

Un'urbanistica contesa tra mobilità e rigenerazione. La Via della Conoscenza come rigenerazione per gli scali ferroviari

Giulia Rizzoli*

1. *Un dispositivo virtuale per la progettazione*

L'interdipendenza tra le infrastrutture di trasporto e la modellazione dello spazio è una relazione simbiotica che modifica la percezione della distanza, tanto da influenzare lo sviluppo di determinate realtà economiche all'interno dello spazio regionale¹. Per quanto riguarda il sistema di sviluppo urbano basato sui trasporti (TOD) il sistema ferroviario costituisce un campo di studio privilegiato, poiché si basa su infrastrutture lineari estese che necessitano di investimenti importanti che coinvolgono e modificano la struttura urbanistica, richiedendo accordi con le amministrazioni locali. In Italia la costituzione ibrida del Gruppo FS, composto di realtà di diritto privato a partecipazione statale, inserisce un ulteriore livello di complessità sul piano giuridico nella gestione delle aree ferroviarie, soprattutto quando si parla di aree non più funzionali su cui si innestano progetti di rigenerazione urbana.

A partire dal 2006, nella pianificazione urbanistica della città metropolitana di Bologna, si menzionano gli indirizzi per le trasformazioni urbane da svolgersi in collaborazione con il Gruppo FS, all'interno delle quali si sperimentano pratiche urbanistiche innovative. Più recentemente questi vengono risemantizzati e connessi tra loro all'interno del progetto della Via della Conoscenza: un percorso virtuale che li reinserisce nel tessuto urbano con la nuova funzione di poli di ricerca e di innovazione, favorendo sinergie tra ambiti di sviluppo e interventi di valorizzazione del patrimonio scientifico, industriale e culturale della città. La pianificazione della Città della Conoscenza riguarda la creazione di uno spazio che non si concretizza in progetti fisici reali, ma nella creazione di link tra funzioni, in assenza di edifici. Questo spazio virtuale costituisce uno dei progetti di punta della pianificazione urbana della città di Bologna. In essa si concretizzano molti dei principi contenuti nelle linee guida del PNRR, dimostrando come questo progetto urba-

* Bologna, Università di, Italia.

¹ SPIEKERMANN K., WEGENER M., «Accessibility and spatial development», in *Europe, Scienze Regionali*, 5 vol. II, 2006, pp. 15-46.

nistico costituisca un collettore di parole utili ad inserire Bologna all'interno delle pratiche di innovazione delle città metropolitane.

«In Europa e nel mondo, le città metropolitane sono gli spazi in cui si concentrano le maggiori potenzialità di innovazione economica, tecnologica, culturale e sociale, in grado di rispondere alle sfide del nostro presente e futuro. Per essere all'altezza del nostro tempo, le città e i territori devono essere organizzati sempre di più come piattaforme urbane che connettono, abilitano e promuovono i diversi attori scientifici, tecnologici, economici, culturali, sociali che operano sul proprio territorio, che a loro volta devono essere visti e agire come sistemi integrati territoriali.»²

La linea strategica di sviluppo urbano della città metropolitana di Bologna comprende al suo interno asset provenienti dalla programmazione del PNRR e, più complessivamente, costruiti in accordo con gli SDGs UNESCO: la transizione ecologica e il contrasto al cambiamento climatico, la riduzione delle disuguaglianze e delle fragilità e, in particolare, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema della conoscenza e della ricerca. Quest'ultimo punto vede una concretizzazione spaziale nel progetto della Via della Conoscenza, un «progetto bandiera»³, così come viene chiamato nel piano urbanistico, che va a costituire la linea programmatica della città. La natura particolare di questi progetti risiede nella loro costituzione a metà tra il virtuale e lo spaziale: essi «non si limitano a indicare prospettive generali di sviluppo della città, sono riferiti infatti in maniera ideogrammatica ma non generica al territorio.»⁴ La scelta di queste particolari parole indica un rapporto con il territorio che si esplica in maniera mimetica, appellandosi a concetti figli della linguistica. Ne derivano luoghi di applicazione virtuale molto più connessi ad una semantica della progettazione che a una sua architettura fisica. La Via della Conoscenza è un itinerario strategico virtuale, che andrà a toccare luoghi del settore Nord-Ovest della città in una periferia storica a vocazione operaia e industriale. Questo progetto di rigenerazione urbana sembra infatti nato per modificare l'identità e l'impronta di un'area che copre due quartieri, riunendoli in un percorso volto a farli emergere all'interno del disegno urbano cittadino. L'itinerario in questione collega punti diversi della città accomunati, più che da collegamenti reali, dalla sperimentazione di pratiche innovative di urbanistica. La linea tracciata nella mappa di progetto costruisce una rappresentazione dello spazio uniforme, dove le differenze tra i luoghi vengono appiattite in un monocromo: non è quindi la specificità ad interessare e nemmeno un'analisi topologica. L'insieme delle realtà presentate viene

² CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA, «Rete Metropolitana per la Conoscenza. La Grande Bologna», in *Relazione Piani Urbani Integrati PNRR*, 2021, p. 5.

³ COMUNE DI BOLOGNA, *Piano urbanistico generale. Relazione generale della variante al PUG*, 2023, p. 3.

⁴ *Ivi*

messo a sistema attraverso un semplice tratto che rappresenta tautologicamente l'intervento comunale che su di esse si appone. Infatti, l'innovazione che si vuole apportare riguarda gli strumenti di gestione dei luoghi, con cui l'amministrazione comunale si propone di condividere le responsabilità con i cittadini secondo i principi della sussidiarietà orizzontale. Questa modalità si riallaccia ai sistemi di finanziamento dei PON metro nazionali che sostengono nuovi modelli di co-progettazione, di governo multilivello, cogliendo l'occasione per intercettarne i fondi.

Bologna, infatti, nel suo apprestarsi a diventare Città della Conoscenza mette in campo innovative pratiche di gestione delle proprietà degli immobili. L'amministrazione auspica che l'uso temporaneo sia una fase iniziale di attivazione dei grandi cantieri, anche per gli indubbi vantaggi di contenimento dei costi per le amministrazioni, così come per la condivisione delle responsabilità e la sperimentazione di modelli di business e gestione innovativi. In questo senso il progetto apripista è DumBO, il distretto urbano multifunzionale di Bologna, che rappresenta una collaborazione tra soggetti pubblici e privati finalizzata al recupero e alla cura di beni comuni⁵, attraverso uno spazio che si configura come un prototipo adattabile per casi analoghi.

2. *Uso temporaneo come strumento strategico*

In campo giuridico si sperimentano nuovi strumenti normativi, in grado di attivare pratiche relative alla rigenerazione urbana, disciplinando di fatto un nuovo governo del territorio su scala locale. Gli usi temporanei sono attualmente in Italia il nuovo strumento urbanistico in grado di garantire una sperimentazione della vocazione di uno spazio dismesso, secondo delle modalità che si discostano dalla prassi edilizia, poiché mettono in deroga, per un periodo di tempo definito, la destinazione d'uso di un immobile. L'utilizzo sperimentale alternativo avviene, secondo i principi della sussidiarietà orizzontale⁶, attraverso processi di attivazione civica e per attività che rispondono all'interesse pubblico. Il tema, infatti, riguarda strettamente il governo del territorio e racconta il passaggio dalla pianificazione urbanistica come mappa cristallizzata e valevole a tempo indeterminato, al piano come dispositivo⁷, in cui l'obiettivo è fornire gli strumenti per accompagnare una realtà caratterizzata da equilibri instabili e in forte mutamento, a livello politico, sociale ed economico. Così la variabile temporale entra nelle maglie della progetta-

⁵ Vincitore del Premio Italia decide "Amministrazioni, cittadini e imprese" 2022 <https://www.italiadecide.it/premio-amministrazione-cittadini-imprese-2022/>

⁶ Un principio procedimentale per le amministrazioni pubbliche che deriva dalla riforma costituzionale del Titolo V all'art. 118. Riflesso di ordinamenti della Comunità Europea che promuove l'affermazione di un modello di amministrazione che si apre al contributo dei cittadini.

⁷ BALDUCCI A., *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazione urbanistica*, Bologna, Il Mulino, 1991.

OSTANEL E., *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*, Milano, Franco Angeli, 2017.

zione, come necessità di individuare i bisogni e le trasformazioni prioritarie, realizzabili in un arco di tempo breve che molto spesso coincide con il mandato amministrativo locale.

La regione Emilia-Romagna e in particolare il Comune di Bologna, sono considerati antesignani in Italia per molte pratiche di gestione innovativa dei beni comuni e per la sperimentazione di progetti di rigenerazione su aree di larga scala. Nato all'interno di tavoli di progettazione condivisa con esponenti del mondo della progettazione e dell'amministrazione l'uso temporaneo viene considerato sin dalla prima applicazione come un «fattore di innescio»⁸ di validità strategica per rispondere alle mutate esigenze del mercato a seguito della crisi economico-finanziaria internazionale del 2008 che ha portato a rivalutare i processi consolidati di trasformazione urbana.

Nel 2020 all'interno del nuovo Piano Urbanistico Generale⁹ viene delineata maggiormente la specificità dello strumento per rispondere a due fronti diversi: la legittimazione di interventi edilizi di grande portata, attraverso una fase di sperimentazione che inserisce gradualmente il cambiamento e pacifica il consenso civico, sotto il manto della temporalità; il condizionamento e il controllo su azioni di forze civiche proattive i cui interventi vengono indirizzati verso una co-responsabilità pubblica. L'uso temporaneo così rientra tra le pratiche di rigenerazione urbana di stampo europeo tangenti all'innovazione sociale. Vincolando le iniziative dei progetti di riuso temporaneo a scopi di rilevante interesse pubblico, il Comune di Bologna cerca di riunire progettazione degli spazi, innovazione sociale, ma anche rigenerazione urbana: così nel mentre si sostiene una complessiva re-infrastrutturazione urbana vengono favoriti gli interventi culturali come motori per il cambiamento. Il sostegno dell'amministrazione per questa pratica passa da bandi dedicati, politiche urbane di rimodulazione della TARI, deroghe alla modifica della destinazione d'uso dell'immobile, modificando la richiesta di titolo abitativo ed esonerando da oneri urbanistici su parcheggi pubblici e verde. Infine, nel PUG viene indicata tra le strategie urbane anche «sperimentare nuove forme di gestione temporanea delle aree dismesse»¹⁰, sezione relativa all'abitabilità e all'inclusione in cui gli usi temporanei vengono presentati come «occasioni di rigenerazione» e viene istituito un Albo degli immobili resi disponibili per la rigenerazione urbana¹¹. In questo modo si delinea una via preferenziale alla rigenerazione tramite il riuso temporaneo fatta di sgravi e facilitazioni burocratiche per attirare e indirizzare gli attori del mercato immobiliare su

⁸ PROVINCIA DI BOLOGNA, *Il Piano strategico metropolitano di Bologna. Un senso al futuro una visione condivisa*, Città di Castello, Chillemi, 2014, p. 6.

⁹ COMUNE DI BOLOGNA, *Disciplina del piano in Piano urbanistico generale. Proposta di piano*, Febbraio 2020, pp. 44-53.

¹⁰ COMUNE DI BOLOGNA, 2020, op. cit., p. 54.

¹¹ Così come già predisposto all'art.15 della Lr. 24/2017

alcuni interventi e i proprietari privati di immobili sottoutilizzati verso una valorizzazione temporanea ad opera di nuovo di operatori privati¹².

3. *DumBO come sperimentazione normativa in ambito ferroviario*

3.1 *Il tentativo di un'urbanistica integrata tra Comune e Ferrovie* – Interessante ai fini dell'analisi di progetti di riuso temporaneo realizzati è la politica promossa da Ferrovie dello Stato di cessione gratuita degli spazi non più funzionali all'operatività ferroviaria. Il Gruppo FS, nelle sue particolari declinazioni di RFI e FS Sistemi Urbani per la gestione del patrimonio ferroviario non più funzionale, ha sottoscritto negli anni diversi accordi con Enti pubblici che hanno manifestato interesse a prendere in gestione attraverso comodati o locazioni aree ed annessi di loro pertinenza. Tali accordi prevedono impegni da parte dei conduttori che, a seconda dei casi, sono tenuti a svolgere manutenzioni ordinarie e straordinarie, messa in sicurezza e relative pulizie. I beni dati in comodato solitamente devono essere utilizzati senza finalità di lucro e, di prassi, prevedono interventi di riqualificazione dell'immobile che devono essere eseguiti dal soggetto che beneficia degli spazi. È interessante vedere come in un certo senso il Gruppo FS si comporti come un'amministrazione pubblica che lancia un bando per l'assegnazione e tra i progetti proposti la selezione avviene in relazione al grado di beneficio apportato all'intera collettività, facilitando così la costruzione di nuove relazioni tra la stazione e un più ampio contesto sociale.

In questo processo innescato con dinamiche che trovano tangenze nelle prassi del diritto pubblico, si va spesso ad inserire un'amministrazione comunale che svolge il ruolo di mediatore tra le istanze degli attori richiedenti uno spazio e le concessioni ferroviarie. L'attore comunale, a volte coadiuvato da istanze regionali, è un soggetto interessato ai fini socio culturali dell'azione, tanto da assumersi molte volte le fasi iniziali del processo di assegnazione del bene a chi se ne occuperà a tempo pieno. La formula che viene solitamente adottata per regolare questo rapporto è il protocollo d'intesa tra Comune e le società controllate da FS, spesso molto ampia comprendente anche altre modifiche al suolo urbano in aree concorrenti le rispettive competenze, dove si devono far collimare diverse esigenze.

La città metropolitana di Bologna intrattiene da tempo un dialogo con il Gruppo FS in merito ad assetti territoriali, urbanistici ed infrastrutturali tanto che si può dire che stia intercorrendo tra i due attori il tentativo di costruire una strategia integrata per il territorio della città di Bologna. Per tracciare una storia sintetica dei passi formali di questo rapporto si può partire dal protocollo di intesa del 2006 che nasce in relazione ai progetti per

¹² È stato indetto con bando attivo dal 2023 al 2028 un "Avviso pubblico per la raccolta delle Manifestazioni di interesse volte all'attivazione di iniziative temporanee", con Atto della Giunta 75384/2023

l'ampliamento della Stazione di Bologna con la creazione del sistema dell'Alta velocità in un suo spazio dedicato in aggiunta al complesso già esistente. In questo progetto integrato tra le parti, il proposito era infatti quello di far assumere alla stazione il ruolo di una nuova centralità urbana, rendendola un luogo di relazione e connessione tra zone della città:

«Il riuso per funzioni urbane delle aree di pertinenza ferroviaria, che si sviluppano dai viali di circonvallazione fino al settore urbano di Prati di Caprara da un lato e fino all'area 'Piazzale Ovest' dall'altro, consente di intervenire in una consistente e importante parte della Città recuperando qualità ambientale e funzionale del tessuto esistente.»¹³

All'interno della Disciplina di piano del PUG viene fatta menzione degli indirizzi per le trasformazioni urbane da svolgersi in collaborazione con il gruppo FS per le aree di sua pertinenza, in modo che si crei una condivisione di obiettivi comuni che aiuti la riconfigurazione formale e funzionale di queste aree creando beneficio anche per quelle urbane circostanti. In questo senso si susseguono molteplici accordi tra le due parti per permettere un'adeguata scalabilità e coerenza nel contesto territoriale di riferimento, creando quindi un'urbanistica coordinata tra zone di pertinenza del Gruppo Fs e Città Metropolitana di Bologna, secondo logiche collaborative che non prevedono oneri finanziari. In questo senso l'accordo prevede la condivisione delle rispettive conoscenze anche sotto forma di dati, delle competenze tecniche e delle rispettive risorse operative. A questo scopo è utile fare un'analisi integrata anche con il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile¹⁴, poiché ha un ruolo determinante nel reinterpretare le stazioni come luoghi per la città, poli dell'integrazione tra persone, modalità di trasporto e funzionalità urbane. Lo scopo è anche promuovere un accesso integrato tra informazioni sulla mobilità e le diverse funzionalità urbane: le stazioni diventano centri aggregatori diffusi erogatori di servizi terziari, commerciali, culturali, ricreativi, con lo scopo di monitorare e valutare l'infrastrutturazione urbana e la mobilità. Questi poli metropolitani integrati vengono diffusi sul territorio della Città metropolitana con l'ultima variante del PUG¹⁵, dove si caratterizzano maggiormente come aree per integrare, qualificare e connettere gli indirizzi delle strategie urbane. Come si è visto per la Via della conoscenza, anche questi hub metropolitani sono rappresentazioni utili a direzionare l'attrattività economica: strumenti di trasfigurazione del tessuto urbano in smart city, funzionali all'insediamento di aziende innovative e alla promozione di centri dell'innovazione. Così si configurano i primi passi della smartizzazione di Bologna, un processo verso quella che è chiamata Città della conoscenza,

¹³ REGIONE EMILIA-ROMAGNA, *Accordo territoriale relativo agli assetti territoriali, urbanistici, infrastrutturali della nuova stazione di Bologna ai sensi dell'art. 15 L.R. 2000, 6/10/2006*, p. 4.

¹⁴ Piano Urbano della Mobilità Sostenibile approvato con Delibera di Consiglio n.54/2019.

¹⁵ Variante al PUG adottata dal Consiglio con delibera PG 244443/2024 del 08/04/2024.

basato su un'urbanistica coordinata tra Comune e Ferrovie, dove la mobilità è uno strumento di monitoraggio e implementazione delle infrastrutture urbanistiche.

3.2 *Una nuova prassi tra pubblico e privato* – Non è un caso infatti che DumBO, il distretto urbano multifunzionale di Bologna collocato all'interno dello scalo ferroviario Ravone, sia il più grande caso di uso temporaneo sperimentato all'interno della città. L'analisi di questo caso permette di individuare una metodologia operativa dell'amministrazione pubblica utile a comprendere meglio le indicazioni strategiche inserite nei piani urbanistici.

Ripercorrendo le tappe amministrative, normative e di intervento architettonico che hanno condotto a una gestione temporanea privata del complesso e alla rigenerazione degli spazi per la creazione di servizi in ambito culturale, ricreativo e imprenditoriale, si delinea una sinergia tra pubblico e privato in grado di attivare un particolare intervento di rigenerazione urbana in ambito ferroviario che costituisce uno degli spazi di opportunità e trasformazione più importanti per la città di Bologna.

A seguire questo percorso di urbanistica alternativa tra il 2008 e il 2012 è lo studio Performa A+U che successivamente seguirà i tavoli tecnici sulla Riquilificazione urbana e l'uso temporaneo aperti dalla Provincia di Bologna, contemporaneamente alla progettazione e l'assegnazione dell'area che poi diventerà DumBO. Un'elaborazione di strumenti urbanistici e giuridici, di interesse politico, che si materializzano in una sperimentazione sul campo, dove la figura di direzione della progettazione architettonica coincide con la consulenza normativa, in un cortocircuito di validazione riflessiva tra piano attuativo e legislativo.

Lo scalo Ravone si colloca all'interno del quadrante Nord Ovest di Bologna, lo stesso in cui si situa il progetto della Via della conoscenza di cui temporalmente costituisce un'anticipazione. Inserito nel comparto individuato dall'Accordo territoriale del 2006 come Area ferroviaria Ravone e Prati di Caprara, compare come un centro di mobilità intermodale in più recenti piani¹⁶ in connessione alla futura SFM Prati di Caprara. DumBO è parte quindi di un progetto più ampio che si estenderà anche su zone limitrofe – dove si realizzeranno percorsi ferroviari e ciclopedonali, ma anche un Distretto del Mutualismo e un housing sociale¹⁷ – e ne costituisce la prima fase di sperimentazione in una zona circoscritta, anche se comunque vasta, di 30.000 mq. Nel 2019 qui, grazie alla collaborazione dello studio Performa A+U, viene attivato un programma di uso temporaneo, dove la proprietà dell'area rimane a FS Sistemi Urbani, mentre la gestione passa a una società privata che si incarica di co-finanziare le modifiche strutturali necessarie. Viene creata Open Event

¹⁶ CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA, *Piano urbano della mobilità sostenibile. Centri di mobilità. Linee di indirizzo per la progettazione*, approvato il 10/02/2021

¹⁷ Cfr. Relazione PUI PNRR, op. cit., p. 20

srl, una società di scopo nata dall'unione di Eventeria Srl e della società cooperativa Open Group.

Dal punto di vista della proposta DumBO è uno spazio che rappresenta bene le attività che solitamente vengono ospitate all'interno di grandi complessi edilizi attivati per la comunità e l'interesse pubblico. Si caratterizza come un *community hub* o terzo luogo cioè uno spazio dove viene stimolata l'attrattività economica del territorio e viene data risposta anche a bisogni multiformi dei cittadini che spesso hanno a che fare con un sistema di *welfare* immateriale. Molti di questi luoghi nascono con lo scopo di attivare processi di inclusione sociale e professionale, accolgono *start up*, artigiani e associazioni, riservano spazi per artisti, sale prove, *atelier* ed eventi, realizzano mercati e servizi di ristorazione. Implementando un sistema che orienta lo sviluppo economico secondo dinamiche di mercato globali, nel mentre che mettono in scena la partecipazione civica e la sussidiarietà dei beni comuni, questi spazi si inseriscono in politiche dell'urbanistica¹⁸ dove la rigenerazione urbana diventa una produzione politica che unisce regionalismo e globalismo. Ed è proprio all'interno della Via della Conoscenza, così come ideata all'interno del Piano Urbano Integrato, che l'interconnessione tra rigenerazione urbana, *marketing* territoriale e mobilità, è evidente. Inoltre, se si considera che relativamente ai Centri di mobilità viene introdotta la «possibilità di ricorrere alla rifunzionalizzazione dei fabbricati disponibili anche per usi temporanei»¹⁹ (Relazione PUI PNRR, p. 9) si va delineando una nuova prassi di relazione tra pubblico e privato dove l'uso temporaneo costituisce una fase di transizione e sperimentazione di rifunzionalizzazioni, prima dell'acquisizione pubblica. Proseguendo un'analisi comparata tra questa pianificazione e il PUMS sarebbe anche possibile analizzare le fasi dell'urbanistica coordinata tra Gruppo FS e Città metropolitana di Bologna, dove lo strumento giuridico dell'uso temporaneo è una chiave per indirizzare le politiche urbanistiche e coinvolgere imprenditori privati, delineando una prassi urbanistica tra pubblico e privato a partire da una risignificazione dei luoghi di spostamento.



¹⁸ MAGNUSSON W., *Politics of urbanism. Seeing like a city*, Londra, Routledge, 2011.

¹⁹ Cfr. Relazione PUI PNRR, op. cit., p. 9.