettura ha proposto un insieme di soluzioni guida per orti di nuova generazione coinvolgendo come destinatari non solo gli anziani (referenti tradizionali delle politiche degli orti sociali), ma anche giovani, famiglie, stranieri, legando l'orticoltura oltre che alla socialità ad una concreta produzione per autoconsumo. I primi orti sono stati realizzati nel 2016 e contribuiscono a far capire il ruolo della progettazione degli spazi aperti

nella costruzione della città contemporanea. Le prime sperimentazioni bolognesi di *parco agricolo periurbano*, nei *cunei agricoli* riconosciuti dal Psc, hanno mostrato come esperienze di autogestione già in atto potessero essere potenziate con politiche di valorizzazione funzionale del patrimonio immobiliare pubblico (si veda l'esperienza del progetto di attuazione del Parco città-campagna di villa Bernaroli).

Integrare la norma

Infine abbiamo sperimentato nuovi modelli disciplinari e organizzativi non previsti dalla struttura di governo del territorio della l.r. 20/2000. Si tratta di due nuove opportunità. *Politiche integrate e nuove regole per la manutenzione dello spazio pubblico.* Il programma *Di nuovo in centro* per la qualificazione dello spazio pubblico nel centro storico è stata occasione per attuare modalità più efficaci di integrazione delle politiche rispetto all'accessibilità (ridefinizione dell'equilibrio fra utenti, pedonalità e riconoscimento della dimensione

AMBITI PRATI DI CAPRARA E RAVONE, ESTRATTO DAL DOCUMENTO PROGRAMMATICO PER LA QUALITÀ URBANA DEL POC "RIGENERAZIONE DEI PATRIMONI PUBBLICI", IDEOGRAMMA DELLE REGOLE INSEDIATIVE / EXTRACT FROM THE PLANNING DOCUMENT FOR URBAN QUALITY IN THE URBAN OPERATIONAL PLAN FOR REGENERATION OF THE PUBLIC HERITAGE, IDEOGRAM OF SETTLEMENT REGULATIONS

tempo nella regolazione dello spazio pubblico), alla pulizia e all'igiene (nuovi metodi di intervento per la pulizia e nuovo sistema di raccolta dei rifiuti), alla valorizzazione economica (rinnovo dell'offerta di spazi commerciali, con un significativo intervento pubblico) e alla necessità di una nuova impostazione delle regole di governo (collegare le regole urbanistiche con quelle ambientali, con quelle per le opere pubbliche e il commercio, introducendo una normativa per requisiti e prestazioni con procedure di valutazione applicate ai materiali dello spazio aperto ed edificato).

Si è iniziato dal centro perché si era consapevoli del suo valore strategico per la rigenerazione dell'intera città e perché era urgente adeguare l'offerta di qualità ad una città che cambia, anche per una nuova e in parte imprevedibile spinta turistica; ma lo stesso approccio integrato è l'unico modo per affrontare i temi della qualificazione dello spazio pubblico urbano.

Gestione condivisa dei beni comuni della città. In questi anni è emersa molto chiaramente la necessità di rinnovare i modi della partecipazione dei cittadini alla gestione della loro città, attraverso l'incentivazione e il sostegno a forme di cura e responsabilizzazione dei singoli cittadini e più in generale di tutta la rete della cosiddetta *sharing economy*.

Nel 2014, sul solco della tradizione di cooperazione economica e attivismo civico che ha sempre caratterizzato Bologna, è stato approvato il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni* che promuove "atti amministrativi di natura non autoritativa" per condividere la responsabilità della cura e della riqualificazione dei beni comuni urbani: beni materiali, immateriali o digitali, spazi pubblici o aperti al pubblico, ma anche immobili comunali o di proprietà di terzi in stato di totale o parziale disuso.

Inoltre, con il sostegno di imprese creative e culturali e con capitali di fondazioni e di grandi investitori privati, sono stati realizzati luoghi accoglienti e prestigiosi che offrono l'immagine di una città diversa, soprattutto per chi vi può sperimentare un nuovo protagonismo associato al piacere dell'ospitalità (Serre dei giardini, Velostazione, spazi pubblici del progetto Bella fuori a Croce del Biacco, Mast e opificio Golinelli).

Per concludere

L'esperienza di gestione della l.r. 20/2000 praticata in questi anni dal Comune di Bologna mostra, quindi, come attorno alle maglie normative definite da quella legge sia stato possibile interpretare, adattare, integrare per rendere gli strumenti urbanistici ancora utili per il governo della città.

Oggi la Regione ha deciso di promuovere una nuova legge, che metterà in campo nuovi strumenti di governo del territorio. Anche questa legge difficilmente potrà avere successo nel prevedere le contingenze a venire. L'auspicio che possiamo formulare è che sia comunque in grado di fornire ai territori una struttura giuridica semplice e solida per sostenere politiche adeguate al continuo e rapido mutare delle dinamiche urbane.

CHIARA MANARESI

INNOVATING WITHIN THE REGULATORY FRAMEWORK

The administrative mandate of 2011-2016 has allowed to experiment with the realization of the municipal urban planning tools, PSC+POC+RUE (PSC, *Piano Strutturale Comunale*, Municipal Structural Plan; POC, *Piano Operativo Comunale*, Urban Operational Plan; RUE, *Regolamento Urbanistico Edilizio*, Urban Building Regulation), developed between 2006 and 2009 according to the model proposed by the Emilia-Romagna Regional Law n. 20/2000, *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio* (General discipline on the protection and use of the territory). This management of the tool continued to use the law as a necessary reference, confirming partly its validity and correspondence to the needs of the territorial government, but also requiring an effort to interpret and innovate in relation to new and unexpected territorial dynamics. Management of the city plan has allowed us to verify some aspects that seem useful to recall, considering that we are called today to assess the regional legislative reform that is under development.

Interpreting the law

First of all, we had the opportunity to verify the usefulness and effectiveness of the interpretations that Bologna's urban planning tool has introduced, with respect to the planning model proposed by the Regional Law 20/2000. Five aspects can be underlined.

The translation of "strategic choices for structure and development" (Regional Law 20/2000, art. 28, section 1) in 'territorial figures': 7 Città (7 Cities). In the PSC, the urban strategy is described and made recognizable

through territorial figures that start with the characteristics of the territory, propose a meaningful perspective for the set of choices, and define the objectives for territorial restructuring. The spatial images of *7 Città* were for us a synthetic, clear reference to concretely orient projects and policies and allow for their simple communication. In particular, during this period we have been practicing to bring these requests for transformation from the territory back to these territorial figures, in order to assess their congruence and ability to realize the objectives of the plan with actions and for specific places.

Overcoming municipal borders in the strategic vision of the PSC. Beyond the image of 'Bologna, city of cities' proposed by *7 Città*, another important image in the PSC communicates the multiple settlement forms that distinguish the capital of Emilia-Romagna region: 'Bologna, Metropolitan City'. In fact, the strategic indications aimed to overcome the idea of municipal borders, recalling the role of Bologna as a metropolitan, regional, and European city. Therefore, in the transformation operations initiated in these years, there was a desire to favour the construction of institutional, economic, and cultural networks that could enhance Bologna's standing. All of this seemed to anticipate the reasoning of new urban planning and territorial tools carried forward by the Region in the last year.

Improvement of urban quality aimed at Sistemi (Systems), Situazioni (Situations) and Ambiti (Areas). Liveability, i.e. the quality that makes living in Bologna desirable and pleasant, was assumed as a design guideline in order to approach places and their internal dynamics. The interventions were guided to spread quality through multiple points of view, aimed at making the city sustainable, guaranteeing the facilities necessary for the smooth operation of the city (*Sistema della mobilità*, Mobility system; *Sistema della città pubblica*, Public city system; *Sistema ambientale*, Environmental system). Yet also, offering a list of actions to improve local liveability in parts of the city (the 34 *Situazioni*), disciplining the transformations, and recognizing the uniformity of the territory based on settlement characteristics, the state of conservation, the level of provision, and functional mixing (the *Ambiti*). This initial interpretation of the theme was then developed in the POC's *Documenti Programmatici per la Qualità Urbana* (Planning Documents for Urban Quality, a new element of the POC introduced by the Region in 2009 with a modification to the Regional Law 20/2000). In particular, it expanded on the system of connections and urban centres, recognized or recognizable places of common life, meeting, and city access.

The RUE also focused on the principles that orient the transformation of public spaces, dedicating to it the entire second part – *Disciplina dei materiali urbani* (Discipline of urban material) – so that the directions of the PSC and the *Valutazione preventiva della sostenibilità ambientale e territoriale*, VALSAT (Preventive assessment of environmental and territorial sustainability) would be applied in good practices to design and realize the significant objects in the open space, equipment and infrastructure, and the built space.

This bottom-up perspective of the city has placed us in a condition of negotiating meaningfully 'local' solutions, also, for transformations that corresponded to 'global' reasoning. *The discipline of uses set on a criterion of exclusion and conditional eligibility* (Rue 2009). While aware of the delicacy of regulating uses in urban planning tools, that cannot keep up with a very quickly changing world, the proposal adopted in the RUE to clarify exclusive uses and uses requiring an eligibility verification, was of interest to increase the flexibility levels of the tool. With respect to the black-and-white approach, typical of functional regulation, the assessments have introduced important shades of grey to adjust the sustainability of uses that are increasingly difficult to predict.

Discipline of the 'historical city' heritage organized by settlement principles and interfaces rather than by building type. Discipline for the historical areas requires reorganizing traditional regulations, extending from the fundamental characteristics of the building type to open spaces and the interfaces between private space and public space. It places particular focus on the relationship between objects (settlement contexts and different historical cities), and between space and people. The introduction of a criterion of intervention based on the designer's interpretation of data, regarding the characteristics of permanence and persistency of the historical buildings, was probably a risk that was rejected by professionals and clients, used to working according to specifications.

Adapting the law

We have, therefore, seen that the urban planning tool completed in 2009 delineated aspects of territorial transformation, which in subsequent years were shown to be decisive and therefore required inevitable urgent responses within governance tools. Four responses can be highlighted.

Flexibility and sustainability when programming the transformations. The POC approved in 2009, was found to be too slow with respect to changes in the city and the market. At the same time, it was too quick with respect to the

times required to operate investments, such as those related to the use of development funds. Therefore, it was deemed necessary to overcome the single all-inclusive model of operational programming tools (a single POC valid for a five-year period); imposing a system of coordinated, thematic, local operational plans, which could guarantee greater flexibility and sustainability from the economic and financial points of view, and try to overcome the usual misalignment between expectations in urban planning forecasts and the effective dynamics. It was also very important to coordinate with ministerial and European programs dedicated to regenerating degraded urban areas such as the *Piano Città* (National Programme for the Cities, 2012), the *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* (Extraordinary intervention program for urban renewal and suburban safety, 2016), and the *Programma operativo nazionale plurifondo Città metropolitane 2014-2020* (Metropolitan city national multi-fund operational program 2014-2020). These allow national and European resources to be invested to realize public interventions in support of widespread urban quality.

The choice to involve only the formerly urbanized areas and the concept of resilience. Designed when construction was undergoing rapid growth, the PSC acknowledged problems of degradation induced by decommissioning, but it also included areas of new urbanization. Facing serious signs of economic crisis, the administration chose to offer an alternative to urbanizing new agricultural areas, bringing into play the transformation of areas that over time had lost their function and role, but instead constituted a great opportunity to modernize the city. These areas included military areas (Prati di Caprara, Sani, Staveco, Mazzoni and Masini), railway areas (Ravone and Oma), and neglected private property, which are generally old industrial or handicraft areas (more than thirty small-to medium-sized areas inserted in new operational plans and areas dealt with inappropriate implementation plans such as Sasib, Sabiem and Scandellara). The decommissioned areas were interpreted as a resource for the resilient city, due to their ability to offer from within the city new possibilities to react to environmental and social changes. With the themed POCs, continuous work was done to update, adapt, and renew public facilities (the main hospitals, social/health structures, university structures, schools, sports centres and social housing) and delocalize unhealthy industries.

The temporary use of abandoned goods awaiting transformation. When assessing strategies to initiate processes, in order to evaluate areas for regeneration, it seemed immediately

urgent to facilitate practices to reactivate the existing unused heritage. Even being aware of the need for a new national law that would manage safety requirements, but recreate the conditions for alternative and creative practices, the question began to be addressed by modifying the discipline of use in parts of the territory, destined for comprehensive and radical long-term transformations. The 2014 modification of the RUE allowed for the temporary settlement of all uses in the *Ambiti di sostituzione misti* (Mixed replacement areas). To regenerate public spaces, the POC extended this possibility to all the interventions included in the POC. With respect to the possibility of practicing residential uses, it tried to promote temporary structures for housing mobility with brief use cycles to guarantee 'hospitality' and not permanence, in order to combine truly temporary needs with liveability conditions in decommissioned buildings that are not optimal.

Urban vegetable gardens and peri-urban agriculture as a 'new' relationship between citizens and the environment, cities and territories. The PSC adopted the environmental improvement as a guiding criterion for the whole urban planning project and identified a system of interventions and spaces for recovery in agreement with the ecological regeneration of the city. But the increasing interest in urban agriculture (also as a result of Expo 2015) and the intense practice of the social garden, rooted in the city, has suggested experimentation with new means of relating to the environment and territory. An international architecture competition proposed a set of guiding solutions for new-generation gardens, involving not only the elderly (traditional references in social garden policies), but also young people, families, and foreigners, tying gardening to sociality as well as concrete production for personal consumption. The first gardens were created in 2016, and contribute to an understanding of the role of the open space design in constructing the contemporary city. The first experiments with *peri-urban agriculture parks* in Bologna, within the *agricultural wedges* recognized in the PSC, have shown how the self-managed experiences already underway could be strengthened with functional enhancement policies for the public real-estate heritage (see the project to implement the city-country park in Villa Bernaroli).

Integrating the law

Finally, we experimented with new disciplinary and organizational models, not foreseen in the territorial government structure in the Regional Law 20/2000. There are two new opportunities.

Integrated policies and new rules for the maintenance of public spaces. The program *Di nuovo in centro* (a programme for a pedestrian friendly Bologna city centre), to renew public spaces in the historical centre, was an opportunity to activate more effective means of integrating policies with respect to accessibility (redefining the balance between users, walking, and recognition of time in regulating public spaces), cleanliness and hygiene (new cleaning methods and the new waste-collection system), economic development (renewal of commercial spaces with significant public intervention), and the need for a new imposition of governance rules (connecting urban-planning rules with regulations regarding the environment, public works, and commerce, introducing a new standard for requirements and performance with assessment procedures applied to the material of the open and built space).

The works began from the city centre, due to its strategic value in regenerating the entire city, and also because updating quality services in a city undergoing change was urgent, even for a new and partially unexpected tourism attraction. Nevertheless, this integrated approach is the only way to address the themes on developing the urban public space. *Shared management of common goods in the city.* Over the years, it has clearly emerged a need to renew the means of citizens to participate in their city management. This has taken place through incentivization and the support of forms of care and enabling individual citizens, and more in general the entire network of the so-called 'sharing economy'.

In 2014, following the tradition of economic cooperation and civic activism, which has always characterized Bologna, the *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* (Regulation on collaboration between citizens and the city for the care and regeneration of urban commons) was approved. This regulation promotes "administrative acts that are non-authoritative" to share responsibility in caring for and regenerating common urban goods: material, immaterial, or digital goods, public spaces or those open to the public, but also municipal real estate or private property that is completely or partially unused.

In addition, with the support of creative and cultural businesses, and with capital from foundations and large private investors, welcoming and prestigious places have been created that offer the image of a diverse city, especially for those who can experiment with a new protagonism associated with the pleasure of hospitality (garden greenhouses, bicycle parking, public spaces in the Bella project outside Croce del Biacco, Mast, and the Golinelli plant).

In conclusion

In recent years, the experience of managing the Regional Law 20/2000 carried out by the City of Bologna shows, therefore, how within the regulatory framework, defined by the law, it was possible to interpret, adapt, and integrate urban planning tools so they could still be useful for city governance.

Today, the Region has decided to promote a new law that brings into play new territorial governance tools. It will also be difficult for this law to foresee future contingencies. The hope is, therefore, that it will anyway be able to provide territories with a simple and solid judicial structure to support policies adequate for the continuous and rapid change in urban dynamics.

GIOVANNI GINOCCHINI

IL CONFRONTO CON LA CITTÀ: DENTRO L'AGENDA POLITICA

L'articolo si sviluppa in tre parti e delinea, con diverso grado di approfondimento, una serie di politiche e di azioni del quinquennio 2011-2016 particolarmente rilevanti rispetto all'influenza esercitata sull'agenda pubblica locale. La prima parte, più estesa, è dedicata a descrivere operazioni che hanno concorso a un vero e proprio rilancio della città; la seconda riprende alcune questioni più strettamente legate alle trasformazioni urbanistiche, compiutamente descritte in altri articoli di questo servizio dedicato a Bologna; la terza parte, in forma ancora parziale e interlocutoria, è un ragionamento sull'attuale visione di città.

Il punto di vista è quello di chi ha avuto negli anni sopra citati la responsabilità di Urban center Bologna (1), soggetto che ha tra i suoi compiti principali quello di comunicare le politiche e i più significativi progetti di trasformazione urbana (in alcuni casi anche i relativi percorsi di coinvolgimento diretto dei cittadini): un punto di vista indubbiamente particolare per posizione istituzionale (in parte fuori, in parte dentro l'amministrazione) e disciplinare (nato come strumento collegato alle politiche urbanistiche ha progressivamente ampliato il campo tematico di azione).

Ritardi da colmare e strategie di rilancio della città

Nel 2011 la nuova amministrazione si insediava dopo un periodo di 'vuoto' politico al governo della città, a causa delle vicende che ne avevano portato al commissariamento, e in una fase di acuta crisi economica di livello internazionale. Anche per questi motivi si avvertì l'urgenza di mettere in campo, nel minor tempo possibile, strategie politiche in grado di colmare il ritardo accumulato, soprattutto in alcuni settori dove erano più pressanti gli effetti di tale congiuntura e più evidenti le distanze rispetto alle agende delle più vive città europee contemporanee (2). Una prima azione fu promuovere una nuova vivibilità del cuore antico della città, con la definizione di un programma integrato, denominato *Di nuovo in centro* (3), teso a: stabilire nuove regole di accessibilità, finanziare e realizzare la riqualificazione di alcune strade e piazze, individuare e valorizzare distretti con specifiche vocazioni, in particolare attraverso il riuso degli antichi mercati (4).

Il programma *Di nuovo in centro*, presentato dall'amministrazione alla città a dicembre 2011, proseguiva un impegno avviato negli anni precedenti ponendosi l'obiettivo nuovo di realizzare politiche integrate, coniugando mobilità nuova, riqualificazione degli spazi pubblici, tutela ambientale, valorizzazione delle attività, e regolando gli usi, permanenti e temporanei, dello spazio pubblico. Riguardo alla mobilità, il programma si è impegnato per restituire a pedoni e ciclisti nuovi spazi in cui poter godere di percorsi continui, aria più pulita, meno rumore, sicurezza stradale e spazio pubblico riqualificato. Uno dei principali interventi realizzati a questo scopo è stata l'introduzione dei *T days*, che interessano le due principali strade di attraversamento del centro, rese pedonali ogni fine settimana. Il programma ha inoltre portato a termine molte operazioni di riqualificazione di spazi pubblici interessando sia le principali piazze del centro, sia piccoli slarghi o tratti di strade storiche, con l'obiettivo di renderle più belle, più accessibili, più comode per il passaggio e la sosta delle persone e dei mezzi non motorizzati. *Di nuovo in centro* ha portato avanti, infine, iniziative di valorizzazione economica e culturale di alcuni importanti luoghi del centro città, storicamente caratterizzati da identità forti, ma talvolta non più riconoscibili o da rilanciare, facendo leva in particolare sugli antichi mercati (riportati a nuova vita attraverso differenti mix funzionali e merceologici) e sull'aggregazione di artigiani e commercianti.

Un secondo obiettivo che ha caratterizzato le azioni del mandato è stato quello di modificare, anche radicalmente, il sistema di raccolta dei rifiuti nelle diverse aree della città, per incrementare le percentuali di raccolta differenziata

(allora nettamente inferiori alla media regionale): un'operazione complessa per le ricadute economiche, logistiche e sulla vita quotidiana delle persone. In particolare era necessario intervenire tempestivamente in centro storico dove la differenziazione nella raccolta dei rifiuti era totalmente assente. Già a partire dal 2012 quindi, l'Amministrazione comunale di Bologna insieme a Hera, la *multiutility* per i servizi ambientali, ha dato vita a un progetto specifico rivolto al centro storico con due obiettivi principali: da un lato, introdurre un nuovo sistema di conferimento che facilitasse la raccolta differenziata, permettendo la riduzione dei rifiuti indifferenziati e l'aumento delle percentuali di recupero dei materiali; dall'altro, arrivare alla graduale eliminazione dalle strade del centro dei grandi cassonetti fino ad allora presenti, troppo spesso forieri di sporcizia, ingombro, mancanza di decoro. Il progetto, ora in fase conclusiva, ha apportato due importanti novità: l'introduzione di un sistema di raccolta dei rifiuti domiciliare per carta, plastica e indifferenziato e la realizzazione di 140 isole interraste per vetro, metalli e organico. Il nuovo sistema ha effettivamente accresciuto le percentuali di raccolta differenziata nelle zone coinvolte e ha consentito la graduale scomparsa dei cassonetti, liberando spazi fruibili per altri usi (ad esempio parcheggi di auto e biciclette) e la contestuale valorizzazione delle bellezze delle vie centrali.

Un terzo obiettivo dichiarato ad inizio mandato era di promuovere l'economia legata al turismo, in particolare di tipo *culturale e leisure*, non solo con il programma per il centro, sopra citato, ma anche attraverso precise strategie di comunicazione (*city branding*) e la costruzione di un'unica agenzia dedicata alla promozione della destinazione (Dmo, *Destination management organization*). In un panorama di sempre crescente competizione fra le città (sia italiane che straniere) nell'attrarre investimenti, turisti e visitatori, la vicinanza di Bologna ad alcune città, come Firenze e Venezia, caratterizzate da una vocazione turistica tradizionale e consolidata, o ad altre come Milano, rafforzate da solidi fattori di traino come l'Expo, ha rappresentato per molti anni un ostacolo per lo sviluppo turistico del territorio. Il rischio molto concreto vissuto da Bologna è infatti stato quello di faticare a compiere definitivamente il salto da 'città di passaggio' a 'città di destinazione'. In questo contesto ha preso vita il progetto *Bologna city branding* (Grandi e Prospero 2015), promosso dal Comune di Bologna e realizzato da Urban center Bologna, con la collaborazione di *Bologna welcome*. Il progetto è nato con l'obiettivo di accrescere l'efficacia delle politiche di marketing territoriale della città, sia definendo il posizionamento che la città, in dimensione metropolitana, voleva raggiungere rispetto ad altre città potenzialmente competitive a livello internazionale, sia individuando

successivamente le strategie più adeguate per veicolare a livello locale, nazionale e internazionale, ai diversi pubblici di riferimento, questo posizionamento. Tra le prime azioni è stato organizzato un concorso internazionale per ricercare un marchio rappresentativo delle peculiarità e di tutti gli elementi che compongono il volto della città, così come erano emersi da un'articolata ricerca preliminare: una città aperta e creativa, in cui si possono vivere esperienze autentiche. Tra gli oltre 500 loghi inviati da tutto il mondo, è stato selezionato il progetto è *Bologna* (5), nato con l'obiettivo di tradurre visivamente le infinite sfaccettature e le percezioni che definiscono 'che cosa è Bologna'.

Le azioni riconducibili a questi tre programmi (Di nuovo in centro, nuovo sistema di raccolta dei rifiuti, promozione della città) sono state accompagnate da strutturati percorsi di comunicazione e confronto, con esiti differenti nelle diverse fasi, e sono state a lungo al centro del dibattito cittadino e dell'attenzione dei media. Per i risultati ottenuti e per il forte impatto sulla discussione pubblica e sulla vita della città, le azioni sulla città storica sono forse l'eredità più evidente e riconosciuta del mandato amministrativo 2011-2016.

Dopo il progetto urbano, programmi di riqualificazione diffusa

Un secondo insieme di programmi più strettamente urbanistici è invece riconducibile a scelte che hanno affrontato la crisi del grande progetto urbano e più in generale del sistema economico legato all'edilizia, facilitando una riqualificazione diffusa, agita attraverso la sostituzione o la manutenzione straordinaria di edifici esistenti.

I cinque anni del mandato 2011-2016 sono stati caratterizzati, infatti, dalla necessità di affrontare un significativo cambio di paradigma nel campo delle trasformazioni urbane. Se il periodo immediatamente precedente era stato fortemente orientato alla gestione dei grandi progetti urbani (alcuni realizzati, molti solamente avviati, basti pensare alla realizzazione della stazione dell'Alta velocità e alle riqualificazioni che avevano interessato grandi porzioni di città come ad esempio l'area del Mercato Navile), ora lo scenario si presentava profondamente mutato a causa dell'avvento della crisi economica che anche Bologna, seppure in maniera meno incisiva di altre città, si è trovata a subire. La città doveva quindi ridisegnare i propri obiettivi di trasformazione urbana e la loro traduzione in azioni ha determinato un significativo investimento di attenzione e risorse nella rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, sia in termini energetici che di sicurezza strutturale, nel recupero di luoghi dismessi e in interventi urbanistici più piccoli, rapidi e occasionali, in grado di valorizzare il capitale fisso della città.

Questo cambio di prospettiva ha permesso alla città di fare fronte con successo alle difficoltà degli ultimi anni, investendo su una 'nuova città dentro la città' con modalità differenti dal passato, che hanno influenzato significativamente anche il mondo economico. Tali scelte hanno permesso anche di dare vita o potenziare economie condivise (nuovi spazi collaborativi, flessibilità e temporaneità degli usi), verdi (azioni orientate al disinquinamento, produzioni di energia da fonti rinnovabili), legate all'agroalimentare urbano (produzione agricola e tutela del paesaggio periurbano, valore didattico/commerciale della storia e della varietà agroalimentare) e culturali (valorizzazione dell'immagine storica legata al turismo, abitabilità e accessibilità pedonale come strumenti di promozione dell'identità locale e della riconoscibilità).

La scelta della riqualificazione diffusa, apparsa immediatamente necessaria anche agli addetti ai lavori, in breve tempo si è affermata nel sentire comune della città che si è riconosciuta in questo modo di operare. Il principale motivo di questo successo è stata certamente la coerenza con la congiuntura economica e con la scelta politica, attuata con intransigenza, di non consumare 'nuovo suolo'. Essa ha forse tratto vantaggio anche dalla diffusa cultura 'conservatrice' della città, che spesso si dimostra più favorevole all'intervento su piccola scala rispetto alla trasformazione, di forte impatto e dai tratti architettonici più marcatamente contemporanei e internazionali, dei grandi progetti urbani.

Nuove visioni, città resiliente e città collaborativa

In conclusione appare utile introdurre una terza questione, più generale, riferita alla dimensione strategica della trasformazione urbana in atto ed in particolare alla necessità di costruire una nuova visione di città dopo la crisi.

Nell'ultima fase del mandato, superata quella più acuta della crisi e con incontrovertibili segnali di ripresa dell'economia, grazie anche alle scelte precedentemente descritte, l'amministrazione ha avviato vari tentativi di definizione di nuove 'immagini' della città; due in particolare hanno visto il contributo attivo di Urban center, ovvero quelle riconducibili a 'Bologna città resiliente' e a 'Bologna città collaborativa'.

L'idea di città resiliente è stata interpretata a Bologna come una terza via, alternativa ai due modelli 'classici' orientati allo 'sviluppo' o, al contrario, alla cosiddetta 'de crescita', ponendo al centro dell'attenzione la questione ambientale declinata come innovazione e sviluppo di nuove forme di economia urbana.

L'immagine di città collaborativa invece nasce come evoluzione, nel solco dell'idea di *governance* orizzontale, del concetto globale di *smart cities*.

Le due visioni hanno ricevuto forza sia da strumenti altamente innovativi, costruiti e promossi con un forte impegno dell'amministrazione comunale nonché attraverso modalità partecipative e attenzione alla comunicazione pubblica, sia da progetti sperimentali che ne hanno anticipato filosofia e contenuti, si pensi ad esempio al progetto Gaia (6) o al progetto Pilastro 2016 (Manassi 2015). Dal punto di vista degli strumenti in campo ambientale vanno citati il Piano di azione per l'energia sostenibile e, soprattutto, il Piano locale di adattamento ai cambiamenti climatici, primo in Italia, nato grazie a BlueAp, un progetto Life+ finanziato dalla Commissione europea (Barbi, Fini, Gabellini 2016). Per quanto riguarda la collaborazione civica, invece, è utile ricordare il primo regolamento in Italia per la cura condivisa e la rigenerazione dei beni comuni urbani, che ha introdotto lo strumento dei patti di collaborazione, e il successivo percorso *Collaborare è Bologna* che ha ordinato e reso evidenti la varietà e la diffusione delle forme di collaborazione (più o meno strutturata) fra amministrazione e cittadini, intesi come singoli, riuniti in gruppi informali o associazioni (7). A livello nazionale e internazionale strumenti e politiche collegate alle due visioni di città resiliente e di città collaborativa vedono Bologna costantemente al centro dell'attenzione come dimostrano premi, riconoscimenti e importanti finanziamenti ricevuti; al contrario le due visioni non hanno trovato un riscontro altrettanto rilevante nel dibattito pubblico locale. Forse parte proprio dall'evoluzione di queste due immagini, dalla loro ricomposizione e declinazione alla scala metropolitana, la sfida lasciata aperta per gli anni a venire.

In questo processo, l'Urban center Bologna, nella sua funzione di laboratorio permanente in cui elaborare e sperimentare le diverse forme di "immaginazione" (8) promosse da tutti gli attori della città, sarà nuovamente messo alla prova come soggetto in grado di affiancare l'amministrazione nella costruzione di nuove ed efficaci modalità di dialogo e relazioni.

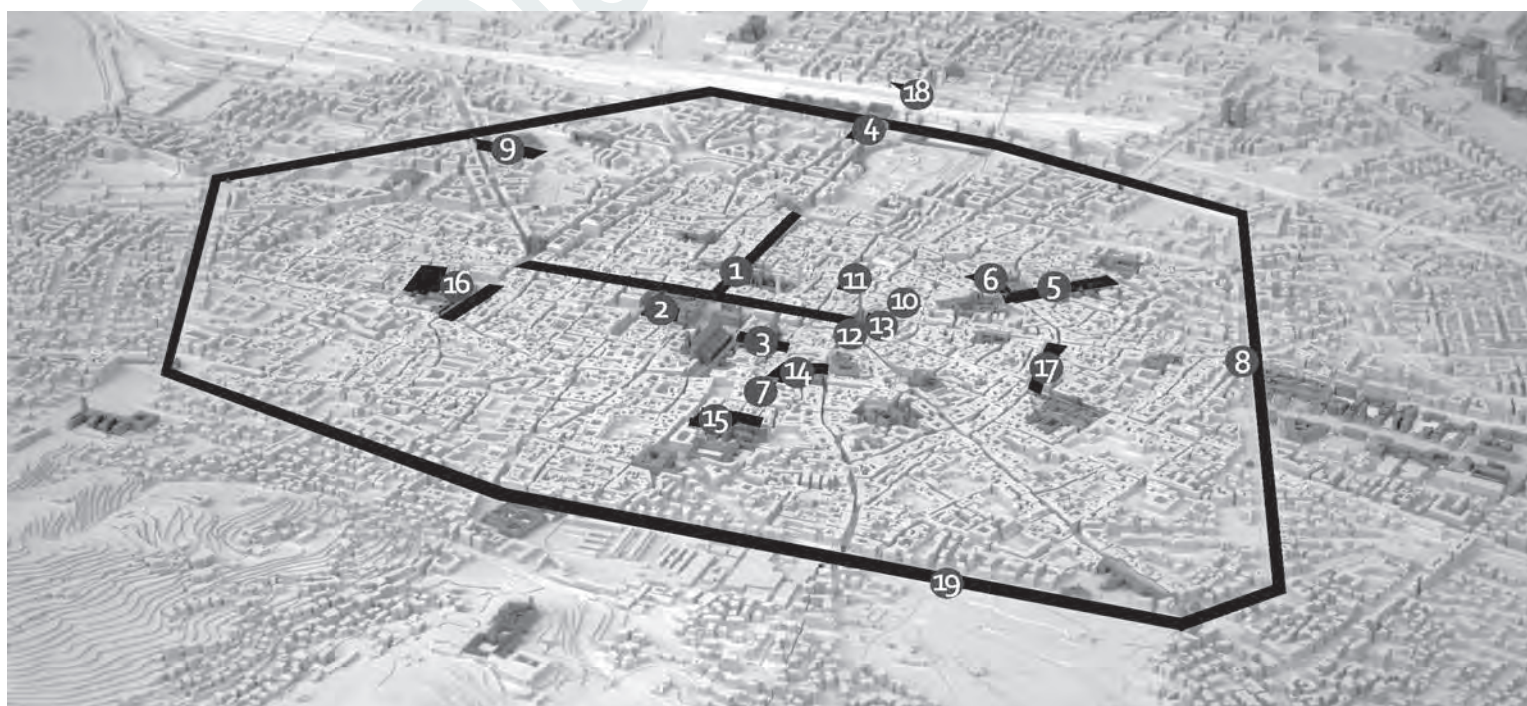
* *L'articolo è stato scritto con la collaborazione di Fabrizia Petrei e Serena Viola.*

Note

1. Per una breve storia di Urban center Bologna si veda (Ginocchini e Petrei 2013) e [www.urbancenter-bologna.it].
2. Il neo sindaco Merola aveva affrontato la campagna elettorale, che lo aveva visto eletto al primo turno, con lo slogan "Se vi va tutto bene, io non vado bene", teso a comunicare una necessità di discontinuità rispetto al recente passato.
3. [dinuovoincentro.tumblr.com].
4. Al programma è dedicato anche il primo numero della collana *I Quaderni di Urban center Bologna* (Prospero 2012).
5. [www.ebologna.it].
6. [lifegaia.eu/Il-Progetto-Gaia].
7. [comunita.comune.bologna.it/beni-comuni; www.comune.bologna.it/collaborarebologna/].
8. Urban center è stato individuato nelle *Linee di mandato 2016-2021* come soggetto che dovrà "governare e implementare la visione di 'Bologna città collaborativa' attraverso l'ampliamento delle funzioni e la costituzione di un 'ufficio per l'immaginazione civica'; presidiare il metodo, progettare, gestire e monitorare tutti i processi di ascolto, coprogettazione, consultazione e comunità dei quartieri, anche attraverso il bilancio partecipato".

PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE E INSERIMENTO DI ELEMENTI DI ARREDO URBANO / PROJECTS FOR RENOVATION AND THE INSERTION OF ELEMENTS OF STREET FURNITURE

- 1 AREA "T DAY" / "T DAY" ZONE
- 2 CORTILE PALAZZO COMUNALE / COURTYARD OF PALAZZO D'ACCURSIO
- 3 VIA OREFICI
- 4 PIAZZA XX SETTEMBRE
- 5 PIAZZA VERDI E VIA ZAMBONI
- 6 LARGO RESPIGHI
- 7 PIAZZA CALDERINI
- 8 PIAZZA DI PORTA SAN VITALE
- 9 VIA AZZO GARDINO
- 10 PIAZZETTA SAN DONATO-VIA ZAMBONI
- 11 PIAZZA SAN MARTINO
- 12 PIAZZA DELLA MERCANZIA
- 13 PIAZZA DI PORTA RAVEGNANA
- 14 PIAZZA MINGHETTI
- 15 PIAZZA SAN DOMENICO
- 16 PIAZZA MALPIGHI E PIAZZA SAN FRANCESCO
- 17 PIAZZA ALDROVANDI
- 18 MEMORIALE DELLA SHOAH / SHOAH MEMORIAL
- 19 TANGENZIALE DELLA BICI / BICYCLE RING ROAD



GIOVANNI GINOCCHINI

ADDRESSING THE CITY: INSIDE THE POLITICAL AGENDA

This article is organized into three parts and delineates at different depths a series of policies and actions in the 2011-2016 period, that are particularly relevant with respect to their influence on the local public agenda. The first part, which is more extensive, is dedicated to describing operations that have contributed to a true rebirth of the city. The second, addresses some questions that are more closely related to urban transformations, completely described in other articles in this issue dedicated to Bologna. In a partial, inquiry manner, the third section argues the current vision of the city.

The point of view comes from someone who held the responsibility for Urban Center Bologna (1) during this period, a character whose main task was to communicate the policies and most important projects of the urban transformation (and in some cases also the related paths of direct citizen involvement). This perspective is undoubtedly particular, as an institutional (partly outside and partly within the administration) and also a disciplinary position (designed as a tool, connected to urban planning policies, its field of action has progressively expanded).

Managing delays and strategies to improve the city

In 2011, the new administration settled in after a period of political 'emptiness' in city government caused by events, leading to temporary receivership, during a phase of acute economic

crisis on an international scale.

For these reasons, there was an urgent need to implement in the least time possible political strategies capable of compensating for the delay. This was especially true in sectors where the effects of this situation were more severe and the distance with respect to the agendas of the liveliest contemporary European cities was most evident (2).

The first action was to promote new liveability in the historical heart of the city by defining an integrated programme called *Di nuovo in centro*. A programme for a Bologna city centre pedestrian friendly (3), which aimed to establish new rules of accessibility and financing, and to renovate some streets and squares; identifying and enhancing districts with specific propensities, in particular by reusing old market areas (4).

Di nuovo in centro, presented to the city by the administration, in December 2011, pursued a commitment initiated in previous years, yet setting a new objective to develop integrated policies combining new mobility, the renovation of public spaces, environmental protection, the development of activities, and regulating the permanent and temporary uses of the public space. With regard to mobility, the programme is dedicated to providing new spaces for pedestrians and bikers in which they can enjoy continuous paths, cleaner air, less noise, road safety, and renewed public space. One of the main interventions for this scope was the introduction of *T Days*, which affects the two main streets crossing downtown, by closing them to vehicular traffic every weekend. The programme has also completed the renovation of many public spaces, affecting both the main squares in the centre and the small openings or tracts of

historical roads, with the aim of making them more beautiful, accessible, and comfortable for people stopping and passing by and for non-motorized transport. Finally, *Di nuovo in centro* has carried out initiatives for the economic and cultural improvement of some important places in the city centre, which are historically characterized by strong identities, but are sometimes no longer recognizable or need to be renewed. Work is particularly concentrated on the old markets (brought to new life through different functional and commodity-related mixes) and the aggregation of artisans and merchants.

A second objective, characterizing the actions of the mandate, was to modify, even radically, the system of waste collection in different areas of the city to increase the amount of recycling (at the time, notably lower than the regional average). This was a complex operation due to economic and logistical effects, as well as the effects on people's daily lives. In particular, it was necessary to intervene promptly in the historical centre, where recycling was totally absent. Therefore, already in 2012, the city administration of Bologna together with Hera, a multi-utility company for environmental services, has set up a project specifically aimed at the historical centre, focusing on two main objectives. On the one hand, introducing a new disposal system that facilitated recycling, allowing for a reduction in garbage and increasing the percentage of material recovered. On the other hand, gradually eliminating the large rubbish bins from the streets, which were often bulky, unpleasant, and harbingers of dirt. The project, now in its concluding phases, has led to two important innovations: the introduction of a waste-collection system for paper, plastic, and general garbage,

PIAZZA MALPIGHI, PRIMA E DOPO L'INTERVENTO DI RIQUALIFICAZIONE / BEFORE AND AFTER RENOVATION (PHOTO MARCO PINTACORONA)



and the realization of 140 underground stations for glass, metal, and organic waste. The new system has effectively increased the percentage of recycling in the areas involved, and has allowed the rubbish bins to be eliminated, freeing spaces to be used for other things (car or bicycle parking, for example) and beautifying the central streets.

A third objective, declared at the beginning of the mandate, was to promote the tourism economy, in particular cultural and leisure tourism. This was done not only with the above-mentioned programme for downtown, but also through precise communication strategies (city branding) and the construction of a unique agency dedicated to promoting the destination (Destination Management Organization, DMO). In an era of increasing competition among cities (both Italian and foreign) to attract investments, tourists, and visitors, the proximity of Bologna to some cities such as Florence and Venice (characterized by traditional, consolidated tourism), or others such as Milan (reinforced by strong features, for instance the Expo) long represented an obstacle to develop tourism in the territory. The very tangible risk experienced in Bologna, was in fact trying to definitively make the jump from a 'junction city' to a 'destination city'. This context helped to shape the project *Bologna City Branding* (Grandi and Prospero 2015), promoted by the City of Bologna and realized by Urban Center Bologna with the collaboration of *Bologna Welcome*. The project's goal is to increase the effectiveness of territorial marketing policies for the city, both defining the position that the city as a metropolis aimed to achieve, with respect to other potentially competitive cities on the international level, and identifying

the most appropriate strategies to publicize its position on the local, national, and international levels to the different targeted groups. One of the first steps was an international competition, organized to find a representative logo for all the peculiarities and elements that compose the face of the city, as emerging from a detailed preliminary research; a creative, open city in which one can have authentic experiences. From more than 500 logos sent from around the world, the project è *Bologna (It's Bologna)* (5) was chosen, whose goal is to visibly translate the infinite number of facets and perceptions that define 'what is Bologna'.

Actions falling within these three programmes (*Di nuovo in centro*, new system of waste collection, promotion of the city) were accompanied by structured paths for communication and interaction, with different results in the different phases. They were also the focus of city debate and media attention for a while.

For the results obtained and the strong impact on public discussion and the life of the city, the actions on historical heart of the city are perhaps the most evident and recognized impacts of the 2011-2016 administrative mandate.

After the urban project, programmes for widespread renewal

A second set of programmes, more strictly related to urban planning, can instead be attributed to choices that addressed the crisis in the large urban projects and the economic system related to construction in general, facilitating widespread regeneration through the substitution or extraordinary maintenance of existing buildings. The five years of the mandate were, in fact, characterized by the need to address an important

paradigm shift in the field of urban transformations. Whether the immediately preceding period was strongly oriented towards managing large urban projects (some realized, many only initiated, e.g. realization of the high-speed railway station and the regeneration that affected large parts of the city such as the *Mercato Navile area*), the scenario has now changed extensively due to the economic crisis that Bologna has also had to overcome, though less intensely than other cities. The city, therefore, had to redesign its objectives for urban transformation. Their translation into action has led to an important investment in attention and resources for regenerating the existing building heritage, both in terms of energy and structural safety in recovering abandoned places, and smaller, more rapid and occasional urban planning interventions capable of enhancing the fixed capital of the city. This change in perspective has allowed the city to successfully face the difficulties of recent years, investing in a 'new city within the city', with different means from the past, which have significantly influenced even the economic world. These choices have also allowed for the development or strengthening of shared economies (new collaborative spaces, flexibility, and temporariness of uses), green spaces (actions aimed at decontamination, energy production from renewable sources), urban food and agriculture (agricultural production and protection of the peri-urban landscape, educational/commercial value of the history and agri-food variety), and culture (enhancement of the historical image connected to tourism, liveability, and pedestrian accessibility as tools to promote the local identity and recognisability).

The choice of widespread renewal that, immediately, appeared to be necessary, even to the business community, shortly was confirmed in the common sense of the city, which was acknowledged in this way of operating. The main reason for success was certainly the coherence with the economic situation and inflexible political choice, not to consume 'new land'. This has, perhaps, also benefited from the widespread 'conservative' culture of the city, which is often more favourable to small-scale interventions rather than transformations through large urban projects, with strong impacts and architectural traces that are more markedly contemporary and international.

New visions, resilient city, and collaborative city

In conclusion, it seems useful to introduce a third question that is more general and refers to the strategic dimension of the ongoing urban transformation, in particular to the need to build a new vision for the city after the crisis.

In the last phase of the mandate, passing the



most acute moment of the crisis and the incontrovertible signs of the economic recovery, and also due to the choices described above, the administration initiated various attempts to define a new 'image' for the city. Two attempts in particular have seen the active contribution of the Urban Center: *Bologna Città Resiliente* (Bologna Resilient City) and *Bologna Città Collaborativa* (Bologna Collaborative City).

The idea of the resilient city was interpreted in Bologna as a third path, an alternative to the two 'classical' models of development, or on the contrary, to so-called 'de-growth'. This idea focuses on the environmental issue, as the innovation and development of new forms of urban economy.

The image of the collaborative city, instead, evolved along with the idea of horizontal governance or the global concept of smart cities.

The two visions have gained strength from highly innovative and constructive tools, promoted with a strong commitment on behalf of the municipal administration, as well as through participatory means and attention to public communication. Experimental projects have also anticipated their philosophy and content. See, for example, the Gaia project (6) or the Pilastro 2016 project (Manassi 2015). From the perspective of environmental tools, it is worth mentioning the Sustainable energy action plan and, above all, the Climate Change Adaptation Plan, the first in Italy, grew out of BlueAp, a Life+ project financed by the European Commission) (Barbi, Fini, Gabellini 2016). With regard to civic collaboration, instead, it is useful to remember the first regulation in Italy for the shared care and regeneration of common urban goods, which introduced the collaboration pacts and the subsequent path:

Collaborare è Bologna (Collaborating is Bologna). The latter ordered and evinced the variety and spread of collaboration forms (more or less structured) between the administration and citizens, understood as individuals united in informal groups or associations (7).

At the national and international levels, tools and policies related to the two visions (resilient city and collaborative city) see Bologna constantly at the centre of attention, as demonstrated by prizes, recognitions, and important financing. On the contrary, the two visions have not found significant footing in the local public debate. Perhaps, it starts exactly from the evolution of these two images, their recomposition and application at the metropolitan scale; a challenge left open for the years to come.

In this process, Urban Center Bologna, acting as a permanent laboratory in which the different forms of "imagination" (8) promoted by all the actors in the city can be developed and experimented, will be tested again as a subject capable of supporting the administration in constructing new and effective means of dialogue and interaction.

* This article was written in collaboration with Fabrizia Petrei and Serena Viola.

Notes

1. For a brief history of Urban Center Bologna, see (Ginocchini and Petrei 2013) and [www.urbancenterbologna.it].
2. The new mayor, Merola, ran his initial successful electoral campaign with the slogan "Se vi va tutto bene, io non vado bene" (If everything is fine, I am not), aimed at communicating a need for a break from the recent past.

3. See [dinuovoincentro.tumblr.com].

4. The first issue of the series *I Quaderni di Urban Center Bologna* (Prospero 2012) is also dedicated to the programmes.

5. See [www.ebologna.it].

6. See [lifegaia.eu/II-Progetto-Gaia].

7. See [comunita.comune.bologna.it/beni-comuni; www.comune.bologna.it/collaborarebologna/].

8. Urban Center Bologna was identified in the *Linee di mandato 2016-2021* (2016-2021 mandate guidelines) as a subject that should "govern and implement the vision of 'Bologna, collaborative city' by expanding the functions and constitution of an 'office for civic imagination' and oversee the method, plan, manage and monitor all the processes of listening, co-planning, consultation, and neighbourhood communities, even through participatory accounting".

References

Barbi V., Fini G., Gabellini P. (2016), eds., *Bologna città resiliente. Sostenibilità energetica e adattamento ai cambiamenti climatici / Bologna resilient city. Sustainable energy and climate change adaptation*, Urban center Bologna, Bologna.

Ginocchini G., Petrei F. (2013), "Dieci anni di Urban center Bologna", *La nuova città*, IX series, no. 1, p. 34-35.

Grandi R., Prospero A. (2015), eds., *È Bologna. Progetto city branding*, Urban center Bologna, Bologna.

Manassi L. (2015), ed., *Pilastro 2016, Il progetto attraverso il blog dei cittadini*, Urban center Bologna, Bologna.

Prospero A. (2012), ed., *Di nuovo in centro. Programma per la pedonalità a Bologna / A programme for a Bologna city centre pedestrian friendly*, Urban center Bologna, Bologna.

PIAZZA MEMORIALE DELLA SHOAH, PRIMA E DOPO LA REALIZZAZIONE DEL MONUMENTO / BEFORE AND AFTER INSTALLATION OF THE MONUMENT (PHOTO SET ARCHITECTS AND MICHELE LEVI, JEWISH COMMUNITY OF BOLOGNA)



GIOVANNI FINI

LIBERI DI INNOVARE, GUARDANDO ALL'EUROPA

Questo articolo si occupa di alcune delle principali politiche ambientali intraprese dal Comune di Bologna nel mandato 2011-2016. Non vuole e non può essere una rassegna di ciò che è avvenuto (si rimanda per questo alla cronologia presentata in questo servizio), ma seleziona le operazioni più interessanti e significative alle quali l'autore ha collaborato.

Il senso generale può riassumersi con due parole chiave: integrazione e innovazione. *Integrazione*, perché lo spirito con cui si è operato è stato quello di ricondurre le politiche ambientali nell'alveo più ampio delle politiche per il governo del territorio, cercando di superare quell'autosufficienza che aveva caratterizzato, negli anni passati, alcune iniziative ambientali delle città italiane. *Innovazione*, perché si sono privilegiate le politiche che possono aprire nuovi percorsi e creare diversi punti di vista rispetto ad una attività consolidata (comunque fondamentale per il 'funzionamento' della città) come la gestione dei rifiuti, la rimozione dell'amianto o la prevenzione/gestione del dissesto collinare.

Il punto di partenza

Le politiche urbane in materia di sostenibilità e tutela dell'ambiente sono caratterizzate da una cornice normativa e culturale più variegata e, per molti aspetti, meno definita di quella che conforma le politiche urbanistiche. Questo avviene principalmente perché i temi sono vari e diversi fra loro: si pensi all'inquinamento atmosferico, al

rumore, all'energia, all'acqua, ai rifiuti. Il quadro di riferimento, peraltro, si è venuto a comporre gradualmente nell'arco degli ultimi trent'anni ed è tuttora in rapida e continua evoluzione, così come le conoscenze scientifiche sugli impatti ambientali, sui danni provocati alla salute da determinati inquinanti, sulle conseguenze dell'effetto serra. L'amianto, ad esempio, è stato ampiamente usato in edilizia prima di essere messo al bando gradualmente in tutti i paesi a partire dagli anni '80 (in Italia dal 1992).

In questo contesto si inseriscono le politiche ambientali di Bologna, caratterizzate da una attenzione precoce e sistematica della città verso questi temi come testimonia la creazione, all'interno del comune, di una struttura tecnica dedicata già a partire dalla prima metà degli anni '90, ben prima quindi della creazione delle Agenzie regionali per l'ambiente, Arpa, la cui istituzione nel 1994 può essere considerata l'avvio formale di una politica locale sull'ambiente.

L'attività ambientale del Comune di Bologna da subito si contraddistingue per la presenza di due anime. Da un lato la sostenibilità, alimentata dagli esiti della conferenza delle Nazioni Unite di Rio del 1992 e dal lancio dell'Agenda 21 locale che aveva creato nelle comunità locali e nel mondo ambientalista una grande aspettativa. Dall'altro lato la valutazione ambientale dei progetti e dei piani, spinta dalla necessità di lavorare sul progetto del nodo Alta velocità di Bologna comprendente il bypass e la nuova stazione interrati. In quell'occasione Comune e Provincia crearono una struttura tecnica dedicata alla verifica dei progetti e alla gestione degli accordi che governavano il lungo e complesso iter autorizzativo e realizzativo dell'opera. Nel 1995, poi, viene pubblicato il manuale di Valsia

(Valutazione degli studi di impatto ambientale) come supporto alla valutazione ambientale dei piani urbanistici attuativi, anticipando la normativa nazionale che non prevedeva ancora valutazioni per gli strumenti urbanistici.

Negli stessi anni nasce anche l'ufficio dedicato ai progetti europei, uno dei primi nell'ambito della pubblica amministrazione, che si occupava tra l'altro di assistere i diversi settori dell'amministrazione nella preparazione e gestione di progetti cofinanziati dall'Unione europea.

L'approccio di Bologna è quindi caratterizzato da una precoce apertura verso le politiche europee e le tendenze internazionali, il che costituisce una sorta di filo rosso nella continuità dell'azione: nel 1997 l'assessora Silvia Zamboni partecipa alla Conferenza di Kyoto, la Cop3, dove viene siglato il primo protocollo mondiale per il contenimento delle emissioni climateranti; nel 2015 l'assessora Patrizia Gabellini partecipa a Parigi alla Cop21, dove viene finalmente siglato un accordo che rende concreti gli impegni del protocollo di Kyoto.

Bologna non ha mai fatto delle politiche ambientali una sua bandiera, tuttavia la struttura tecnica creata a suo tempo e fino ad oggi mantenuta, insieme con una continuità di attenzione da parte degli amministratori, ha consentito di costruire politiche innovative caratterizzate anche da una certa libertà di sperimentazione.

Il Piano d'azione per l'energia sostenibile

Bologna aderisce già nel 2008 al Patto dei sindaci, l'iniziativa lanciata dalla Commissione europea per coinvolgere le città negli obiettivi posti dal pacchetto clima energia 20-20-20. Tuttavia, l'avvicinarsi rapido dei cambi amministrativi negli anni 2009-2011 ha fatto sì che a inizio mandato, nel 2011, il Piano d'azione per l'energia sostenibile (Paes) non fosse ancora stato approvato. La nuova amministrazione ha scelto di riavviare i lavori per portare il Paes ad approvazione attraverso un approfondito percorso di confronto pubblico che ha coinvolto oltre 100 *stakeholder*. Il percorso ha previsto, a più riprese, anche il coinvolgimento del Consiglio comunale per consolidare la presenza del tema nell'agenda politica.

Il Comune è responsabile soltanto del 4% delle emissioni di CO2 della città. Per questo motivo la partecipazione che ha accompagnato l'elaborazione del piano è stata fondamentale per attivare la collaborazione degli enti che forniscono i principali servizi della città (università, fiera, aeroporto, ecc.) e di molte associazioni che aggregano imprese, operatori e soggetti che, a vario titolo, possono realizzare o promuovere iniziative in campo energetico.



La collaborazione è stata formalizzata attraverso il *Protocollo di intesa per l'attuazione del Paes*, sottoscritto dal sindaco di Bologna e dai rappresentanti di 34 organizzazioni che si sono impegnate a perseguire gli obiettivi del piano. Il protocollo ha avuto come esito la definizione di progetti di partnership pubblico-privato e la creazione di un sito per promuovere le attività di tutti i partner (www.paes.bo.it). L'elemento distintivo del Paes è quindi la pluralità di attori impegnati nella sua attuazione con iniziative proprie o con progetti condivisi. Per questo ha ricevuto anche significativi riconoscimenti, certamente favoriti dalla collaborazione con Urban center per l'attività comunicativa e la gestione della concertazione sulle azioni.

Nel 2015 è stato aggiornato l'inventario delle emissioni per valutare i trend e monitorare l'efficacia di quanto era stato fatto. Ne è emersa una riduzione emissiva di quasi 300.000 tonnellate di CO₂, con un calo del 12,4%. Si tratta di un risultato molto positivo perché finalmente, dopo anni di crescita, la città ha iniziato a ridurre i propri consumi di energia da fonti fossili con un ritmo che, probabilmente, la porterà a centrare l'obiettivo del -20% al 2020.

La riduzione maggiore si è registrata nel settore dei trasporti privati con un calo delle emissioni del 37,9%. Su questo dato incide l'aumento della mobilità ciclabile e dell'uso del mezzo pubblico. Anche l'industria registra una forte diminuzione delle emissioni (-29%), dovuta certo alla crisi economica ma anche agli interventi di efficientamento realizzati. La diminuzione nel settore civile (terziario e residenziale) è invece molto ridotta (rispettivamente del 2 e dell'1,6%) ed è qui che si concentra la maggior quota dei consumi (oltre il 70%) e degli sprechi. La difficoltà di accesso al credito e la frammentazione della proprietà immobiliare sono certamente i due principali ostacoli alla diffusione degli interventi di rigenerazione energetica degli edifici. Lo sforzo in questi anni è stato di creare una domanda in un settore che non decolla, nonostante sia sostenuto da generosi incentivi nazionali (le detrazioni fiscali) e nonostante un'offerta copiosa e qualificata da parte di operatori e di tecnici. Il Comune ha intensificato le azioni di sensibilizzazione rivolte direttamente ai cittadini anche attraverso l'apertura di uno sportello, il *punto energia*, in collaborazione con Cna e con la *multiutility* Hera, per dare informazioni qualificate sul funzionamento delle detrazioni fiscali e sui possibili interventi. Su questo aspetto sarà necessario proseguire il lavoro nei prossimi anni.

Il Piano locale di adattamento ai cambiamenti climatici

Bologna è stata una delle prime città in Italia ad affrontare, attraverso la definizione di un piano integrato, il tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici. L'occasione è stata data dal progetto europeo *BlueAp (Bologna local urban environment adaptation plan for a resilient city)*, finanziato dal programma *Life+* avviato nel 2012 e conclusosi nel 2015. Il progetto, coordinato dal Comune di Bologna, ha coinvolto come partner Kyoto club, Ambiente Italia e Arpae Emilia-Romagna, oltre a Cmcc (Centro euro-mediterraneo sui cambiamenti climatici) in qualità di coordinatore del comitato scientifico.

Il lavoro di costruzione del piano si è basato sulla situazione climatica locale e sugli scenari elaborati da Arpae nel *Profilo climatico locale*. Da questi studi sono emersi i tre macro-fattori di vulnerabilità del territorio bolognese: siccità e carenza idrica; ondate di calore in area urbana; eventi non convenzionali e rischio idrogeologico. Alla definizione della strategia è seguita la redazione del piano vero e proprio con il coinvolgimento degli *stakeholder*, risorsa fondamentale. Con un percorso analogo a quello del Paes si è cercato di affrontare non solo il 'che cosa' fare, ma anche il 'come' fare, integrando politiche e strumenti propri dell'amministrazione comunale con quelli sovracomunali, soprattutto per quanto riguarda l'approvvigionamento della risorsa idrica e le misure di contrasto del dissesto idrogeologico. Il piano, dunque, individua obiettivi al 2025 e descrive le azioni per raggiungerli distinguendo quelle riconducibili alla responsabilità del Comune da quelle in cui sono altri i soggetti chiamati a intervenire. Anche per questo, presentano livelli di dettaglio diversi.

L'attuazione del Piano di adattamento passa attraverso tre tipi di azione. Il primo è quello dell'adeguamento degli strumenti di pianificazione e regolamentari: il Regolamento urbanistico edilizio è già stato modificato in tal senso, richiedendo edifici più performanti in termini di risparmio idrico. Il secondo tipo si fonda sul confronto strutturato e continuo con altri attori istituzionali, a partire dalla Regione, per le questioni che riguardano, in particolare, i corsi d'acqua e l'uso della risorsa idrica.

Infine, la ricerca dei finanziamenti per gli investimenti necessari all'adeguamento delle reti di drenaggio, delle infrastrutture del servizio idrico integrato e dei canali urbani. Per questo è stato avviato un confronto molto approfondito con la Banca europea degli investimenti allo scopo di mettere a fuoco i progetti su cui concentrare un lavoro comune.

Il Piano di adattamento ha avuto una forte risonanza essendo un'esperienza pilota nel contesto italiano e, per certi aspetti, europeo (1).

Il Bilancio ambientale e il progetto Gaia

Meritano un cenno altri due strumenti innovativi. Il Bilancio ambientale è uno strumento volontario che Bologna utilizza dal 2005 per pianificare, monitorare e rendicontare (e quindi migliorare) l'uso delle risorse ambientali a livello locale. Il metodo usato, denominato *ecoBudget*, è stato sperimentato dapprima in Germania e successivamente esteso a diversi paesi europei con il progetto *Life European ecoBudget* terminato nel 2007. Il bilancio contiene le politiche ambientali prioritarie, descritte con un conciso set di indicatori per ciascuno dei quali sono fissati degli obiettivi quantitativi. I target di lungo e breve termine devono essere ratificati dal Consiglio comunale. Esso permette di gestire e monitorare la consistenza delle risorse naturali, i loro cambiamenti e gli effetti delle pressioni antropiche ed è divenuto per questo uno strumento apprezzato dal Consiglio comunale, capace di favorirne il coinvolgimento nella definizione delle politiche ambientali.

Nel mandato 2011-2016 il Bilancio ambientale è stato articolato inserendo nuovi indicatori, distinguendo i temi normati da quelli oggetto di azioni volontarie dell'amministrazione, inserendo target di mandato.

Gaia invece è stato un progetto *Life* terminato nel 2013 e coordinato dal Comune di Bologna, i cui partner sono stati Ibimet Cnr (Istituto di biometeorologia), Impronta etica, Cittalia e Confindustria Bologna. L'obiettivo era realizzare una partnership fra Comune e imprese per la piantumazione di nuovi alberi sul territorio comunale in grado di compensare le emissioni di CO₂ generate dalle imprese stesse.

Gaia ha consentito di piantare dal 2012 ad oggi oltre 1400 nuovi alberi ed è stato recentemente esteso, con campagne di *crowdfunding*, a tutti i cittadini disponibili a contribuire con proprie quote.

Il successo principale è forse quello di aver costruito un modello di *governance* ambientale, offrendo alle aziende uno strumento che permetta loro di diminuire la propria *carbon footprint* con azioni di compensazione che generino benefici ambientali e sociali nei territori di riferimento.

Alcune valutazioni

Il complesso delle attività descritte si può vedere come impegno costante ad aprire nuovi percorsi per il governo dei temi ambientali urbani, nonostante l'innovazione e

la sperimentazione si scontrino spesso con la carenza di un quadro normativo di supporto alla messa in pratica. L'esempio di progetti di cooperazione con soggetti privati è, da questo punto di vista, illuminante. A fronte di una convergenza di intenti, l'efficacia della partnership pubblico-privato si scontra con due approcci completamente diversi. Da un lato il soggetto pubblico, tenuto al rispetto di normative e procedure a tutela della trasparenza e della correttezza della propria azione, inevitabilmente rallenta e appesantisce i processi. Dall'altro il soggetto privato preme per l'efficacia immediata dell'azione.

La conseguenza è una certa distanza tra le opportunità che i progetti europei sull'ambiente e le sperimentazioni amministrative offrono e la possibilità di dare seguito con azioni concrete.

Nonostante ciò, crediamo che l'elemento di maggiore successo di questi progetti sia stato quello di 'incardinare' nell'attività ordinaria dell'amministrazione comunale i risultati consolidandoli, un esito non scontato. Il Bilancio ambientale, così come Gaia, per citare le due esperienze meno recenti, continuano ad agire e ad avere visibilità nonostante il

progetto *Life* con il quale sono stati fondati sia terminato da tempo. Questo è frutto anche dello sforzo fatto per integrare le politiche sulla sostenibilità, portandole fuori dalla 'nicchia' nella quale vengono tenute in altre, troppe, realtà locali.

Note

1. Il Piano di adattamento, e le azioni che contiene, sono stati citati in pubblicazioni dell'Agenzia europea per l'ambiente (Eea) e dell'Ocse: *Financing urban adaptation to climate change* [www.eea.europa.eu/publications/financing-urban-adaptation-to-climate-change/], *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate* [www.eea.europa.eu/publications/urban-adaptation-2016], *Water governance in cities* [www.oecd.org/environment/water-governance-in-cities-9789264251090-en.htm].

STRADA MAGGIORE, CANTIERE PER LA RIQUALIFICAZIONE DELLA PAVIMENTAZIONE PER IL PASSAGGIO DEL NUOVO MEZZO DI TRASPORTO PUBBLICO A GUIDA VINCOLATA / REPAVING WORK FOR NEW MEANS OF GUIDED PUBLIC TRANSPORT



GIOVANNI FINI

FREE TO INNOVATE, LOOKING AT EUROPE

This article deals with some of the main environmental policies undertaken by the City of Bologna during the mandate period 2011-2016. It does not try to be, nor could it be, a review of what occurred (for this, see the chronology presented in this issue); rather, it selects the most interesting and meaningful operations in which the author collaborated.

The general sense can be summarized in two key words: integration and innovation. *Integration*, as the mandate's spirit was to connect environmental policies to the widest range of policies for territorial governance, aiming to overcome the self-sufficiency that had previously characterized some environmental initiatives in Italian cities. *Innovation*, because it favoured policies that could open new paths and create different points of view with respect to consolidated activity (fundamental for the city 'functioning') such as waste management, asbestos removal, or the prevention/management of hillside instabilities.

The starting point

Urban policies in the fields of sustainability and environmental protection are characterized by a more varied regulatory and cultural framework and are, in many respects, less defined than what shapes the urban-planning policies. This occurs mainly due to the diversity of the themes: air pollution, noise, energy, water, waste, etc. The framework, however, has gradually been composed over the last thirty years and it is still evolving, rapidly and continuously, in step with scientific knowledge regarding environmental impacts, health damage provoked by certain pollutants, consequences of the greenhouse effect, etc. Asbestos, for example, had been widely used in construction before gradually being phased out in all countries starting in the 1980s (in Italy since 1992).

This is the context of environmental policies in Bologna, which are characterized by the city's early, systematic attention to these aspects, as evidenced by the creation of a dedicated technical structure within the municipality, in the early 1990s. This came well before the creation of the *Agenzia regionale per l'ambiente*, Arpa (Regional Environmental



Agency), whose foundation in 1994 can be considered the formal launch of a local environmental policy.

Environmental activity in the City of Bologna was immediately distinguished by the presence of two characteristics. On the one hand, sustainability has been fed by the results of the United Nations conference in Rio de Janeiro in 1992 and the launch of the Local Agenda 21, which created great expectations in local communities and the world of environmentalism. On the other hand, the environmental assessment of plans and projects was pushed by the need to develop the high-speed train junction in Bologna, including the bypass and the new underground station. On this occasion, the Municipality and Province created a technical body dedicated to verifying the projects and managing the agreements, governing the long and complex process to authorize and develop the project. Then, in 1995, the Environmental Impact Assessment Manual (ValSIA) was published to support the environmental assessment of urban implementation plans, anticipating national regulation that still had not yet provided assessments for urban planning tools.

In the same years, the office dedicated to European projects was also created, being one of the first in public administration, which dealt with assisting the different sectors of the administration in preparing and managing projects co-financed by the European Union.

Bologna's approach is, therefore, characterized by an early openness to European policies and international trends, which constitutes a sort of leading thread in the continuity of its actions. For example, in 1997 assessor Silvia Zamboni participated in the Kyoto Conference, COP3, where the first world protocol to contain greenhouse gas emissions was signed; and in 2015 assessor Patrizia Gabellini participated in COP21, in Paris, where an agreement was finally signed, which makes tangible the elements of the Kyoto protocol.

Bologna has never made environmental policies one of its emblems, but the technical structure, created and maintained so far, together with continuous attention on behalf of the administrators, has allowed innovative policies to be constructed. These are also characterized by a certain freedom of experimentation.

OPIFICIO GOLINELLI, SEDE DELLA FONDAZIONE OMONIMA, CITADELLA PER LA CONOSCENZA E LA CULTURA, IN UN EX STABILIMENTO INDUSTRIALE RIGENERATO / SITE OF THE FOUNDATION OF THE SAME NAME, KNOWLEDGE AND CULTURAL CENTRE IN A FORMER INDUSTRIAL PLANT THAT WAS REGENERATED (PHOTO GIOVANNI BORTOLANI)



Sustainable Energy Action Plan

In 2008, Bologna signed the Covenant of Mayors an initiative launched by the European Commission to involve cities in the objectives set by the 20-20-20 energy and climate package. However, the quick succession of administrative changes between 2009 and 2011 meant that the Sustainable Energy Action Plans, SEAP, still had not been approved at the beginning of the mandate in 2011. The new administration chose to restart work, in order to bring the SEAP to approval through in-depth public interaction that involved more than 100 stakeholders. In many instances, this even involved the City Council to consolidate the presence of the theme in the political agenda.

The Municipality is responsible for only 4% of the city's CO2 emissions. For this reason, participatory development of the plan was fundamental to initiate collaboration with the entities that provide the city's main services (university, fair, airport, etc.), and the many associations of businesses, operators, and subjects that can realize or promote initiatives in the field of energy. The collaboration was formalized through a *Protocol of understanding to implement the SEAP*, approved by the mayor of Bologna and representatives from 34 organizations committed to pursuing the plan's objectives. The protocol led to the definition of public-private partnership projects and the creation of a website, promoting the activities of all partners (www.paes.bo.it). The distinctive feature of the SEAP is, therefore, the many actors committed to its activation with their own initiatives or shared projects. For this, it has also received substantial recognition, certainly favoured by the collaboration with Urban Center

for communication activities and contracting management.

In 2015, the emissions inventory was updated to evaluate trends and monitor the effectiveness of what had been done. The inventory showed a reduction of nearly 300,000 tons of CO2 emissions, decreasing by 12.4%. This is a very positive result because, finally, after years of growth, the city has begun to reduce its energy dependence on fossil fuels with a rate that will probably allow it to reach its objective of a 20% decrease by 2020.

The largest reduction was seen in the area of private transport, with a 37.9% decrease in emissions. This was determined by the increase in cycling mobility, and the use of public transport. Industry also registered a sharp decrease in emissions (29%), certainly, due to the economic crisis, but also for the efficiency improvements. Decreases in the civil sector (services and residential) were instead much lower (2% and 1.6%, respectively), but it is here that the greatest energy consumption (more than 70%) and waste are concentrated. The difficulty of accessing credit and the fragmentation of real-estate properties are, undoubtedly, the two main obstacles to the spread of interventions for energy regeneration of buildings. Over the years, the effort has been made to create demand in a sector that is stagnant, despite being supported by generous national incentives (tax deductions) and, abundant, qualified services from operators and technicians. The Municipality has intensified actions to raise awareness aimed directly at citizens, even by opening an information desk, the *energy point*, in collaboration with the National Craft Trades Confederation (CNA) and the multi-utility Hera,

PARCO LUNGO NAVILE, RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE PUBBLICHE LUNGO IL CANALE, DEGLI ELEMENTI STORICO ARCHITETTONICI E DEL SISTEMA DEL VERDE / LUNGO NAVILE PARK, RENEWAL OF PUBLIC AREAS ALONG THE CANAL, HISTORICAL ARCHITECTURAL ELEMENTS, AND THE SYSTEM OF GREENERY (PHOTO ELENA VINCENZI)



to provide qualified information on possible interventions and on how tax deductions work. It will be necessary to pursue work on this aspect in the coming years.

The Local Climate Change Adaptation Plan

Bologna was one of the first cities in Italy to address the theme of adaptation to climate change by developing an integrated plan. The occasion was provided by the Bologna local urban environment adaptation plan, BlueAp (a European project), financed by the LIFE+ programme, which ran from 2012 to 2015. The project, coordinated by the City of Bologna, involved Kyoto Club, Ambiente Italia, and Arpae Emilia-Romagna, as well as the *Centro Euro-Mediterraneo sui Cambiamenti Climatici*, CMCC (Euro-Mediterranean Centre on Climate Change), which coordinated the scientific committee.

The work to construct the plan was based on the local climate situation and scenarios developed by Arpae in its *Local climate profile*. From these studies, it emerged three macro vulnerability factors in the territory of Bologna: drought and lack of water, urban heat waves, and extreme events and hydrogeological risks. The definition of strategies was followed by a draft of the actual plan with the involvement of stakeholders, a fundamental resource. With a path analogous to the SEAP, the aim was to address not only what to do, but also how to implement it; integrating policies and tools from the city administration with those at the super-municipal level, especially regarding the provision of water and measures to contrast hydrogeological instabilities. The plan, therefore, identifies the objectives for 2025 and describes

actions to reach them, distinguishing those falling under the responsibility of the Municipality and those in which other subjects are called to intervene. Even in this respect, they present different levels of detail.

The implementation of the Adaptation Plan passes through three types of action. The first is to adapt planning and regulatory tools. The *Regolamento Urbanistico Edilizio*, RUE (Urban Building Regulation) has already been modified in this sense, requiring more efficient water-savings buildings. The second type is based on structured and continuous interaction with other institutional actors, starting with the Region, for issues regarding waterways and the use of water resources in particular. Finally, the third is a search on financing the necessary investments to update the drainage networks, the integrated water service infrastructure, urban canals, etc. This is why an in-depth dialogue has been started with the European Investment Bank, in order to bring into focus the projects on which everyone would work in common.

The Adaptation Plan has found wide appeal as a pilot experience in Italy, and in Europe in some respects (1).

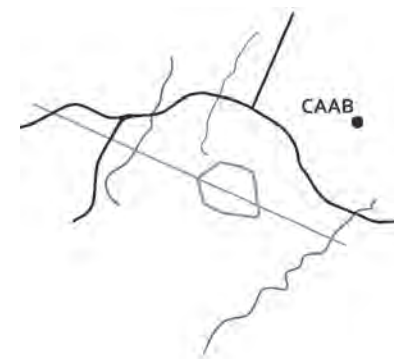
The environmental balance sheet and the Gaia Project

Two other innovative tools are worth mentioning.

Since 2005, the environmental balance sheet is a voluntary tool that Bologna has used to plan, monitor, and account for (and therefore improve) the use of environmental resources at the local level. The, so-called ecoBudget, method used was initially tested in Germany and then extended to different European



AREA DEL CENTRO AGROALIMENTARE DI BOLOGNA, IMPIANTI FOTOVOLTAICI SULLE COPERTURE DEGLI EDIFICI TRASFORMATI PER OSPITARE FICO / CAAB, FOOD AND AGRICULTURE CENTRE, PHOTOVOLTAIC SYSTEM ON THE ROOFS OF THE BUILDINGS TRANSFORMED TO HOST FICO (PHOTO CAAB SCPA)



countries with the European LIFE ecoBudget project, which ended in 2007. The balance sheet contains the primary environmental policies, which are described in a concise set of indicators with fixed quantitative objectives for each. The long- and short-term targets should be ratified by the City Council. This allows managing and monitoring the

consistency of natural resources, along with their changes and the effects of anthropic pressure. For this reason, the tool has been appreciated by the City Council, favouring its involvement in defining environmental policies. In the mandate period 2011-2016, the environmental balance sheet was refined through adding new indicators,

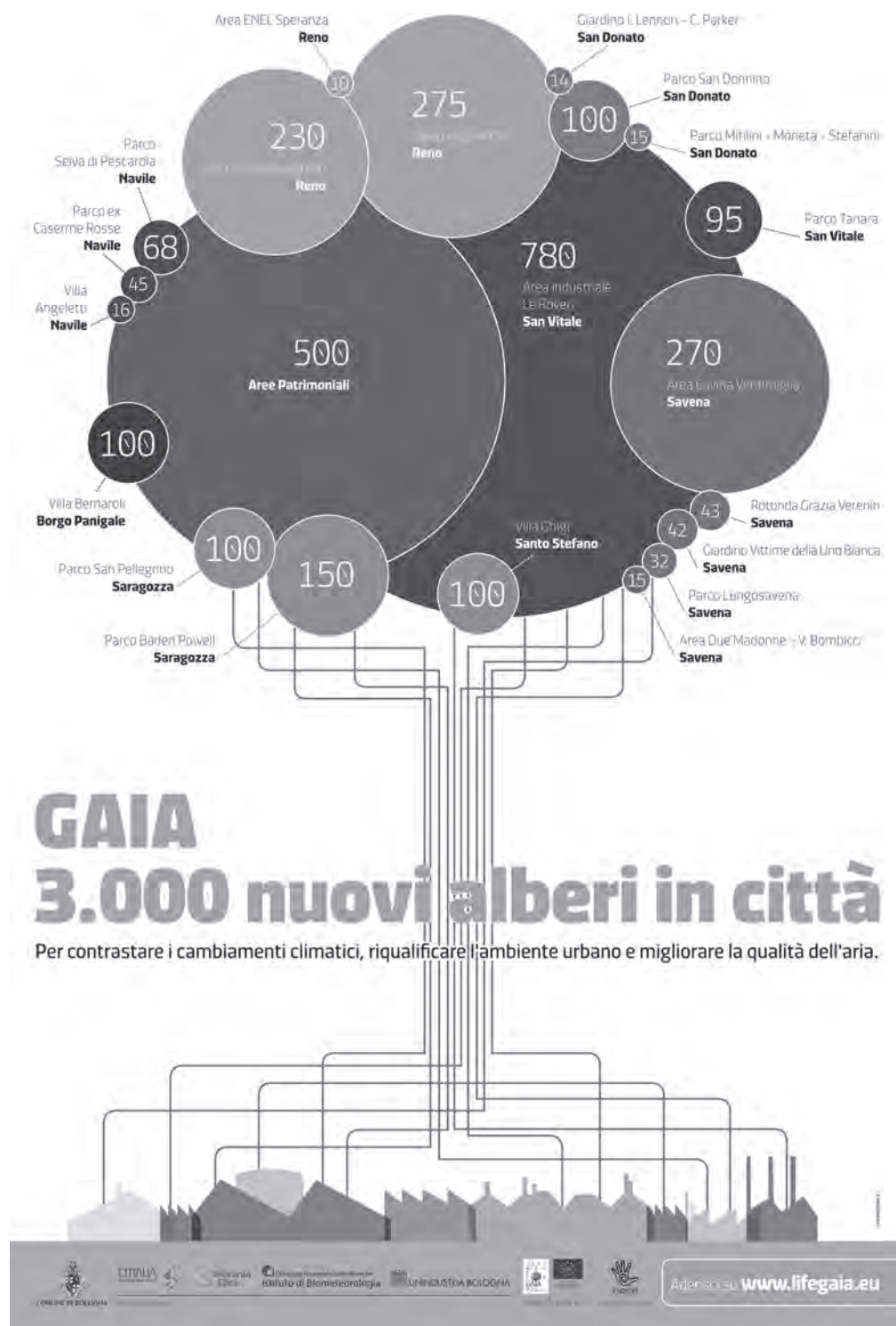
distinguishing the regulatory themes subject to voluntary actions by the administration, and including mandated targets.

In contrast, Gaia was a LIFE+ project that ended in 2013. It was coordinated by the City of Bologna, whose partners included the IBIMET Cnr *Istituto di Biometeorologia* (Institute of Biometeorology), Impronta Etica, Cittalia, and Confindustria Bologna. The aim was to create a partnership between the Municipality and the enterprises to plant new trees in the city territory in order to compensate for the CO2 emissions generated by those same businesses. Since 2012, more than 1400 new trees have been planted, and the project was recently expanded with a crowdfunding campaign to all citizens willing to contribute with their own share. The main success was to construct a model of environmental governance, offering companies a tool that would allow them to decrease their carbon footprint with compensatory actions that generate environmental and social benefits in the reference territories.

Some assessments

The set of activities described above can be viewed as a constant commitment to open new paths for the governance of urban environmental themes, although innovation and experimentation often has to confront the lack of regulatory framework to support the implementation. The example of cooperative projects with private entities is, from this point of view, illuminating. Against a convergence of intentions, the effectiveness of the public-private partnerships runs into two completely different approaches. On the one hand, the public body, respecting regulations and procedures to protect transparency and the correctness of their actions, inevitably slows and weighs down the process. On the other hand, private entities push for the immediate effectiveness of the action. The consequence is a certain distance between the opportunities that European projects, for the environment, and administrative experiments offer, and the possibility of following up with concrete actions.

Despite this, we believe that the most successful element of these projects was to 'situate' the results within the ordinary actions of the city administration and consolidate them, a success not to be overlooked. To cite the two less recent experiences, the environmental balance sheet and Gaia continue to act and show recognition, even though the LIFE+ project, through which they were founded, ended some time ago. This is also the result of the efforts made to integrate policies on sustainability, carrying them outside the 'niche' in which they are held in other – too many – local situations.



Notes

1. The Adaptation plan and the actions contained therein have been cited in publications by the European Environment Agency (EEA) and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): *Financing urban adaptation to climate change* [www.eea.europa.eu/publications/financing-urban-adaptation-to-climate-change/], *Urban adaptation to climate change in Europe 2016. Transforming cities in a changing climate* [www.eea.europa.eu/publications/urban-adaptation-2016], and *Water governance in cities* [www.oecd.org/environment/water-governance-in-cities-9789264251090-en.htm].

VALENTINA ORIOLI

LE SFIDE DELLA CONTINUITÀ

I contributi relativi all'esperienza di governo del territorio maturata a Bologna fra il 2011 e il 2016, nel primo mandato del sindaco Virginio Merola, restituiscono il racconto di una città che si è trovata ad attraversare trasformazioni profonde ed inedite, in buona parte per effetto della crisi economica, ma anche a causa di altri fattori, fra i quali la dinamica demografica. L'amministrazione pubblica ha fronteggiato questa fase di mutamento delle condizioni di contesto con una politica di bilancio di estremo rigore (contenimento della spesa corrente e riduzione dell'indebitamento) e contemporaneamente cercando di promuovere attività innovative ed originali per Bologna, fra le quali è certamente da annoverare il lancio della città come destinazione turistica.

In questo quadro l'urbanistica ha sperimentato con lungimiranza la produzione di strumenti volti a costruire le condizioni di base affinché una strategia complessiva di rigenerazione urbana potesse trovare attuazione, ed ha fronteggiato attivamente l'inevitabile difficoltà alla trasformazione di grandi comparti progettati secondo un approccio 'tradizionale', mediante la decisa anticipazione dell'azione pubblica rispetto all'attuazione privata. Il centro storico è stato il terreno di sperimentazione di *Di nuovo in centro*, un programma integrato di rigenerazione urbana, basato sull'estensione della pedonalità e sulla riqualificazione dello spazio pubblico, anche individuando distretti con specifiche vocazioni.

Parallelamente a queste vicende – ma il parallelismo è tutt'altro che casuale, dal momento che la delega assessorile attribuita a Patrizia Gabellini associava espressamente urbanistica e ambiente –, le politiche ambientali hanno iniziato ad uscire dai confini della settorialità cui tradizionalmente sono relegate anche in città sensibili come Bologna, affermando un ruolo tutt'altro che secondario nel governo del territorio, con una propria autonoma capacità di sperimentazione e di innovazione.

Nel complesso le politiche urbanistiche e ambientali hanno contribuito significativamente alla costruzione di una visione strategica che si è sostanziata attorno alle idee di città 'collaborativa' e 'resiliente'. La prima connotazione esprime una tensione ad innovare lo 'stile di governo', il modo in cui le cose 'si fanno', anche attraverso strumenti innovativi come il regolamento per la cura dei beni comuni urbani (1) e i patti di collaborazione (2). Mentre l'idea di resilienza investe la sfera dei contenuti, proponendosi come immagine unificante delle questioni urbane e ambientali, e stimolando la

messa a punto di nuovi strumenti: dai tre POC (Piani operativi comunali) tematici per la rigenerazione urbana, al Paes (Piano d'azione per l'energia sostenibile), al Piano di adattamento ai cambiamenti climatici.

A giugno 2016, la rielezione di Virginio Merola ha stabilito la continuità dell'azione amministrativa necessaria alla prosecuzione delle esperienze avviate nel 2011-2016 e all'attuazione dei piani sopra citati, in un contesto ancora segnato dalla crisi, anche se con incoraggianti segnali di ripresa e con una significativa capacità di investimento dell'amministrazione comunale, per l'effetto combinato delle politiche rigorose imposte nello scorso mandato, del superamento del Patto di stabilità, ma anche grazie all'aggiudicazione di fondi nazionali ed europei (3).

Queste premesse configurano un mandato dedicato alla realizzazione dei numerosi progetti per i quali nel 2011-2016 sono state gettate le basi, *in primis* grazie all'azione precorritrice della pianificazione urbanistica.

Si tratta di progetti a scale diverse, tutti rivolti alla città esistente, in gran parte già compresi dagli strumenti urbanistici vigenti, ed accomunati dall'obiettivo della rigenerazione urbana.

La loro realizzazione si fonda in primo luogo sulla relazione con il tessuto collaborativo della città, resa oggi più costante e continua grazie all'attivazione di Laboratori per "l'immaginazione civica" nei sei quartieri urbani (4), ma anche sulla necessaria (e talvolta difficile) interazione fra diversi settori dell'amministrazione pubblica. Il primo anno di mandato è stato caratterizzato ad esempio da un'intensa relazione fra le attività dell'urbanistica e quelle della cultura, cui è stato affidato il mandato di sviluppare "nuove centralità culturali nelle periferie". Questo obiettivo ha stimolato un confronto che ha avuto come esito una lettura dei territori attenta ad associare le potenzialità fisiche della città pubblica (in termini di disponibilità di luoghi di aggregazione, anche da riqualificare e restituire alla fruizione dei cittadini) e le risorse culturali e associative disponibili ad instaurare relazioni positive con quei luoghi (5), orientando la programmazione culturale anche come elemento di anticipazione delle trasformazioni fisiche della città.

Eventi culturali, ma anche manifestazioni sportive, attività sociali, commerciali o dedicate a *startup* e imprese innovative, rappresentano possibili usi temporanei da mettere in campo nei luoghi in attesa di trasformazione, con l'obiettivo di ristabilire una consuetudine all'uso che possa offrire un'anticipazione sulle trasformazioni che interesseranno parti di città, un presidio in aree dismesse o caratterizzate da degrado, ma anche un antidoto alla lunga durata dei processi di effettiva attuazione dei piani urbanistici.

Se un approfondimento della dialettica fra usi temporanei e permanenti finalizzato a facilitare e 'normalizzare' gli usi temporanei è certamente una delle sfide da vincere per fare fronte alla complessità dell'attuazione delle trasformazioni urbane, non mancano altri elementi di criticità e resistenze al 'fare', in buona parte legati ad una certa inerzia del settore dell'edilizia, che sconta le difficoltà degli operatori sopravvissuti alla crisi a farsi interpreti delle istanze di un mercato molto diverso rispetto al passato, specialmente nel settore abitativo. Lo stock di abitazioni invendute e la disponibilità sul mercato di molti immobili usati non sembrano infatti adeguati a rispondere ad una domanda di abitazioni che si va trasformando, e si rivolge sempre più al mercato dell'affitto, specialmente a canone calmierato, o con formule di riscatto della proprietà.

D'altra parte i mutamenti del tessuto sociale disegnano mappe dei bisogni e delle fragilità (6) che richiedono di approfondire contenuti, strumenti e politiche per la rigenerazione urbana, in special modo con riferimento al recupero di edifici residenziali (palazzine o condomini) che appaiono oggi non soltanto inadeguati dal punto di vista delle prestazioni energetiche o delle caratteristiche strutturali, ma anche per le vere e proprie 'barriere relazionali' che costituiscono, specie in rapporto ad una popolazione sempre più anziana e sempre meno autonoma. A fronte di una nuova e diversa domanda di casa che ancora stenta a trovare risposte, la ripresa del mercato che in effetti si sta registrando a Bologna è tutta orientata agli usi commerciali e alle residenze speciali (alberghi, ostelli, alloggi per studenti). Se queste ultime appaiono all'opinione pubblica come usi pertinenti rispetto ad una città che sta unendo la sua storica identità di sede universitaria ad una nuova vocazione turistica, la forte domanda di insediamento di supermercati e centri commerciali genera una crescente insofferenza legata alla percezione della rigenerazione urbana come operazione meramente speculativa, capace di mettere in pericolo la tenuta del piccolo commercio e dei mercati locali e in definitiva di impoverire il tessuto socio-economico cittadino. Da questo punto di vista, confermando la scelta di non ripiegare in un anacronistico (e peraltro illegale) protezionismo, occorrerà affinare ulteriormente un lavoro già molto approfondito e rivolto ad ogni singolo progetto, in modo da stimolare un sempre maggiore radicamento di ciascun intervento nel territorio e nella Situazione di riferimento.

L'autunno 2017 vedrà con ogni probabilità l'approvazione della nuova legge urbanistica regionale, con un drastico mutamento del quadro che aveva costituito il riferimento per l'elaborazione degli strumenti urbanistici vigenti a Bologna.

La città ha già compiuto una scelta molto netta contro il consumo di suolo e a favore della rigenerazione urbana, entro una visione strategica delineata dalle 7 Città, declinata ed approfondita in ogni parte del territorio grazie agli elaborati normativi delle Situazioni. L'adeguamento alla nuova legge urbanistica, con la ricomposizione del piano comunale in un unico strumento (il Pug, Piano urbanistico generale) e la formazione di un nuovo Piano territoriale metropolitano, sarà l'occasione per rileggere ed attualizzare quella visione strategica, alla luce di mutamenti già in atto (fra i quali ad esempio il progetto di potenziamento del sistema tangenziale o le varianti in corso ai *masterplan* dell'aeroporto e della fiera). Il confronto con una dimensione metropolitana, peraltro, per molti aspetti costituiva già l'orizzonte di riferimento all'epoca in cui sono state elaborate le 7 Città, ma oggi essa ha nella pianificazione strategica una delle sue funzioni istituzionali.

Riprendere le 7 Città e le Situazioni per costruire la Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, che è il più importante elaborato strutturale del nuovo Pug, è certamente il più opportuno punto di 'ripartenza' per la pianificazione urbanistica di Bologna.

Dal punto di vista disciplinare, la sfida da cogliere consiste nel non perdere – anzi, nell'approfondire – quella relazione fra politiche urbanistiche e ambientali che ha cominciato a trovare sostanza nello scorso mandato, e che si esplicita e si sintetizza nella visione di città 'resiliente', anche attraverso precisi riferimenti a temi, obiettivi e indicatori desunti dall'agenda urbana internazionale (7).

Il rilancio del Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, attraverso una *call to action* che ha raccolto oltre 60 progetti, ha recentemente dimostrato la vitalità e l'interesse del tessuto collaborativo bolognese rispetto ai temi ambientali (8). Molti progetti pubblici e privati, oggi in corso o in via di attivazione, offrono un contributo importante all'obiettivo di fare di Bologna "una città sempre più resiliente" (9), ma una strategia complessiva per la sostenibilità urbana deve necessariamente nutrirsi di una profonda sinergia fra pianificazione urbanistica e ambientale, che è l'orizzonte da traguardare nel prossimo futuro.

Note

1. Comune di Bologna, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* [comunita.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati_blog/odg_172_reg.beni_comuni_urbani_pgn_45010_2014.pdf].

2. [comunita.comune.bologna.it/beni-comuni].

3. Oltre ai fondi del programma Pon metro (40 milioni di euro) e del Patto per Bologna (110 milioni), il Comune di Bologna ha ottenuto un finanziamento di 18 milioni di euro grazie alla partecipazione al bando del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie; ha vinto il Bando *Uia Urban innovative actions* promosso dalla Commissione europea con la proposta *S.a.l.u.s. W space* (finanziata con 5 milioni di euro) ed è capofila del progetto *Rock (Regeneration and optimization of cultural heritage in creative and knowledge cities)* che si è aggiudicato il bando europeo Horizon 2020 nell'asse *Climate. Greening the economy*, in risposta alla call *Cultural heritage as a driver for sustainable growth*, ottenendo complessivamente 10 milioni di euro, di cui 2 destinati alla città.

4. [www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/laboratori-quartiere-le-attivita-2017/].

5. Si veda a questo proposito la *Mappa sulla densità culturale della città* [www.comune.bologna.it/cultura/mappa-della-cultura/document-1499687872].

6. [www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/mappa-della-fragilita/].

7. E' questo lo spirito della *Carta di Bologna per l'ambiente*, sottoscritta da 12 città metropolitane l'8 giugno 2017 in occasione del G7 ambiente, che declina nella dimensione metropolitana 8 temi desunti dai *Sustainable development goals* delle Nazioni Unite, individuando per ciascuno di essi obiettivi concreti e misurabili da raggiungere attraverso la sinergia delle politiche locali e sovralocali [www.urbanit.it/carta-di-bologna-per-lambiente/].

8. Il convegno *Bologna città resiliente. Le azioni di Bologna contro i cambiamenti climatici e il Piano di adattamento*, 3 marzo 2017, ha lanciato la *call to action* "Collabora a Bologna città resiliente" [www.urbancenterbologna.it/cambiamenti-climatici/1511-collabora-a-bologna-citta-resiliente].

9. In occasione del G7 ambiente, i progetti raccolti con la *call to action* sono stati illustrati nell'esposizione *Bologna città resiliente. Progetti e strategie per fare fronte ai cambiamenti climatici*, 6 giugno-31 agosto 2017 [www.urbancenterbologna.it/cambiamenti-climatici/1575-bologna-citta-resiliente-progetti-e-strategie-per-una-citta-capace-di-far-fronte-ai-cambiamenti-climatici].

BOLOGNA, VIA EMILIA NEL CENTRO STORICO / IN THE HISTORICAL CENTRE, 2011 (PHOTO LUCA CIOCI)

A PAG. 103, BOLOGNA, PIAZZA DEL NETTUNO DURANTE I FINE SETTIMANA PEDONALI / ON P. 103, DURING PEDESTRIAN WEEKENDS (TDAYS), 2011 (PHOTO LUCA CIOCI)

VALENTINA ORIOLI

THE CHALLENGES OF CONTINUITY

Contributions related to the experience of territorial government in Bologna between 2011 and 2016, during the first mandate of mayor Virginio Merola, tell the story of a city that found itself having to navigate profound, original transformations. These were, largely, due to the economic crisis, but also to other factors, including demographic dynamics. The public administration faced this era of change in contextual conditions with extremely rigorous accounting policies (containing current costs and reducing debt), trying also to promote innovative and original activities for Bologna. One of these is, certainly, the launch of the city as a tourist destination.

In this framework, and with a long-term view, urban planning experimented with the creation of tools aimed at building the basic conditions for an overall strategy of urban regeneration to be implemented. Additionally, it actively faced the inevitable difficulty of transforming large areas, designed according to a 'traditional' approach, through the decisive expectations of public rather than private action. The historical centre served as grounds for experimentation with *Di nuovo in centro*, an integrated programme of urban regeneration based on expanding walkability and the renewal of public spaces, as well as identifying districts specifically dedicated to certain activities.

In parallel with these events – but the parallelism is anything but random, since the council

member Patrizia Gabellini expressly associated urban planning and the environment – environmental politics began to break through the boundaries of the sectoral nature, to which even cities attentive to the issue, such as Bologna, were traditionally relegated. Its primary role in territorial government was confirmed, with an autonomous capacity for experimentation and innovation.

Overall, urban planning and environmental policies have contributed significantly to building a strategic vision that has formed around the idea of a 'collaborative' and 'resilient' city. The first connotation expresses a tendency for innovation in the style of governance, the way in which things are done, even through innovative tools, such as the regulation for the care of urban commons (1) and the collaboration agreements (2). Whereas the idea of resilience affects the range of content, proposed as a unifying image of urban and environmental issues, stimulating the development of new tools: from the three thematic *Piano Operativo Comunale*, POC (Urban Operational Plans) for urban regeneration, to the Sustainable Energy Action Plans, SEAP, and the Climate Change Adaptation Plan.

In June 2016, the re-election of Virginio Merola determined the continuity of administrative action necessary to continue the experiences began in the period 2011-2016, and to activate the above-mentioned plans. This occurred within a context still marked by the crisis, although showing encouraging signs of recovery and the city administration's substantial capacity for investment. This was due to the combined effect of rigorous policies imposed

in the previous mandate, overcoming the *Patto di stabilità* (Stability Pact), but also for the awarding of national and European funds (3). These premises outline a mandate dedicated to realizing numerous projects for which the foundations were laid in 2011-2016, primarily thanks to the pioneering action of urban planning.

These are projects at different scales, all addressing the existing city, in large part already included in current urban planning tools and united by the objective of the urban regeneration. Their realization is based, above all, on the relationship with the collaborative environment of the city, which is now constant and continuous thanks to the activation of laboratories for "the civic imagination" in six urban quarters (4), yet also on the necessary (and sometimes difficult) interaction between the different sectors of public administration.

The first year of the mandate was characterized, for example, by an intense relationship between the urban planning and cultural activities, which was entrusted with developing "new cultural centres in the peripheries". This objective stimulated an interaction, whose success resulted in a careful reading of the territory to associate the physical potential of the public city (in terms of availability of places for aggregation and those to renew and return for citizen use), and the cultural and associative resources available to instil positive relationships with those places (5). Cultural programming was also oriented as an element to anticipate the physical transformations of the city.

Cultural events, but also sports events, social activities, commercial activities or those



dedicated to start-ups and innovative companies, represent possible temporary uses to establish in places awaiting transformation. The goal is to re-establish a customary use, which can anticipate the transformations that affect parts of the city and offer not only protection for decommissioned or degraded areas, but also an antidote to the long-term processes of effectively implementing the urban plans.

If a deepening of the dialectics between temporary and permanent uses, aimed at facilitating and 'normalizing' temporary uses, is certainly one of the challenges in addressing the complexity of carrying out urban transformations, there are many other critical elements and resistance to the 'action'. This is mostly linked to a certain inertia in the construction sector, which discounts the difficulty of operators surviving the crisis to become interpreters of a very different market, with respect to the past, especially in the housing sector. The unsold housing stock and the market availability of many second-hand properties does not seem at all adequate to respond to a housing demand that is changing and is increasingly aimed at the rental market, especially with fixed rents or with reduced-price formulas for the property.

On the other hand, changes in the social fabric determine maps of needs and fragility (6) that require expanding contents, tools, and policies for urban regeneration. This is true particularly regarding the recovery of those residential buildings (apartment blocks or condominiums), which today appear not only inadequate from the point of view of energy performance or structural characteristics, but also for real 'relational barriers' that they constitute, especially for an increasingly elderly and less autonomous population.

In the face of a new and different demand for housing that still struggles to find answers, the recovery of the market, which is effectively being noticed in Bologna, is entirely oriented at commercial uses and special residences (hotels, hostels, student housing). If the latter appears to the public opinion as pertinent uses for a city, which is combining its historical identity as a university city with that of a new tourist destination, the strong demand for supermarkets and shopping centres generates growing intolerance tied to the perception of urban regeneration as a merely speculative operation, capable of endangering small shops and local markets and definitively impoverishing the socio-economic fabric of the city.

From this point of view, confirming the choice to not withdraw into anachronistic (and also illegal) protectionism, it will be necessary to further refine the already very in-depth work, aimed at each individual project, in order to

stimulate even deeper rooting of each intervention in the territory and the reference situation. Autumn 2017 will very probably see the approval of the new regional urban planning law, with a drastic change in the framework that formerly constituted the reference for developing the existing urban planning tools in Bologna.

The city has already made a very decisive choice against land consumption in favour of urban regeneration within a strategic vision delineated in *7 Città* (7 Cities), refining and expanding each part of the territory thanks to the regulatory papers regarding the *Situazioni* (Situations). Adaptation to the new urban planning law, with the recomposition of the municipal plan in a single tool, the *Piano Urbanistico Generale*, PUG (Urban General Plan) and the formation of a new *Piano Territoriale Metropolitano*, PTM (Metropolitan Territorial Plan), will be an opportunity to reread and update the strategic vision in light of the changes underway (including, for example, the project to strengthen the motorway system or the current modifications to the masterplan for the airport and the fair). Confronting with a new metropolitan dimension, for many aspects already constituted the reference framework when *7 Città* was developed; however, today one of its institutional functions is found in strategic planning.

Revisiting the *7 Città* and *Situazioni* to build the *Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale* (Strategy for urban and ecological-environmental quality), which is the most important structural element in the new PUG, is certainly the most appropriate 'restarting' point for urban planning in Bologna.

From a disciplinary point of view, the challenge consists in not losing – rather, in deepening – the relationship between urban planning and environmental policies that has begun to find substance in the previous mandate, and which is made explicit and synthesized in the vision for a 'resilient' city, even through precise reference to themes, objectives, and indicators deriving from the international urban agenda (7). Relaunching the Climate Change Adaptation Plan, through a call to action that gathered more than 60 projects, recently demonstrated the vitality and interest of the collaborative nature of Bologna with respect to environmental themes (8). Many public and private projects, currently underway or in the course of activation, offer an important contribution to the objective of making Bologna an "increasingly resilient city" (9). Yet, an overall strategy for urban sustainability should necessarily nourish a profound synergy between urban and environmental planning, which is the horizon to aim for in the near future.

Notes

1. Comune di Bologna, *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani* (Regulation on collaboration between citizens and the city for the care and regeneration of urban commons) [comunita.comune.bologna.it/sites/comunita/files/allegati_blog/odg_172_reg.beni_comuni_urbani_pgn_45010_2014.pdf].

2. See [comunita.comune.bologna.it/beni-comuni].

3. In addition to funds from the Pon metro program (40 million of euros) and the Pact for Bologna (110 million of euros), the City of Bologna has obtained financing of 18 million of euros thanks to participation in the call *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie* (Extraordinary intervention program for urban renewal and suburban safety). Bologna also won the Urban Innovative Actions (UIA) call promoted by the European commission with the proposal *S.A.L.U.S. W space* (financed for 5 million of euros) and is leader of the ROCK project (Regeneration and Optimization of Cultural heritage in creative and Knowledge cities). This project was awarded the European Horizon 2020 call under the axis *Climate. Greening the economy* in response to the call *Cultural heritage as a driver for sustainable growth*, obtaining a total of 10 million of euros, of which 2 million of euros is destined for the city.

4. See [www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/laboratori-quartiere-le-attivita-2017/].

5. See the *Mappa sulla densità culturale della città* (Map on the cultural density of the city) [www.comune.bologna.it/cultura/mappa-della-cultura/document-1499687872].

6. See [www.comune.bologna.it/pianoinnovazioneurbana/mappa-della-fragilita/].

7. This is the spirit of the *Carta di Bologna per l'ambiente* (Bologna charter for the environment), underwritten by 12 metropolitan cities on 8th June 2017 during the G7 environment. It defined for the metropolitan aspect eight themes deriving from the United Nations Sustainable development goals, identifying concrete, measurable objectives to reach through synergy of local and supralocal policies [www.urbanit.it/carta-di-bologna-per-lambiente/].

8. The conference *Bologna città resiliente. Le azioni di Bologna contro i cambiamenti climatici e il Piano di adattamento* (Bologna, Resilient City. Actions in Bologna against Climate Change and the Adaptation Plan), 3rd March 2017, launched the call to action *Collabora a Bologna città resiliente* (Collaborate in Bologna resilient city) [www.urbancenterbologna.it/cambiamenti-climatici/1511-collabora-a-bologna-citta-resiliente].

9. During the G7 environment, the projects collected with the call to action were exhibited in *Bologna città resiliente. Progetti e strategie per fare fronte ai cambiamenti climatici* (Bologna resilient city. Projects and strategies to address climate change), 6th June-31st August 2017 [www.urbancenterbologna.it/cambiamenti-climatici/1575-bologna-citta-resiliente-progetti-e-strategie-per-una-citta-capace-di-far-fronte-ai-cambiamenti-climatici].

MARCO CREMASCHI

IL PIANO DELLA TRANSIZIONE

La transizione in corso verso un'economia sostenibile e guidata dalla conoscenza (Espas 2012) è incerta e difficile. In particolare, non è chiaro il nesso attuale tra urbanistica e sviluppo, crisi economica e cambiamenti strutturali. Questo nesso – che è chiaro nei tempi lunghi – costringe nei tempi corti a scelte rischiose. Se l'urbanistica vuole occuparsene, molto deve cambiare, come è avvenuto nelle capitali europee. L'urbanistica della transizione deve conciliare il piano della conservazione e il progetto del cambiamento, e la cultura tecnica dell'Italia rischia un forte ritardo.

Bologna è una parziale eccezione, grazie al rapporto tra scelte strutturali e operative, in particolare tra le "visioni strategiche a base territoriale" e le decisioni pragmatiche dettate dalle contingenze che Gabellini giustamente rivendica: un rapporto di coerenza dinamica, ma soprattutto di adattabilità al rischio e all'incertezza.

La flessibilità del piano è affrontata tra l'altro dalla nuova legge urbanistica emiliana, con soluzioni discusse, ma non nuove in Europa come nel resto del mondo. Maggiore flessibilità permette più innovazione ma, per i critici, inficerebbe la natura pubblica delle decisioni (Parigi e Singapore mostrano però il contrario). La coerenza dinamica invece è indispensabile per accogliere combinazioni di sviluppo più incerte, complesse e volatili; e senza questa, la legittimità pubblica perderebbe di efficacia e, infine, di responsabilità. Come distinguere tra flessibilità e coerenza, come combinarle? Questo dilemma non è giustificato soltanto dalla crisi: di elementi di crisi in Italia se ne trovano molti, quelli di Bologna sono certamente rilevanti (diffusione urbana, invecchiamento, costi dell'alloggio, scarsa maturazione produttiva) (Fregolent e Savino 2014). Ma non si può dimenticare che Bologna e Milano stanno meglio di altre città, son ben posizionate al cuore dei servizi e della logistica del decentrato sistema industriale e produttivo padano che ha resistito alla crisi del 2008. Inoltre, non c'è dubbio che la risposta di governo è stata interessante, soprattutto in termini comparativi (Pasqui 2017).

Proverei a leggere allora l'esperienza recente di Bologna come parte della transizione in corso che ridefinisce i temi e gli strumenti in agenda, e che la crisi del 2008 ha accelerato. In questo senso, provo a sintetizzare argomenti da molti sviluppati negli ultimi anni:

i) la questione urbana solleva specifiche preoccupazioni in Italia, ma comunque si pone in modo diverso in Europa rispetto al resto del

mondo. In questa parte del mondo lo sviluppo dipende dalla qualità delle combinazioni dei fattori materiali e immateriali, e dalla capacità di governare le complesse interazioni tra una pluralità di attori;

ii) la nuova dimensione metropolitana (la diffusione, la mobilità, l'articolazione territoriale su vasta scala) produce effetti ben al di là dei confini istituzionali perseguiti da riforme perennemente in ritardo;

iii) infine, il cambiamento del modello economico (l'economia della conoscenza, l'automazione, l'economia circolare, i *big data*) solleva tali problemi e opportunità che occorre affrontare in modo radicalmente diverso il rapporto tra *governance* e sviluppo territoriale.

Cosa cambia oggi rispetto agli anni '90, dunque? Cambiano in particolare i due fondamenti delle politiche urbane di questi scorsi anni: la nozione di competizione urbana e il ruolo del mercato fondiario e dell'investimento immobiliare. Le poche città che hanno investito per tempo nella transizione da industria a servizi hanno estratto grandi profitti dalla rigenerazione urbana; possono oggi godere di qualche beneficio posizionale nell'organizzazione globale della produzione. Ma per le altre, occorrono politiche centrali (e qualche buona idea).

Sarebbe ingenuo però attendersi che gli errori pregressi siano assolti dalla prossima rivoluzione tecnologica: poche città potranno approfittare del nuovo e ulteriore passaggio alla cosiddetta *smart city*. Tra queste ci sono forse Milano e Bologna: ma è futile pensare che le stesse possibilità siano offerte a tutte, una questione che dovrebbe sollecitare qualche preoccupazione a livello scientifico e nazionale. Tutto questo impatta – sono d'accordo con Gabellini – sul modo di fare urbanistica. Cosa fanno, cosa possono fare i piani? Non tutti gli esempi sono utili.

In primo luogo, le metropoli europee sono in crescita demografica, e pianificano la propria crescita da tempo, due elementi che evidentemente non sono pertinenti all'Italia (in Italia non sono le metropoli a crescere).

Inoltre, gli investimenti sono elevati e concentrati (i rispettivi governi investono sui trasporti di Londra e Parigi decine e decine di miliardi) e sono proiettati sui tempi medio-lunghi (l'orizzonte è spesso il 2030 o il 2050).

Infine, questi modelli potrebbero già essere superati e sarebbe rischioso assumerli (Bellicini 2016) scordando le condizioni di *governance*, che coinvolgono i variegati assetti metropolitani, ma anche il governo nazionale (Lefèvre 2014).

Al di là della competizione urbana, una strategia nazionale dovrebbe armonizzare le scelte di specializzazione locale, dettando priorità, tempi e accordi con i settori produttivi. E forse

quanto fatto a Bologna (stazione, centro direzionale, mobilità metropolitana) non è stato l'esempio migliore.

Non sono queste le condizioni possibili in Italia, almeno per ora. Misuriamoci allora non sulla taglia degli investimenti, ma sull'orientamento, la finezza, le modalità operative. Le città in Europa hanno seguito dei modelli al tempo stesso tradizionali e innovativi, che non sono troppo dissimili da quelli seguiti da Bologna: mobilità dolce, trasporti pubblici, alloggi sostenibili, inclusione sociale, efficienza energetica, riciclo dei rifiuti.

Quali temi dovrebbero rinnovare il posizionamento dell'urbanistica in Italia? Se si legge l'esperienza di Bologna in questo contesto, la necessità di procedere con piani flessibili e progetti/prodotti urbani innovativi appare uno degli elementi comuni alle altre città europee. Un secondo, è l'esplorazione della forma e sostenibilità della nuova organizzazione metropolitana attraverso procedure condivise e la selezione di progetti innovativi. Questo è lo stato attuale della pianificazione in Europa, anni luce lontano dal piano pubblico conformativo. In particolare, sembra allora necessario:

i) adottare strumenti per garantire i macro equilibri e la qualità ambientale sul piano del rischio, del cambiamento climatico, dell'inquinamento (la ricerca su questo punto non ha ancora rinnovato il posizionamento del corso di studi di urbanistica);

ii) orientare la funzione dell'attività immobiliare su prodotti sempre più integrati agli usi finali, coordinando gli interessi di operatori *profit* e non (sulla stabilizzazione e trasparenza della concertazione manca completamente una *leadership* scientifica e politica);

iii) selezionare progetti che incorporino la valutazione degli usi oltre che economico finanziaria, che pur in Italia è assente (Uvi 2017);

iv) adeguare infine la performance infrastrutturale e abitativa alle nuove possibilità tecnologiche (un'integrazione disciplinare poco sondata in Italia).

Su questo percorso non si annoverano solo successi, naturalmente. Non a caso, tra i pochi temi attivati nell'Agenda urbana europea figurano "*air quality, housing, migration, poverty*". E infatti le città restano drammaticamente in ritardo nel contrastare l'inquinamento atmosferico (1). Riescono assai poco a contenere il costo delle abitazioni, provocando così un crescente disagio e, se continuano a costruire, un incombente spreco edilizio, nonostante che il costo dell'alloggio sia tra le maggiori cause di inefficienza delle metropoli (2). E sembrano ancora insufficientemente attrezzate a far fronte ai problemi legati alle migrazioni e alla povertà, nonostante questi abbiano già inciso sulla condizione metropolitana (Fioretti 2016).

In conclusione, l'agenda che si delinea in Europa accosta programmi strategici di lungo periodo su rischio, ambiente, agricoltura, infrastrutture; una riserva di aree fondiarie pronte al riuso; e progetti edilizi aperti e flessibili. Gli orientamenti e i criteri operativi descritti da Gabellini presentano delle somiglianze con la *koiné* europea. Bologna condivide infatti l'obiettivo dell'abitabilità e il metodo della condivisione. Restano aperte però due questioni critiche: il piano che riconosce e vincola i beni comuni; la valutazione rigorosa degli investimenti. Ma sono queste le condizioni per un'urbanistica che faciliti la transizione.

Note

1. Nonostante che questo resti da solo oggi in Europa "il maggiore rischio ambientale posto alla salute" (Eea 2015: 9).

2. Più di un terzo dei meno abbienti patisce un'incidenza del costo dell'alloggio superiore al 40% del reddito. Sarebbe opportuno riflettere su come la questione abitativa abbia già cambiato la politica e i movimenti sociali in Italia (Sehtman 2016) e altrove (Annunziata e Rivas 2017).

MARCO CREMASCHI

A PLAN FOR TRANSITION

The current transition towards an economy that is sustainable and guided by knowledge (Espas 2012) is uncertain and difficult. In particular, the current intersection between urban planning and development, economic crisis, and structural changes is unclear. This link is clear over long timescales, but it forces risky choices in the short term. If urban planning is to deal with this connection, a lot has to change, as most European capitals have already shown. Urban planning of the transition should reconcile the plan for conservation and the project for change; the technical culture of Italy risks a severe delay.

Bologna is a partial exception, due to the relationship between structural and operational choices, in particular, between the "territory-based strategic visions" and pragmatic decisions dictated by the contingencies that Gabellini rightly claims: a relationship of dynamic coherence, but especially adaptability to risk and uncertainty.

The new urban-planning law of the Emilia-Romagna Region has addressed the issue of flexibility in planning with solutions that have met with some criticisms; however, a concern with flexibility is anything but new in Europe or in the rest of the world. Greater flexibility allows for more innovation, but for critics would invalidate

the public nature of decisions (Paris and Singapore, however, are examples to the contrary). Dynamic coherence, instead, is indispensable for welcoming combinations of more uncertain, complex, and volatile development; and without this, public legitimacy would lose effectiveness and, ultimately, responsibility.

How can we distinguish flexibility and coherence? How can we combine them? This dilemma is not justified only by the crisis, yet there are many elements of crisis in Italy, and those in Bologna are certainly important (urban sprawl, aging, housing costs, low manufacturing development) (Fregolent and Savino 2014). However, Bologna and Milan fared better than other cities. Well positioned in the heart of the services and logistics area of the widespread industrial and manufacturing system of the Po valley, they resisted the crisis of 2008. Besides, there is no doubt that the government's response was interesting, especially in comparative terms (Pasqui 2017).

I thus suggest reading the recent experience in Bologna as part of the current transition that is redefining the topics and tools of urban planning, a transition that the crisis of 2008 has vastly accelerated. In this sense, I will try to synthesize arguments developed by many scholars in recent years: i) The urban issue raises specific concerns in Italy, but it still stands in a different way in Europe with respect to the rest of the world. Here, development depends on the qualitative combination of material and immaterial factors and the ability to govern the complex interactions among many players. ii) The new metropolitan dimension (sprawl, mobility, large-scale territorial layout) produces effects well beyond the institutional boundaries drawn by reforms that experience perennial delays. iii) Finally, the change in the economic model (knowledge economy, automation, circular economy, big data) relieves these problems and opportunities, which makes it necessary to address the relationship between governance and territorial development in a radically different way.

Therefore, what has changed today with respect to the 1990s? The answer is, the notion of urban competition and the role of the real-estate market and investment. The few cities that have invested in the transition from industry to services have drawn large profits from urban regeneration; today they can enjoy some benefit from their position in the global organization of production. But for others, national policies are necessary (along with some good ideas).

However, it would be naive to expect that previous errors were resolved by the next technological revolution; few cities can profit from the new and latest step to the so-called 'smart city'. Milan and Bologna are perhaps among these, but it is futile to think that the same possibilities are

offered to all, a question that should be cause for concern on the scientific and national levels. I agree with Gabellini that all this impacts on the way of 'doing' urban planning. What do the plans do and what can they do? Not all examples are useful.

Firstly, European metropolises are experiencing demographic growth, and have been planning their growth for some time. There are two elements that, evidently, do not pertain to Italy (it is not metropolises that are growing in Italy).

Secondly, investments are elevated and concentrated (the governments of London and Paris invest tens of billions of Euros in transport) and they project over medium to long term (the horizon is often 2030 or 2050).

Finally, these may be outdated models, and it would be risky to adopt them (Bellicini 2016), forgetting the conditions of governance that involve metropolitan agreements along with the national government (Lefèvre 2014).

Beyond urban competition, a national strategy should harmonize locally specialized choices, dictating priorities, times, and agreements with production sectors; and perhaps what has been done in Bologna (station, business centre, metropolitan mobility) is not the best example.

These are not possible conditions in Italy, at least for now. Let us measure ourselves, then, not by the size of the investments, but by the orientation, quality, and the operational means. European cities have followed models that are simultaneously traditional and innovative, which are not unlike those followed by Bologna: biking and walking, public transport, sustainable housing, social inclusion, energy efficiency, waste recycling, etc.

What themes should renew the position of urban planning in Italy? If the experience of Bologna is read in this context, the need to proceed with flexible plans and innovative urban projects/products appears to be one of the common elements with other European cities. A second feature is the exploration of the form and sustainability of the new metropolitan organization through shared procedures and the selection of innovative projects. This is the current state of planning in Europe, light years away from the conformative public plan.

In particular, it seems necessary to: i) adopt tools to guarantee macro-balances and environmental quality on the level of risk, climate change, pollution (research on this point has still not renewed the position of educational courses in urban planning); ii) orient the function of real-estate activities towards products that are increasingly integrated with the final uses, coordinating the interests of for- and non-profit operators (the stabilization and transparency of negotiation completely lacks scientific and political leadership); iii) select projects that incorporate the evaluation

of uses beyond financial economic ones, which is absent even in Italy (Uvi 2017); iv) finally, update the performance of infrastructure and housing for new technological possibilities (disciplinary action that is hardly explored in Italy).

Certainly, this path does not only include successes. It is not by chance that "air quality, housing, migration, poverty" appear among the few themes activated in the European Urban Agenda. In fact, cities remain dramatically behind in counteracting air pollution (1). They are only barely able to contain housing prices, therefore creating growing discomfort and, if they continue to build, an imminent squandering of homes, even though the price of housing stands among the major causes of inefficiency in metropolises (2). They also still seem insufficiently equipped to address problems tied to migration and poverty, although this has already been addressed on the metropolitan scale (Fioretti 2016).

In conclusion, the implicit European Urban Agenda resembles the long-term strategic programmes on risk, environment, agriculture, infrastructure; a land bank made mostly of brown-fields and open, flexible building projects. The orientations and operational criteria described by Gabellini show similarities with the European *koiné*. In fact, Bologna shares the objective of liveability and the method of sharing. Yet, two critical issues remain open: the plan that recognizes and secures common goods, and the rigorous assessment of investments. But these are the conditions for urban planning that facilitates the transition.

Notes

1. Although today this by itself is "the greatest environmental risk to health" in Europe (Eea 2015: 9).
2. More than a third of poor people suffer from housing costs greater than 40% of their income. It would be appropriate to reflect on how the question of housing has already changed politics and social movements in Italy (Sehtman 2016) and elsewhere (Annunziata and Rivas 2017).

References

- Annunziata S., Rivas C. (2017), "Resistance to gentrification and displacement", in L. Lees, M. Philips, eds., *Handbook of gentrification studies*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Bellicini L. (2016), "'Bigger and better': nuovi modelli di crescita urbana", *Scenari internazionali*, 10th August [www.cresme.it/it/articoli/29/bigger-and-better-nuovi-modelli-di-crescita-urbana.aspx].
- Cremaschi M. (2016), "Le città anticipano il paese", *Urbanistica Informazioni*, no. 269-270, p. 110-112.
- Eea, European environment agency (2015), *Air quality in Europe 2015*, Publications office of the European union, Luxembourg [www.eea.europa.eu/publications/air-quality-ineurope-2015].

Espas, European strategy and policy analysis system (2012), *Global trends 2030: citizens in an interconnected and polycentric world*, Institute for security studies, Eu [espas.eu/orbis/sites/default/files/espas_files/about/espas_report_ii_01_en.pdf].

Fioretti C. (2016), eds., "Inclusione fragile. Migrazioni nei centri minori del Lazio", *Urbanistica tre. I quaderni*, no. 11 [www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?page_id=4858].

Fregolent L., Savino M. (2014), eds., *Città e politiche in tempo di crisi*, Angeli, Milan.

Lefèvre C. (2014), *Modes de gouvernance de régions-capitales en Europe*, Iau, Paris [www.iauidf.

fr/fileadmin/NewEtudes/Etude_1158/Modes_de_gouvernance_de_regions_capitales_e_n_Europe_version_finale.pdf].

Pasqui G. (2017), eds., *L'Agenda urbana delle città italiane, Rapporto Urbanit*, Il Mulino, Bologna.

Sehtman A., (2016), "From contention to co-governance: the case of the right to inhabit movement in Rome (2000–2013)", *Antipode*, p. 1-22.

Uvi, Ufficio valutazione impatto (2017), *La valutazione degli investimenti pubblici. Strumenti di programmazione e Acb: l'esperienza italiana*, Senato della Repubblica, Rome.



L'ATTUALE NOMINABILE
THE NAMED PRESENT

GALUZZI

POTERE COME CAPACITÀ DI FARE
POWER AS A CAPACITY FOR ACTION

MEROLA / MAREGGI

RICORDANDO LEONARDO BENEVOLO
REMEMBERING LEONARDO BENEVOLO

DE SETA / FONATANRI / CERVELLATI / BENEVOLO

BOLOGNA: 5 ANNI DI AMMINISTRAZIONE URBANISTICA E AMBIENTALE
BOLOGNA: 5 YEARS OF URBAN PLANNING AND ENVIRONMENTAL MANAGEMENT

GABELLINI / BOVINI / EVANGELISTI / MANARESI / GINOCCHINI / FINI / ORIOLI / CREMASCHI

LA CULTURA EUROPEA E IL PROCESSO DI TRASFORMAZIONE URBANA IN CINA
THE EUROPEAN CULTURE AND CHINA'S URBAN TRANSFORMATION PROCESS

SEPE / CHENG / YU

CITTÀ E PRODUZIONE. UNA NUOVA CONNESSIONE
CITY AND PRODUCTION. A NEW CONNECTION

BRUZZESE / PACCHI / GRANELLI

LE TRAIETTORIE EVOLUTIVE DELLE CITTÀ ITALIANE: DINAMICHE DEMOGRAFICHE E CARATTERISTICHE SOCIOECONOMICHE
EVOLUTIONARY TRAJECTORIES OF ITALIAN CITIES: DEMOGRAPHIC DYNAMICS AND SOCIO-ECONOMIC FEATURES

BARBIERI / BENASSI / MANTUANO

CONTRIBUTI
CONTRIBUTIONS

DE KAM / BAKEMA

