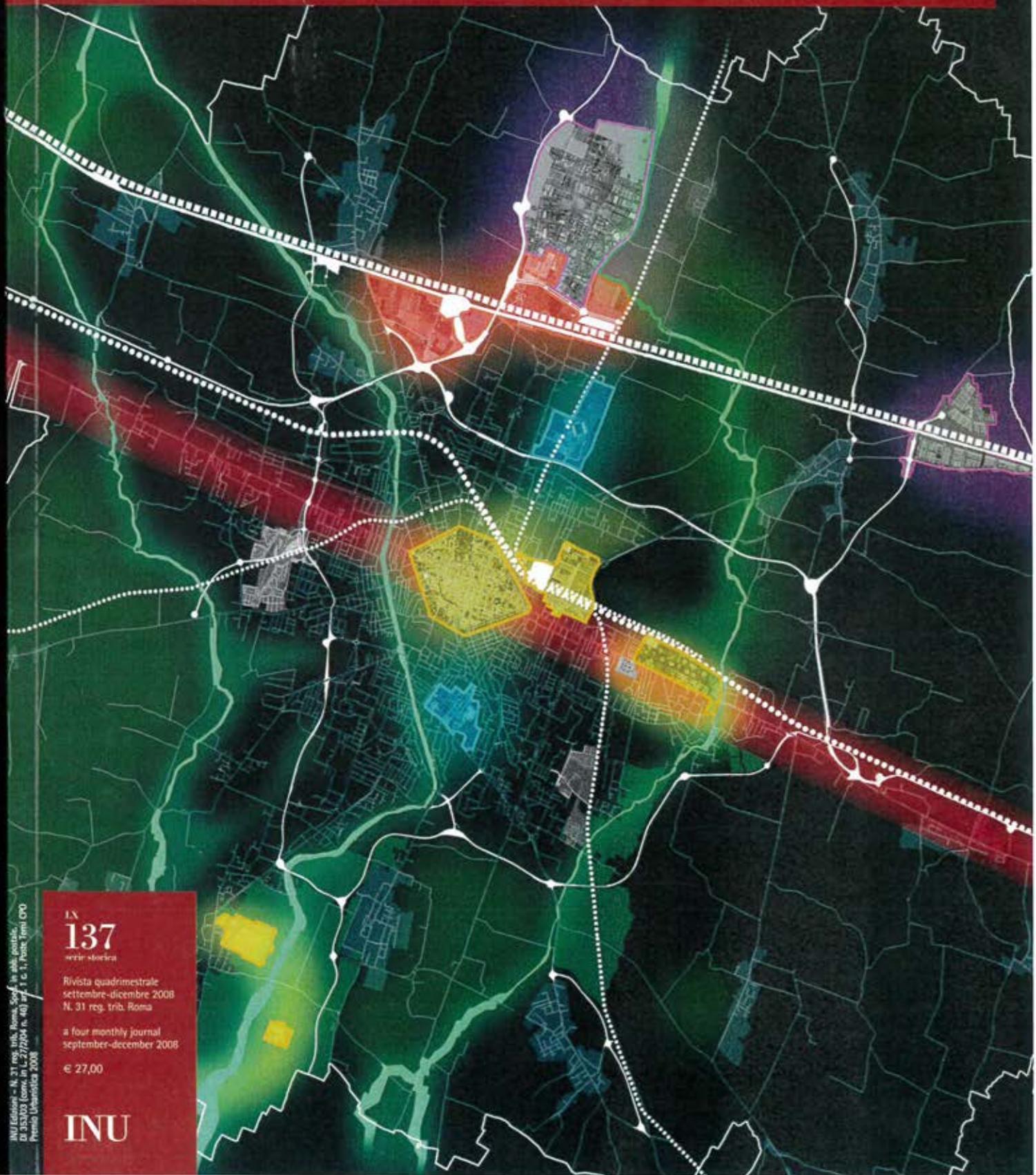


# URBANISTICA



INU Editore - N. 31 reg. trib. Roma, SpA in sede sociale,  
DI 353/03 (conv. in L. 27/2/04 n. 40) art. 1 c. 1, Poste: 7091 C/O  
Presso Urbanistica 2008

IN  
**137**

serie storica

Rivista quadrimestrale  
settembre-dicembre 2008  
N. 31 reg. trib. Roma

a four monthly journal  
september-december 2008

€ 27,00

**INU**

*Alberto Clementi, Pierre Donadieu, Arturo Lanzani, Mariavaleria Mininni,  
Pier Carlo Palermo*  
L'urbanistica per il paesaggio  
The planning for the landscape

*Marco Brunod, Oriol Bohigas, Giuseppe Campos Venuti, Graziano Delrio, Rudi Fallaci,  
Ugo Ferrari, Paolo Galuzzi, Elisa Iori, Franca Olivetti Manoukian, Maria Sergio,  
Luisa Sironi*  
Il Piano strutturale di Reggio Emilia  
The structural plan of Reggio Emilia

*Rosaria Amantea, Maria Grazia Buffon, Alberto Clementi, Giuseppe Fera,  
Giuseppe Scaglione, Michelangelo Tripodi, Alberto Ziparo*  
Calabria in trasformazione: progettare il futuro governando il presente  
Calabria in transformation: to project the future governing the present

*Luca Fondacci*  
La certezza del futuro è nella selezione dei progetti  
The future is dependent on the offering of the projects

# Sommario

Problemi, politiche, ricerche

Progetti e realizzazioni

Profili e pratiche

Recensioni

## URBANISTICA

Rivista quadrimestrale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Numero 137 settembre-dicembre 2008

**Direttore**

Paolo Avareto (avareto@urbanistica.it)

**Direttore responsabile**

Paolo Avareto

**Comitato scientifico e direttivo nazionale**

G. Campos Venuti (presidente onorario),  
B. Asquini, C.A. Barbieri, S. Bitt, R. Bobbio,  
R. Coppola, G. De Luca, V. Fabietti,  
M. Fasolo, A. Foscano, F. Forci, L. Garassino,  
R. Gerardo, M. Grudler, M. Grillani,  
G. Leon, R. Lo Giudice, P. Mangoni,  
F. Marini, V. Minelli, S. Mogile, P. Nobile,  
F. Oliva, L. Pace, F. Fagaro, S. Pallottini,  
M. Piccinini, C. Polo, P. Proserpi, R. Rossi,  
N. Savarese, U. Succi, S. Slangskellid,  
M. Taha, G. Trombino, S. Viviani. Comune di  
Roma (L. Contardi), Provincia di Ancona  
(R. Benati), Regione Toscana (K. Coati)

**Redazione tecnico-scientifica**

Fausto Ceccì (fausto.cecci@polimi.it)  
Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@polimi.it)  
Roberto Gerardo (gerardo@unisa.it)  
Mariavictoria Minelli (m.v.minelli@polimi.it)  
Federico Oliva (f.oliva@firenze.it)  
Maruzela Ricci (maruzela.ricci@unroma1.it)

**Coordinamento redazionale**

Germana Minesi  
Gisella Aldi (aldigi@fastwebnet.it)  
Cristian Carentini, Marina La Palombara,  
Marco Mareggi, Aldo Pensi

**Corrispondenti regionali del comitato**

**scientifico:**  
Piemonte-Valle d'Aosta: S. Saccomani;  
Lombardia: L. Rossi; Veneto: M. Farin;  
Alto Adige: F. Morello; Trentino: B. Zanoni;  
Friuli Venezia Giulia: G. De; Liguria:  
V. Galdi; Emilia-Romagna: L. Cristofolini;  
Toscana: L. Rignonesi; Marche: C. Ceccantini;  
Umbria: A. Bruni; Lazio: L. Nucci; Abruzzo:  
R. Radiceola; Campania: E. Coppola;  
Puglia: F. Rotondo, C. Torre; Basilicata:  
P. Ferrandini; Calabria: C. Mallonea;  
Sicilia: T. Cannarozzo; Sardegna: A. Costi

**Editing e impaginazione**

Studio Associato GerAD

**Progetto grafico**

Giovanna Virate

**Supervisione**

Giovanni Anselmi

**Anno LX**

La numerazione storica prende avvio dalla registrazione del Tribunale di Torino nel 1948. La serie corrente riprende con il n. 1 registrato presso il Tribunale di Roma nel 1997.

**Editore: INU Edizioni Srl**

**Direzione e amministrazione**  
Inu Edizioni Srl, piazza Farnese 44,  
00186 Roma  
tel. 06/68134341, 06/8199662,  
fax 06/68214773  
e-mail: inuedi@inuedizioni.it, inu-  
prom@inuedizioni.it

**Iscrizione Tribunale di Roma n. 3563/1998**  
Coda di Roma n. 814190

**Consiglio d'amministrazione**  
**Presidente:** Gianfranco Paglietta  
**Consiglieri:** Francesca Calace, Marisa Panfilo,  
Umberto Pank, Antonio Pietro Lanza,  
Pierluigi Proserpi

**Servizio abbonamenti:**  
Monica Belli, tel. 06/68134541

**Segreteria centrale, promozioni editoriali:**  
Cristina Burtinelli, tel. 06/68135562

**Registrazione presso il Tribunale di Roma**  
n. 26 del 7/3/1997. Registrazione serie  
storica presso il Tribunale di Torino n. 468  
del 5/7/1949

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

**Fotografia e stampa:**  
Litograf Sst, Frazione Pias di Parco, Loc.  
Bongioie, 06059 Todi (Pg), tel. 075/808641

**Prezzo di una copia:**  
Italia € 27,00; Estero € 34,00  
**Abbonamento:**  
Italia € 68,00; Unione europea € 108,00;  
Extra Ue € 136,00  
Pagamento con versamento sul c/c postale n.  
16286007 intestato a Inu Edizioni srl, piazza  
Farnese 44, 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

# 137

In allegato inserto "Premio Urbanistica 2008"

In copertina: il Piano strutturale comunale di  
Reggio Emilia

Firato di stampa il 18 dicembre 2008

|  |  |     |
|--|--|-----|
| <i>Paolo Avarello</i>  | Un mare di case  | 4   |
| <i>a cura di Mariavaleria Mininni</i>                        | Urbanistica per il paesaggio   | 7   |
| <i>Mariavaleria Mininni</i>                                  | Il progetto dell'urbanistica per il paesaggio  | 7   |
| <i>Alberto Clementi</i>                                      | Paesaggio, tradimenti, innovazioni   | 8   |
|  | Regione Umbria. Indagini sul paesaggio per l'adeguamento dei piani regionali e provinciali                         | 12  |
| <i>Pierre Donadieu</i>                                       | La formazione dei paesaggisti in Europa: alcune riflessioni  | 15  |
|  | Piano paesaggistico della Regione Abruzzo  | 16  |
|  | Scurcola Marsicana (L'Aquila). Progetto pilota di un insediamento a elevata sostenibilità paesaggistico-ambientale | 20  |
|  | Problemi e scenari del paesaggio molisano nel nuovo Piano paesaggistico regionale                                  | 24  |
| <i>Mariavaleria Mininni</i>                                  | Una cultura per il paesaggio   | 27  |
|  | Piano del Parco naturale regionale Gola della Rossa e di Frasassi  | 28  |
|  | Laboratorio ambiente e paesaggio: le infrastrutture nei paesaggi protetti  | 32  |
|  | Piano strutturale di Scansano  | 36  |
| <i>Arturo Lanzani</i>  | Tra due rive, alla difficile ricerca di una terra di mezzo   | 41  |
|  | Piano strutturale di San Minitato  | 42  |
| <i>Pier Carlo Palermo</i>                                    | Dilemmi e divisioni delle culture del paesaggio  | 53  |
| <i>a cura di Paolo Galazzi</i>                               | Il Piano strutturale di Reggio Emilia  | 57  |
| <i>Graziano Delrio</i>                                       | Il Piano strutturale di Reggio Emilia e le sfide di una nuova cittadinanza   | 57  |
| <i>Ugo Ferrari</i>   | Per una città delle persone  | 59  |
| <i>Maria Sergio</i>  | La città che cambia  | 62  |
| <i>Maria Sergio</i>  | Le tappe del percorso  | 65  |
| <i>Maria Sergio</i>  | La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale  | 68  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>                                | La strategia riformista di Reggio Emilia   | 71  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>                                | Una rivoluzione nel disegno di piano   | 85  |
| <i>Rudi Fallaci</i>  | Nuovo strumento per nuove politiche  | 86  |
| <i>Maria Sergio</i>  | Piano dei servizi: l'esperienza di Reggio  | 95  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>                                | La perequazione urbanistica  | 102 |
| <i>Rudi Fallaci</i>  | Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana   | 104 |
| <i>Rudi Fallaci</i>  | Il Piano urbano della mobilità   | 104 |
| <i>Rudi Fallaci</i>  | Oltre la città, opportunità di paesaggio   | 108 |
| <i>Maria Sergio, Elisa Iori</i>                              | Ambiente e rete ecologica  | 110 |
|  | Dall'esperienza Ecoabita un nuovo modo di costruire e abitare  | 110 |
| <i>Oriol Bohigas</i>   | Una nuova speranza progettuale   | 112 |
| <i>Marco Brunod, Franca Olivetti Manoukian, Luisa Sironi</i> | La partecipazione alla costruzione del Psc, una questione di metodo  | 112 |
| <i>a cura di Giuseppe Scaglione</i>                          | Calabria in trasformazione: progettare il futuro governando il presente  | 117 |
| <i>Michelangelo Tripodi</i>                                  | Una nuova stagione per l'urbanistica in Calabria   | 117 |
| <i>Maria Grazia Buffon</i>                                   | Le linee guida della pianificazione regionale in Calabria  | 118 |
| <i>Rosaria Amantea</i>                                       | Competitività e attrattività dei sistemi territoriali in Calabria  | 122 |
| <i>Alberto Ziparo</i>  | Paesaggio sostantivo e sostenibilità territoriale  | 125 |
| <i>Giuseppe Fera</i>   | La pianificazione strutturale in Calabria: qualche riflessione   | 126 |
| <i>Giuseppe Scaglione</i>                                    | Snapshot: luci verso ombre   | 128 |
| <i>Alberto Clementi</i>                                      | Tra strategie di territorio e piani regionali  | 131 |
| <i>Luca Fundacci</i>   | La certezza del futuro è nella selezione dei progetti  | 133 |
|  | Libri ricevuti   | 140 |

## Gli autori / Authors

**Rosaria Amonte**  
Dirigente Assessorato urbanistica  
e governo del territorio della Regione  
Calabria, responsabile Ufficio del piano  
r.amonte@libero.it

**Marco Bruno**  
psicosociologo dello Studio Aps  
brunom@studioaps.it

**Dina Richtig**  
Architetto  
righin@mbmarquitectes.ca

**Maria Grazia Buffon**  
responsabile della segreteria tecnica  
del Qtr  
mariagrazia.buffon@virgilio.it

**Giuseppe Compost Venuti**  
Presidente onorario dell'Ina  
giuseppecompostvenuti@yahoo.it

**Alberto Clementi**  
ordinario di Urbanistica, insegna presso la  
facoltà di Architettura di Pescara  
a.clementi07@gmail.com

**Graziano Delrio**  
Sindaco di Reggio Emilia,  
Vice presidente Anel  
segreteria.sindaco@muniregio.re.it

**Pierre Donadieu**  
ingegnere agronomo, è professore alla Ecole  
nationale supérieure du paysage di Versailles,  
direttore del Laboratorio di ricerca e del  
Dipartimento di scienze umane  
p.donadieu@versailles.ecole.paysage.fr

**Rudi Fallaci**  
Architetto, Studio Tecnicoop, Bologna  
fallaci.r@tecnicoop.it

**Giuseppe Gera**  
Direzione tecnico-scientifica esecutiva  
del Qtr, Università mediterranea di Reggio  
Calabria  
gera@unirc.it

**Ugo Ferrari**  
Assessore all'Urbanistica e all'edilizia  
di Reggio Emilia  
segreteria.assessoriferrari@muniregio.re.it

**Luca Fondacci**  
Facoltà di architettura B. Rossini  
Università degli Studi di Ferrara  
Dipartimento di architettura, Ctu  
luca.fondacci@unife.it

**Fausto Galazzi**  
Dipartimento di architettura e pianificazione  
del Politecnico di Milano  
fausto.galazzi@polimi.it

**Elisa Jori**  
Servizio pianificazione e qualità urbana  
di Reggio Emilia  
Elisa.jori@muniregio.re.it

**Arturo Lanzani**  
professore associato,  
Dipartimento di architettura e pianificazione,  
Politecnico di Milano  
arturo.lanzani@polimi.it

**Mariaclara Miginni**  
ricercatrice, insegna Teoria e storia  
dell'urbanistica alla facoltà di architettura  
del Politecnico di Bari e Urbanistica alla  
Facoltà di architettura di Matera  
mariamiginni@poliba.it

**Franca Ottetti Manoukian**  
psicosociologa dello Studio Aps  
manouk@tele2.it

**Pier Carlo Palermo**  
ordinario e preside della Facoltà di architet-  
tura e società, Politecnico di Milano  
piercarlo.palermo@polimi.it

**Giuseppe Scaglione**  
Assistente di Progettazione urbanistica  
Università di Trento  
Dipartimento Dica  
giuseppe.scaglione@iug.unife.it

**Maria Sergio**  
Dirigente del servizio pianificazione  
e qualità urbana di Reggio Emilia  
Maria.Sergio@muniregio.re.it

**Luca Stronj**  
psicosociologa  
lucastronj@libero.it

**Michelangelo Tripodi**  
Assessore all'Urbanistica e governo  
del territorio della Regione Calabria  
info@michelangelotripodi.it

**Alberto Zapparo**  
Direzione tecnico-scientifica esecutiva  
del Qtr, Università di Firenze  
anna.z@hotmai.com

## Contents

### Problems, policies, and research

### Projects and implementation

### Profiles and practices

|                                       |  |     |
|---------------------------------------|--|-----|
| <i>Paolo Atarelli</i>                 | <b>An ocean of house</b>   | 5   |
| <hr/>                                 |  |     |
| <i>edited by Mariavaleria Mininni</i> | <b>The planning for the landscape</b>  | 7   |
| <i>Alberto Clementi</i>               | Landscape. Betrayal, innovation  | 9   |
| <i>Pierre Bonadieu</i>                | Landscape studies in Europe: a difficult harmonization                                       | 14  |
| <i>Mariavaleria Mininni</i>           | A culture for the landscape  | 26  |
| <i>Arturo Lanzani</i>                 | Between two shores, looking for a land in between  | 40  |
| <i>Pier Carlo Palermo</i>             | Dilemmas and divisions in the landscape culture. Disciplinary consequences                   | 52  |
| <hr/>                                 |  |     |
| <i>edited by Paolo Galuzzi</i>        | <b>The structural plan of Reggio Emilia</b>  | 57  |
| <i>Graziano Delrio</i>                | The Municipal structural plan (Psc) of Reggio Emilia and the challenges of a new citizenship | 58  |
| <i>Ugo Ferrari</i>                    | For a city of person   | 59  |
| <i>Maria Sergio</i>                   | The stages of the process  | 64  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>         | The reformist strategy of Reggio Emilia  | 70  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>         | A revolution in drawing up the plan  | 84  |
| <i>Rudi Fallaci</i>                   | A new instrument for new policies  | 86  |
| <i>Maria Sergio</i>                   | Services plan: the experience of the municipality of Reggio Emilia                           | 94  |
| <i>Giuseppe Campos Venuti</i>         | Town planning equalization   | 102 |
| <i>Rudi Fallaci</i>                   | 'Rue' the crucial instrument for urban quality   | 105 |
| <i>Maria Sergio, Elisa Tort</i>       | Environment and ecological network   | 111 |
| <i>Oriol Bohigas</i>                  | A new planning hope  | 113 |
| <hr/>                                 |  |     |
| <i>edited by Giuseppe Scaglione</i>   | <b>Calabria in transformation: to project the future governing the present</b>               | 117 |
| <i>Michelangelo Tripodi</i>           | A new season for town planning in Calabria   | 118 |
| <i>Maria Grazia Huffan</i>            | Guidelines of regional planning in Calabria  | 119 |
| <i>Rosaria Amantea</i>                | Competitiveness and attractiveness of Calabrian territorial system                           | 122 |
| <i>Alberto Ziyaro</i>                 | Substantive landscape and territorial sustainability   | 125 |
| <i>Giuseppe Fera</i>                  | Structural planning in Calabria: some reflections  | 127 |
| <i>Giuseppe Scaglione</i>             | Snapshot: light versus shadows   | 129 |
| <i>Alberto Clementi</i>               | Between strategies for the territory and regional plans                                      | 131 |
| <hr/>                                 |  |     |
| <i>Luca Fondacci</i>                  | <b>The future is dependent on the offering of the projects</b>                               | 134 |

a cura di/edited by  
Paolo Galuzzi

## Il Piano strutturale di Reggio Emilia

### The Structural plan of Reggio Emilia

#### Il Piano strutturale di Reggio Emilia e le sfide di una nuova cittadinanza

Graziano Delrio\*

È ben presente in noi la consapevolezza che la città, dall'idea di *polis* greca e di *urbs* romana, fino alla visione che ne tratiamo dalla contemporaneità "liquida" di Zygmunt Bauman, sia da sempre laboratorio di ricerca e produzione sociale, entità che genera e riproduce identità personali e collettive, soggettività e strutture. Un laboratorio in cui, ancor oggi, soprattutto oggi, si costruisce l'Europa delle città, di cui Reggio Emilia vuol essere parte.

Siamo consci che le eccellenze custodite da Reggio, prime fra tutte quelle che il suo Psc (Piano strutturale comunale) individua con sensibilità storica, collocandole sapientemente in una prospettiva futura, sono forti di convinzioni ed esperienze radicate e diffuse. Al tempo stesso però è necessario chiederci quale città, quale territorio vogliamo diventare, o continuare a essere, sotto le pressioni della globalizzazione. Che fare, dunque, delle ricchezze, perché siano avveduto investimento per il futuro? Gli amministratori delle città si confrontano quotidianamente

con il confine, sempre più "liquido" anch'esso, tra identità condivisa e insicurezze personali, tra coesione della comunità e dispersione sociale e urbana. Per questo abbiamo bisogno di una programmazione che direi "strabica", in grado cioè di intuire e collocare la città in prospettive ampie e lontane nel tempo, ma sappia dare risposte ai mutamenti anche nel breve periodo.

Nello scenario che si apre ora con il Psc, il punto di vista da cui abbiamo intenzione di partire è ancora una volta quello delle persone che abitano la città e quindi, di primo acchito, lo sguardo che ognuna di esse rivolge ai luoghi del suo quotidiano. La domanda a cui siamo chiamati a rispondere è accrescere la qualità di vita delle persone, delle famiglie, che è fatta anche dalla qualità dei luoghi che abitano. Una qualità che è, per ciascuno, poter sviluppare la propria vita attraverso relazioni interpersonali, la conoscenza tra vecchi e nuovi cittadini, l'equilibrio tra dimensione privata e quella della comunità. Questa richie-

sta crescente di qualità è anche richiesta di sicurezza. La scommessa è superare il senso di sradicamento, il nomadismo psicologico e culturale che alimenta le paure dell'uomo "urbano" di oggi. Nel prospettare il futuro della città, quello dei quartieri centrali o più esterni o delle frazioni, riportate all'originaria definizione semantica e urbanistica di "ville", continuiamo a sostenere non la fuga verso gli spazi privati, ma la centralità degli spazi pubblici e la "occupazione cordiale" del territorio, come risposta al senso di sradicamento delle identità di ciascuno e alla potenziale deriva centrifuga delle periferie.

Ponendo queste riflessioni, indichiamo anche una direzione, cioè che le abitazioni, le vie, i tanti cuori della città, debbono diventare luoghi dove tornare volentieri la sera, terminato il lavoro; luoghi dunque "centripeti", in cui riconoscersi e sentirsi a casa. Solo così, come scriveva Walter Benjamin, la città «si apre a noi come un paesaggio e, nello stesso tempo, ci racchiude come una stanza».

The Municipal structural plan (Psc) of Reggio Emilia and the challenges of a new citizenship  
Graziano Delrio

We know very well that the city has always been a laboratory of social research and production, in which, especially today, the Europe of cities is being constructed, of which Reggio Emilia wishes to form part.

We are aware that the excellencies preserved by Reggio, and first and foremost those pinpointed by the Psc, are strong with their convictions and their well-entrenched, widespread experience.

The ever more 'liquid' borderline between shared identity and personal insecurity, between community cohesion and social and urban dispersion, is in need of a sort of 'strabismal' programming, able to place the city in broad-ranging perspectives, distant in time, simultaneously giving answers in the short term.

In the scenario of the Psc, the standpoint from which to start is the look that every person gives at the places in their everyday aspect.

The demand to which we are required to find an answer is that of enhancing the quality of life of the persons and of the places where they live. In outlining the future we continue to indicate not the rush towards private spaces, but the centrality of public spaces, as an answer to the feeling of uprootedness of one's own identity. Such is the material of the Psc, when contending with the Plan of services for increased social cohesion, or with the Mobility plan, which deals with sustainable mobility. When we speak about productive 'Poles' or centres, or Poles of excellence, we are speaking about places where it is possible to work and produce while respecting the environment.

This idea of a supportive, open city, dedicated to persons, rests on solid foundations (the ancient polis) in which every person and every space is entitled to citizenship when they are the object of mutual care and responsibility. We want to be inspired by this style of citizenship for the Psc that is designing our future Reggio.



È il senso di una comunità aperta e inclusiva, di una città che racchiude un senso di vissuto e di appartenenza, al punto da essere "casa". Il paesaggio di cui parla Benjamin è fatto di cose e di persone, è interpretazione e rappresentazione di oggetti e molteplicità di vite. Questa è la "materia prima", cioè di prim'ordine, del Psc, quando si misura con il Piano dei servizi per un'accresciuta coesione sociale, con azioni che vanno dal ricollocamento strategico dei servizi territoriali alla persona alla riqualificazioni dei quartieri, dal centro storico appunto alle Ville, rimuovendo eventuali pregiudizi che inducano a pensare il "lontano dal centro" in negativo come periferia. Oppure con il Piano della mobilità, che accanto alle grandi infrastrutture viarie (tangenziali) e ferroviarie (metropolitana) colloca lo sviluppo della mobilità sostenibile con le tre reti di ciclovie

a lunga percorrenza e la rete delle ciclabili di quartiere e "di vicinato".

Allo stesso modo, quando si ragiona dei poli produttivi, o dei poli d'eccellenza, che attraggono qualità, ragioniamo di luoghi in cui si possa lavorare e produrre nel rispetto dell'ambiente, con strutture ecologicamente attrezzate. Una qualità che sia motore e specchio dell'eccellenza delle nostre aziende e di uno sviluppo civile centrato sull'innovazione e coniugato con l'ambiente. Una qualità che sia anche sostenibilità ambiente e tutela del patrimonio naturale e rurale. Una qualità che coincide con il ruolo che Reggio deve assumere nel sistema d'area vasta, in dialogo con le città emiliane e con l'Europa.

Alle giovani generazioni il sindaco di Firenze Giorgio La Pira era solito dire: «Amate le vostre piazze, ritrovate nelle strade il senso della vostra appartenenza alla città».

Cerchiamo di fare più nostra la città che già ci appartiene, «di renderla accogliente per gli altri, e così essa lo sarà per noi». Questa idea di città solidale e aperta, dedicata alle persone, poggia su solide basi, quelle dell'antica polis, culla e alimento della nostra civiltà, in cui ogni persona e ogni spazio hanno diritto di cittadinanza, quando sono oggetto di cura e responsabilità reciproca. A questo stile di cittadinanza vogliamo ispirarci per il Psc che disegna la nostra Reggio futura.

\* Sindaco del Comune di Reggio Emilia.

## Per una città delle persone

Ugo Ferrari\*

Chiusa positivamente la Conferenza di pianificazione (23 aprile 2008), il Psc sta assumendo la sua veste definitiva per l'adozione, prevista nei prossimi mesi. Insieme al Psc saranno approvati anche il nuovo Regolamento urbanistico edilizio e il Piano dei servizi. Il Psc è la cornice entro cui collocare le politiche di settore, assicurando coerenza e riconoscibilità al complesso di azioni che contribuiranno a cambiare la città. In questo periodo prosegue quindi il proficuo confronto delle istituzioni e con la città che ha caratterizzato tutto il percorso di costruzione del piano.

Le scelte strutturali, le azioni di fondo e l'impianto normativo sono ormai decisi. Il Psc si è alimentato e arricchito e a sua volta ha alimentato e arricchito un processo di pianificazione urbanistica, di scelte territoriali, di progetti urbani, ma anche di una rinnovata *governance*, che pone al centro le nuove forme di partecipazione e responsabilizzazione diffusa. Il Piano urbano della mobilità, il Piano strategico per il centro storico, i Piani ambientali e del verde, i Piani sociali di zona e lo stesso Piano dei servizi, sono alcuni esempi in tal senso. La contemporanea predisposizione di diversi altri Psc, del Psc provinciale e del Piano territoriale regionale, è inoltre occasione preziosa per superare i confini amministrativi, assumendo l'area vasta a riferimento.

Parte di questo processo sono anche il Programma pluriennale d'attuazione 2006-10, il masterplan per l'area delle ex Officine reggiane, gli studi sull'area nord, interessata dall'Alta velocità ferroviaria e da consistenti trasformazioni, le esplorazioni urbane riguardanti le 20 frazioni, il Piano di riqualificazione del centro storico e delle ville ducali, l'aggiornamento del Regolamento edilizio e l'approvazione di deci-

ne di nuovi piani e rilevanti progetti. E anche per questo si è detto che per alcuni aspetti il piano si sta attuando ancora prima di essere approvato. Si afferma quindi la nuova urbanistica riformista, anche grazie alle nuove leggi regionali, come quella dell'Emilia-Romagna, che tendono a cambiare lo schema di gioco: fine della "urbanistica a cascata", si crea invece una relazione feconda tra architettura e urbanistica, fra piano, esplorazioni progettuali, progetti urbani e questioni sociali. E tutto non per caso. Le città sono un insieme complesso di funzioni, ma soprattutto di relazioni. I cambiamenti legati alla globalizzazione inducono a rileggere analisi, in genere precocemente invecchiate, e a ridefinire traiettorie per il futuro premendo sulla leva dell'innovazione e del cambiamento. Reggio è una media città europea di successo, che trova i propri punti di forza nella cultura del lavoro, nell'intraprendenza, nei prodotti di qualità, nell'export, nella cooperazione e nella ricca rete di servizi sociali pubblici e privati, nell'alta percentuale di occupazione. L'arrivo dell'Alta velocità, unica fermata tra Milano e Bologna, che cambia distanze e prospettive, il potenziamento dell'università, del sistema formativo e scolastico, quello dell'infrastrutturazione materiale e immateriale del territorio, insieme al permanere di una socialità elevata, sono altrettanti punti di forza per il futuro. Ma pur in assenza di crisi strutturali e di eventi esterni che assegnino nuove funzioni strategiche o ripropongano nuove gerarchie territoriali, come pure accade in diverse città italiane ed europee, a Reggio è in atto un cambiamento di fase e si avvertono segnali di crisi di sistema, determinati da fattori locali e globali. Limitarsi ad assecondare le tendenze in atto potrebbe condurre a fenomeni di insostenibilità ambientale, sociale ed economica, con la crescita di popolazione, degli alloggi e dell'immigrazione (il raddoppio in poco più di cinque

anni), un elevato consumo di suolo agricolo, dispersione urbana e sociale, nuove paure e scarsa fiducia nel futuro a frenare l'intraprendenza, con il rischio che saltino gli equilibri tra città pubblica e città privata, fra le diverse fasce di popolazione, tra ambiente e sviluppo.

### Un progetto per la sostenibilità, l'innovazione e la coesione sociale

Il Psc assume un orizzonte temporale di 15 anni, proponendo un'idea di città, un progetto di futuro fondato su cinque politiche trasversali:

- Reggio città della sostenibilità ambientale, assumendo il tema del limite dello sviluppo come ricerca di più avanzati equilibri tra consumi e risorse.
- Reggio città del capitale sociale. Sempre più, nella società della conoscenza, il capitale sociale è la risorsa più preziosa di un territorio. Nell'ottica del welfare di comunità, anche l'urbanistica deve assumere le emergenze sociali per contribuire a mantenere alti i livelli di solidarietà, promuovere l'edilizia residenziale e sociale, consolidare o ricostruire centralità urbane, identità e vivibilità dei luoghi per allontanare i rischi di marginalizzazione e ghettizzazione.
- Reggio città della conoscenza e dell'innovazione. Affiancare il "saper fare" reggiano a un modello di crescita fondato sulla conoscenza, sui saperi, la solidarietà, puntando sulla creatività, i talenti, il sistema universitario, la produzione culturale, il Centro internazionale per l'infanzia e gli enti per la ricerca e il trasferimento tecnologico.
- Reggio città pubblica. Rafforzare la città pubblica, gli spazi aperti e di connessione, come luoghi del confronto e dello scambio. La direzione assunta per il centro storico, con gli interventi di riqualificazione del sistema delle piazze, di strade significative e di diversi complessi storici va diffusa, estendendo l'effetto città ai quartieri, alle ville, ricucendo e rivitalizzando gli spazi di relazione.

Km 139. Veduta notturna dei ponti laterali di Santiago Calatrava (foto di Jarno Zaffelli).

Km 129. Nightly view of lateral bridges of Santiago Calatrava (photo by Jarno Zaffelli).

For a city of person  
Ugo Ferrari

After the positive closure of Planning conference of 23 April 2008, the Municipal structural plan (Psc) is taking on its final form to be adopted in the next few months. The Psc is centred on new forms of participation and of widespread assumption of responsibility. The Urban mobility plan, the Strategic plan for the historic centre, the environmental and green plans, the Zona social plans and the Services plan are some of the examples in this sense.

A project for sustainability, innovation and social cohesion. The Structural plan, spanning 15 years, proposes an idea of the city, a future project based on five policies: Reggio, city of environmental sustainability; Reggio, city of social capital; Reggio, city of knowledge and innovation; Reggio, a public city; and Reggio, a European city. The new Plan indicates three project lines: City of new meanings; City of meanings to be rediscov-

La riqualificazione di piazza Prampolini e due esempi di ambientazione stradale della Tangenziale Sud-est

Restore of Prampolini Platz and two cases of environmental equipment of South Eastern Orbital road.



ered; and City of meanings to be regenerated.

Based on this idea of the city, the Psc is divided into six strategies, in their turn subdivided into fifteen actions:

- the city does not expand, it becomes transformed;
  - the city is transformed and renewed;
  - the city is upgraded;
  - the city is modernized;
  - the public city is reinforced;
- beyond the city.....the territory recognizes and develops its resources.

I will just mention a few aspects: Reggio in the regional and European context.

What interests us is understanding the role that the cities and territories of Parma, Modena and Reggio intend to exercise: a city-system, a coalition of cities and territories that will increasingly constitute a European logistics platform.

- Reggio città europea. Reggio è europea da sempre, pienamente integrata nei circuiti internazionali, con le sue aziende di punta, i prodotti tipici e la sua esperienza nel campo dei servizi. Ma Reggio deve rafforzare

questa collocazione, guardare sempre più a questo nuovo spazio identitario, in particolare per le giovani generazioni, attingendo dalle migliori esperienze nei campi della mobilità sostenibile, della qualità del costrui-

re, della ricerca, dell'innovazione, della promozione territoriale e della cura per i luoghi della quotidianità. Reggio più europea negli stili di vita, nel modo di vivere le dinamiche urbane, nelle nuove forme di *governance* e nelle politiche urbane costruite d'intesa tra pubblico e privato. Il nuovo Psc individua poi tre linee progettuali:

- *Città dei significati nuovi* è quella da inventare nell'immagine simbolica e nelle funzioni, trasformando l'impianto esistente.

- *Città dei significati da ritrovare* è la città da recuperare, che ha perduto forze e identità, e richiede interventi di qualificazione e riordini significativi.

- *Città dei significati da rigenerare* è la città densa, ormai definita a livello spaziale e funzionale, formata attorno ai borghi storici, divenuti quartieri, da ammodernare con la gestione e manutenzione qualitativa dei tessuti esistenti.

A partire da queste idee per la città il Psc si articola in sei strategie, suddivise in quindici azioni; (la città non si amplia, si trasforma; la città si trasforma e si rinnova; la città si riqualifica; la città si ammoderna; la città pubblica si rafforza; oltre la città, il territorio riconosce e valorizza le proprie risorse), meglio illustrati in altri contributi, che si richiamano solo per alcuni aspetti.

#### Reggio nel contesto regionale ed europeo

Andare oltre i propri confini amministrativi è un imperativo, per rispondere ai temi complessi dell'ambiente, dell'economia, dell'integrazione e della multiculturalità. Compito della politiche, delle istituzioni, delle forze economiche e sociali è cogliere la straordinaria occasione della costruzione, in contemporanea, di fondamentali strumenti di pianificazione a livello locale (Psc), provinciale (Ptcp) e regionale (Ptr).

Siamo interessati al dibattito sul Ptr relativo al passaggio dal policentrismo alla "regione siste-

ma" e al peso che avrà negli scenari futuri la nostra storia policentrica. Ci interessa capire meglio se "Bologna capitale" genererà nuove opportunità e nuovi agganci con il contesto internazionale o se tenderà a sottrarre funzioni e vocazioni oggi esistenti in altri contesti regionali. Ma il vero contributo che possiamo offrire al Ptr riguarda il ruolo che intendono esercitare le città e i territori di Parma, Modena e Reggio, in relazione con Piacenza, Cremona, Mantova e la Toscana: per sostenerlo con efficacia, sul piano internazionale, come vero e proprio "sistema", economico, sociale e ambientale, fortemente integrati serve davvero un salto culturale.

Una città-sistema, una coalizione di città e territori, che costituiranno sempre più una piattaforma logistica europea, all'incrocio tra l'A1, l'autostrada del Brennero, l'auto-Cisa e la stazione medio padana della Tav, rafforzata dalle previsioni per la via Emilia bis e il sistema stradale e ferroviario Tirreno-Brennero. Non è un caso che le migliori esperienze dei relativi territori riguardino progetti condivisi: università a rete, sistema teatrale, distretti produttivi interprovinciali, accordi sulla valorizzazione del Po e del Parco nazionale dell'Appennino. Partire da ciò che unisce, valorizzando le vocazioni, i punti di forza di ciascuno, in una visione unitaria narrabile nel nuovo scenario globale. Serve individuare alcuni punti non generici, su cui operare insieme, per esempio: il sistema universitario e dei tecnopoli, il sistema aeroportuale e fieristico, la meccanica avanzata e i prodotti tipici, i servizi d'eccellenza e le infrastrutture comuni, manifestazioni e strutture culturali di alto profilo per migliorare l'attrattiva dei territori in rete. Non si tratta allora di rivendicare una centralità di Reggio fra Parma e Modena, come un po' si diceva in passato, ma di mettere insieme in valore i punti di forza di ciascuno. Superare le storie e i campanili non sarà



Plastico del Progetto Habitat di via Compagnoni.

Plastic model of Habitat Project of Compagnoni street.

semplice, ma la posta in gioco è alta: da sole, ci ricordano dati e ricerche, le tre città sono importanti e riconosciute, ma non avranno mai rilievo di area metropolitana di valenza europea, evidente invece nella rappresentazione integrata.

#### Sostenibilità ambientale: scelta culturale del Psc

Il progresso non è più identificabile solo con la crescita quantitativa e il Pil, ma con un insieme di fattori sociali, ambientali ed economici, che migliorino le condizioni di vita e la riproducibilità delle risorse naturali, rafforzando integrazione e coesione sociale. Per quanto compete all'urbanistica, il Psc pone scelte coerenti con l'opzione della sostenibilità, assumendo il concetto del limite come atto di responsabilità, per oggi e per il futuro. I cambiamenti climatici, le dinamiche sociali e di consumo del territorio, le vicende energetiche, la grande macchia dello smog sulla Pianura padana fotografata dal satellite, impongono davvero scelte inequivocabili, per quanto difficili. Sostenibilità non come rinuncia, ripiegamento sul passato e come vincolo, ma come opportunità di investimento sulla qualità, la ricerca, i nuovi prodotti, le nuove professionalità e i talenti. L'esperienza reggiana di "Eco-abita" sull'efficienza energetica e la certificazione degli edifici

dimostra come tutto ciò sia possibile, dimezzando i consumi energetici degli edifici e aprendo il campo al risparmio idrico, alla domotica, al migliore governo del ciclo dei rifiuti, ai nuovi materiali e alle fonti alternative. Sollecitando una nuova cultura dell'abitare la propria casa, la città e il territorio: un progetto in grado di coniugare urbanistica, architettura, tecnologia e ambiente. La svolta energetica e la qualificazione dei processi edilizi sono alcune delle innovazioni del Psc.

Coniugare sempre più mobilità e urbanistica, completando le opere in corso, investendo, come sta accadendo, su opere e iniziative che incidano sulla domanda e sulle alternative all'automobile: più piste ciclabili, più servizi innovativi, più trasporto collettivo, più ferrovia, con al centro un servizio ferroviario metropolitano di superficie (le tre ferrovie locali); regolazione della sosta e parcheggi scambiatori e una città più compatta, che favorisca la mobilità alternativa. Queste le scelte del Psc e del Piano urbano della mobilità approvato nei mesi scorsi. Non aggiungere alla programmazione attuale nuove grandi aree produttive e residenziali, ma operare in una logica di qualificazione, più che di espansione. Dimezzare il numero di alloggi che mediamente si sono costruiti negli ultimi 6/7 anni: da 1.500/1.700 per anno a 800,

**Environmental sustainability cultural choice of the plan**  
The Psc sets coherent choices with the option of sustainability as an opportunity of investment in quality, research, new products, new professional skills and talents. New places of production; it is necessary to limit the trend recorded in the last few decades towards urban dispersion, both in agricultural areas and for productive activities.

**New future-generating centres**  
In Reggio the centres of excellence and the network linking them to the rest of the territory are engines of development, placing them in relation to the vast area. The centres are characterized by their high architectural and environmental quality, by their strong functional overtones, historicized or wholly open to what is new, in which what is public often dialogues and inter-

## La città che cambia

Dal 2001, anno di approvazione del Prg, nel territorio di Reggio Emilia è stata realizzata circa il 55% della superficie utile (Su) prevista dai piani attuativi (aree di nuova trasformazione) e interventi diretti nelle zone di completamento. In valori assoluti, alla fine del 2006 erano stati realizzati (o autorizzati) 12.120 alloggi su 21.130 previsti dal Prg.

I grandi ambiti territoriali in cui, tra interventi diretti e Pua, è stata realizzata la maggiore quantità di residenza sono i quartieri e le frazioni lungo l'asse per Cavriago-Montecosaro e la val d'Enza (2.370 alloggi, pari all'80% delle previsioni); gli agglomerati a ridosso della Ss 63 per il passo del Cerreto e della via Emilia verso Parma (tra il 60% e il 70% della Su prevista, rispettivamente con 1.310 e 1.820 alloggi); i quartieri e le frazioni sugli assi per Scandiano-Albino, Modena e Correggio-Bagnolo (circa il 50% della Su prevista, rispettivamente con 2.020, 1.530 e 1.630 alloggi); infine, gli ambiti dell'area nord-occidentale (assi per Cadelbosco-Mantova), con 1.380 alloggi, pari al 30% della Su prevista.

di cui il 20% di edilizia pubblica, che richiederà un investimento straordinario in numero e tipologia di alloggi da produrre nei prossimi 15 anni. Azione che può essere favorita dalla perequazione urbanistica (ampiamente sperimentata con l'attuale Prg), ma che non può sostituirsi ad altre misure, a finanziamenti e piani straordinari di rilievo regionale. La perequazione urbanistica, che in pochi anni ha consentito di acquisire 170 ha di aree su cui realizzare verde pubblico e diversi servizi (scuole, palestre e centri sociali), è riproposta con alcune innovazioni

Questo studio sull'attuazione delle previsioni residenziali del Prg conferma quindi la tendenza di una domanda di alloggi molto forte nelle aree a sud della via Emilia, da sempre a vocazione residenziale, e una dinamica minore nella periferia settentrionale, da sempre a vocazione produttiva. Sarebbe tuttavia errata un'eccessiva semplificazione. Negli anni fra il 2001 e il 2006 si è assistito infatti a un vero e proprio boom residenziale delle ex frazioni rurali un po' in tutto il territorio, fenomeno iniziato per altro già negli anni Novanta, quando vi risiedevano il 18% della popolazione contro quasi il 40% di oggi. Rispetto alle "storiche" aree residenziali, a sud di Reggio, sono "esplose" frazioni del quadrante settentrionale (Sesso, Roncoceci, Massenzatico, Pratofontana e Gavassa) che in alcuni casi hanno raddoppiato la popolazione. Il grande sviluppo edilizio ha interessato anche gli abitati lungo la via Emilia: verso Parma hanno incrementato notevolmente la superficie urbanizzata Pieve Modolena, Cade e Gaida; verso Modena, Masone, Bagno e Corticella, diventate ormai appendici del comune di Rubiera. Sull'asse per la val d'Enza, San Bartolomeo e

anche dal Psc, anche se il forte "residuo" e i "diritti acquisiti" ne attenuano l'efficacia. Trasformare gli interventi "diretti" più consistenti in piani attuativi: passeranno dal 57% del realizzato dal 2001 a oggi, al 27% in media nei prossimi 15 anni. Basta "villaggetti" in zone agricole dismesse, che generano conflitti e problemi sociali, sottraendo territorio alla produzione agricola. Evitare saldature ai confini comunali, tra frazioni e ambiti urbani: tutelare i varchi ancora liberi, soprattutto lungo le grandi infrastrutture, non aggiungendo nuovi insediamenti

lungo la via Emilia. Paesaggio, zone agricole, testimonianze storiche alla ricerca di un nuovo senso, fra valorizzazione e riqualificazione paesaggistica e ambientale e sistema delle tutele e delle "invarianti", in particolare nella zona a sud della città. Il Psc, affiancato dal recente Piano del verde, amplia le tutele, indica scelte possibili nuove aree boscate e la messa a dimora di 300.000 nuove piante; la creazione di corridoi verdi e la valorizzazione dei cunei verdi che si innestano nel tessuto urbano. Un paesaggio riconoscibile e nuova vita ai principali

Codemondo si caratterizzano per la forte crescita edilizia, come le frazioni di Canali e Fogliano, a sud della città, in direzione Albinea e Scandiano. Crescono le frazioni ma cresce anche il capoluogo: sono partiti i grandi comparti di parco Ottavi, della Canalina (a confine con l'asse attrezzato) e di via Settembrini-villaggio Manenti sud, che tendono a formare un nuovo confine urbano, a margine della città consolidata. Il quadrante occidentale del comune, con l'attuazione del piano di parco Ottavi, ma anche grazie al Pua e alle aree di completamento (frazioni di Codemondo e San Bartolomeo), si conferma quello dove è più alta la percentuale di Su realizzata, con i Pua e gli interventi diretti. Nelle località Codemondo e San Bartolomeo e nell'area che va da Roncina a Regina Pacis, sull'asse di via Gorizia (verso la val d'Enza) si è costruito oltre il 75% della Su prevista (655 alloggi). Nell'area a nord-ovest della città (Roncoceci-Cavazzoli e Pieve Modolena) e nei quartieri meridionali di Reggio, da Baragalla a Porta Castello, si è realizzato il 40% della Su prevista, rispettivamente con 460, 1.240 e 785 alloggi. Nelle zone

corsi d'acqua, creando reti ecologiche lungo il Modolena, il Rodano e il Crostoso che favoriranno la formazione di una cintura verde per la città.

### Nuovi luoghi della produzione

È necessario contenere la tendenza degli ultimi decenni alla dispersione urbana, sia in zona agricola sia per le attività produttive: dalle 181 aree produttive della provincia a poco più di una decina di poli sovracomunali, su cui concentrare le previsioni. Reggio candida solo due aree di rilievo provinciale: Man-

casale e Prato-Gavassa. Comparti produttivi da riconvertire nel primo e da realizzare nel secondo, come aree di nuova generazione ecologicamente attrezzate, ovvero dotate di infrastrutture adeguate, soluzioni tecnologiche ed energetiche in grado di contenere gli impatti ambientali, assicurando più servizi alle imprese e ai lavoratori, favorendo la certificazione ed elevando i parametri ecologici. Queste aree devono dare risposta alla tendenza a delocalizzare all'estero, finora contenuta dal forte radicamento locale delle nostre imprese. A Reggio si in-

residenziali con caratteristiche medio-alte di Rivalta e Coviolo, a sud del centro, si sono realizzati 580 alloggi; altri 430 nella grossa frazione di Sesso, sull'asse per Mantova; 330 a San Maurizio (periferia orientale); 770 fra Massenzatico, Gavassa e Pratofontana; 260 a Masone e Mammolo, sulla via Emilia verso Modena; 440 fra Bagno e Corticella, al confine con il comune di Rubiera e altri 1.220 nell'area tra il quartiere Buco del Signore a viale Simonazzi, sulla via per Scandiano. In tutte queste aree si è realizzata poco più della metà della Su residenziale prevista dal Prg. Appena al di sotto della metà i quartieri della cintura nord (Gardena, Tondo, la zona del nuovo tribunale e il quartiere di Santa Croce (in totale 870 alloggi) e le frazioni di Cella (220), Mancasale (472), Fogliano-Canali (500) e Cade-Gaida (300). Le zone ove si è edificato meno, in valori percentuali e assoluti, sono Gavassato-Sabbione (25%, 100 alloggi) e San Prospero Stinati (20%, 110 alloggi). Il dato di San Prospero è molto basso, poiché la zona è quasi tutta regolamentata da Pua residenziali non ancora attuati, salvo uno, a bassa densità.

nonostante tutto. E a fronte di una stabilizzazione del sistema, si manifesta comunque un aumento della domanda di territorio, per migliorare l'immagine, la logistica interna o adeguarsi alle norme di settore. Crescerà anche il terziario, che andrà sostenuto, ma non vi sono elementi, ci ricorda una ricerca, che portino a pensare uno sviluppo senza manifatture. Il secondario moderno e competitivo, dunque, sarà comunque parte del nostro futuro. E anche per questo le ripercussioni sociali dell'immigrazione, necessaria alle aziende e ai servizi, non



*Il nuovo casello autostradale*

*The new tollgate.*

*A pagina 64, il parco Tocci.*

*On page 64, the Tocci park.*

*A pagina 65, Master plan Reggiane. Acquarello di Aimaro Isola.*

*On page 65, Reggiane Master plan. Aimaro Isola's watercolour painting.*

*Alle pagine 66/67, il quadro conoscitivo. Da sinistra a destra: Risorse naturali e ambientali del territorio, Sistema della tutela, Sistema dei beni storici e storico-testimoniali, Analisi dei tessuti edificati, Sistema dei servizi, Risorse naturali e ambientali nel contesto urbano, Principali criticità idrauliche.*

*On pages 66/67, plan analysis. From left to right: natural and environmental resources, environmental conservation, historical and cultural heritage, morphological analysis, public utilities network, natural and environmental resources in urban areas, main hydraulic criticality.*

possono riguardare solo il Comune, ma devono coinvolgere tutti, comprese le forze economiche.

#### **Nuove polarità generatrici di futuro**

La città è entrata finalmente nel ciclo della riqualificazione e rigenerazione dell'esistente: non ha più bisogno di grandi aree d'espansione per immaginare il proprio futuro e gli imprenditori del settore devono prepararsi a una nuova fase. Non è più tempo di setacciare il territorio agricolo pensando a future edificazioni, pratica sempre più residuale. Il futuro è nelle proposte forti di riqualificazione e trasformazione dell'esistente. In questo, come hanno dimostrato 80-90 milioni di euro di investimenti, c'è la possibilità di un efficace rapporto tra pubblico e privato. Qualità, trasparenza, innovazione, emersione del lavoro nero, sono i presupposti per un nuovo patto fra il settore delle costruzioni e la città. Settore vitale per l'economia locale, che vogliamo al fianco dell'amministrazione nella riqualificazione urbana, per altro alle prese con difficoltà e vere crisi, che hanno radici locali ma

anche internazionali. Il Psc intende arricchire i presupposti di una nuova fase di sviluppo; la scelta ambientale, compresa quella di porre un limite al consumo di nuovo territorio, non è "punitiva", ma muove dalla consapevolezza che questa fase necessita di investimenti sulla qualità, la conoscenza, la creatività, l'innovazione, il riordino e la qualificazione della città esistente. Nella società della conoscenza il contesto urbano diventa sempre più luogo in cui si generano le idee, si sperimentano nuove forme di convivenza e di socialità, si ricerca, determinando o meno le condizioni per la competitività. A Reggio motori di questo sviluppo sono i poli d'eccellenza e la rete che li lega al territorio mettendoli in relazione con l'area vasta: luoghi da riconsegnare alla città con nuove funzioni e identità generatrici di futuro. I poli si caratterizzano per l'alta qualità architettonica e ambientale, per forti connotazioni funzionali, storicizzate o aperte totalmente al nuovo, in cui il pubblico dialoga e interagisce con il privato. Il Sistema delle ville ducali estensi e del Parco fluviale del Crostoso, per esempio, con la riqualificazione della

Reggia e del parco di Rivalta, che consente di recuperare uno straordinario patrimonio di interesse naturalistico, ambientale e storico, interpretando in chiave contemporanea la vocazione al buon vivere e al benessere.

La ricerca e la formazione trovano spazio nel *campus* universitario di San Lazzaro, che contribuirà a rafforzare la presenza dell'università a Reggio, in raccordo con le sedi del centro storico, arricchendosi con il Museo della psichiatria.

All'innovazione tecnologica (polo scientifico e tecnologico della meccatronica e bioedilizia), ai laboratori universitari e allo *spin-off* d'impresa è dedicata l'area ex Officine reggiane: 26 ha oggetto di un Master plan che darà avvio al programma di riqualificazione urbana: un tutt'uno con il vicino centro Malaguzzi, l'area aeroportuale e il centro storico. Una straordinaria opportunità per superare la storica "barriera" della ferrovia fra i quartieri a nord e a sud. La ricerca si innesta nei servizi socio-sanitari pubblici: il Distretto della salute, inserito nel complesso ospedaliero di Santa Maria nuova, divenuto istituto di ricerca e cura a carattere scientifico (Ircs), sarà ulterior-

acts with what is private. Just a few of these are: the system of the Estensi ducal villas and of the Crostolo river park, the University campus of San Lazzaro, the former Reggiane workshops area, and the historic town; and the north area.

From the districts and the villas to the city design: the Services plan

The Services plan addresses some decisive questions such as the identity of the places, the level of social well-being, the effectiveness and accessibility of the public and private services; it conducts analyses, makes interpretations and formulates proposals for each of the 57 sectors into which the municipal territory has been subdivided.

Understanding how the citizens conceive their own context of life, the social and population problems that have arisen, the networks of relations, the identities and the central aspects to be strengthened or reconstructed, the endowment of services and infrastructures to be developed or qualified; such are the ambitious, innovative objectives of the Services plan.



The stages of the process  
 Maria Sergio

In the last 15 years some considerable changes have taken place in Reggio Emilia, of economic type (positive quantitative indicators with regard to new enterprises, the Gdp, the employment rate, new jobs, an increase in the active population employed, etc.) and of social type (population growth, in particular of non-Community persons), which, together with the downturn in resources, have caused an imbalance between the 'private' and the 'public' city.

A start has now been made on defining an overall, structural and strategic project, with the approval of the town-planning instruments introduced by Regional law 20/2000, in a process that should reconcile the strategic aspects with structural ones, in a dialogue with the community.

The municipal administration has already come up with the first partial solutions:

- Ppa 2006-2010 for a better quantitative and qualitative alignment between the implementation of the 'public' and the 'private' city
- updating the current Building regulations
- 'Ecoabita', a public-private project aimed at reducing energy consumption and CO<sub>2</sub> emissions in building;

mente ampliato e inserito in un contesto urbano interessato da elementi storici, come l'antico viale ducale Reggio-Rivalta. La città storica, luogo dell'identità collettiva, con la sua molteplicità di funzioni e significati, i suoi percorsi di senso, città vitale dell'incontro e delle relazioni: uno specifico piano d'azione strategica ha innescato riqualificazioni rilevanti, come il sistema delle piazze, l'isolato San Rocco, il mercato coperto, i parchi.

I nuovi paesaggi riguardano in particolare l'area nord, porta della città contemporanea, anche simbolicamente aperta al mondo, con il segno forte dei tre ponti e della stazione Tav di Santiago Calatrava, la cui costruzione sarà occasione per valorizzare il territorio e le potenzialità dell'intera zona, che presenta condizioni strutturali e logistiche in grado di ospitare funzioni e iniziative di rango metropolitano e nazionale.

Anche per questo il progetto dell'area è stato messo a concorso con "European 9" e nei prossimi mesi verrà prodotto un apposito Master plan. In questo inedito paesaggio urbano Reggio può giocare un ruolo rilevante, con funzioni, insediamenti e trame ambientali di assoluta qualità e l'ambizione di

essere più attrattiva per chi voglia investire risorse e intelligenze.

#### Dai quartieri e dalle Ville il disegno di città: il Piano dei servizi

Nelle Ville di Reggio abita il 38% della popolazione, a metà degli anni Novanta erano solo il 18%; gli stranieri sono raddoppiati in pochi anni e si attestano intorno al 13% dei residenti, oltre il 20% in alcuni ambiti. Sono arrivate migliaia di studenti universitari, è aumentato considerevolmente il numero di alloggi. Di qui la necessità di recuperare la centralità di Ville e quartieri, riducendone il "declassamento" periferico. La previsione di un Master plan per ogni Villa, la messa a sistema di un nuovo welfare, non assistenzialistico, ma di rete e scambio, incentrato sui poli territoriali, in cui la persona sia protagonista è, anche questo, riaffermazione della città pubblica, come la rilettura della piazza, della chiesa, della scuola, del centro sociale in chiave centripeta, aggregante, identitaria. Di qui la strutturazione del Piano dei servizi, che affronta questioni decisive come l'identità dei luoghi, il livello di benessere sociale, l'efficacia e l'accessibilità ai servizi stessi. Con questo piano si riparte dai quartieri, senza rinunciare però a un progetto unitario di città. Il Piano dei servizi analizza, interpreta e formula proposte per ognuno dei 57 ambiti in cui è stato suddiviso il territorio comunale. Il Piano si è arricchito dei contributi di vari assessorati, una trentina di gruppi di lavoro composti da rappresentanti delle Circoscrizioni e dai cittadini e da nove studi di giovani architetti. Con gli stessi interlocutori (anche in forme diverse) si giungerà a un progetto urbano condiviso per ogni ambito. I cittadini contribuiscono a costruire il progetto di città ma, soprattutto, devono potersi riconoscere nel progetto della propria frazione o quartiere, mettendo in conto la necessaria gradualità nel rag-

giungere gli obiettivi ma anche la certezza del punto di arrivo. Capire come i cittadini concepiscono il proprio contesto di vita, i problemi sociali e demografici intervenuti, le reti di relazioni, le identità e le centralità da rafforzare o ricostruire, la dotazione di servizi e infrastrutture da potenziare o qualificare, sono gli obiettivi ambiziosi e innovativi del Piano dei servizi. Il protagonismo delle comunità locali è parte essenziale di un'urbanistica che deve sondare terreni nuovi: dalla regolazione dei ritmi edificatori e dall'efficienza della città alla creazione di occasioni per una socialità più ricca, per una maggiore sicurezza, per costruire piazze, luoghi identitari e un moderno welfare delle opportunità. Mancare l'aggancio con la coesione sociale, resa più complessa dalla convivenza di 130 etnie, fra vecchi e nuovi cittadini, significherebbe mancare l'aggancio con il futuro. La ricerca è sempre la stessa: una città migliore, dove continuo sempre più le persone e la loro qualità di vita. Serve dunque la consapevolezza delle contraddizioni in atto, ma anche delle straordinarie opportunità che offre la città contemporanea. È necessaria una prova di orgoglio comune, capace di lenire le paure e suscitare ancora speranze e fiducia nel futuro. L'urbanistica e il governo del territorio da soli non bastano, naturalmente, ma possono offrire un'idea di città, un orizzonte in cui riconoscersi, un insieme di azioni e regole condivise, un piano che sia sfondo e riferimento per ogni azione significativa e per le politiche di settore. Innovare con decisione, abitare il mondo con la propria storia, cambiando, ma senza perdersi. Anzi, la forza del nostro futuro sta anche nella nostra capacità di riproporre, su basi nuove, le vocazioni e le vere eccellenze costruite nel tempo, perché, come ha detto qualcuno, le radici dello sviluppo sono anche nel valore inimitabile della storia.

\* Assessore all'urbanistica e all'edilizia del Comune di Reggio Emilia.

## Le tappe del percorso

Maria Sergio\*

Una delle principali linee strategiche dell'amministrazione comunale, negli ultimi quattro anni, è stata l'apertura di una nuova stagione urbanistica. Dal 2004, anno di insediamento della giunta, a oggi le politiche sono state orientate a sostegno di un territorio caratterizzato da molti processi di crescita, affermati e collocati a pieno titolo a livello internazionale (economia, rinnovato sistema infrastrutturale, scuole dell'infanzia, sistema socio-sanitario e assistenziale, solo per citare alcuni esempi), ma si sono evolute con decisione anche verso una maggiore attenzione alla qualità e sostenibilità del territorio.

Per apprezzare il significato della nuova stagione urbanistica, che ha originato il patto di maggioranza (aprile 2005), occorre ricordare che negli ultimi 15 anni, in particolare tra il 2000 e il 2005, il territorio di Reggio è stato investito, con grande rapidità, da notevoli cambiamenti economici e sociali, che hanno generato effetti significativi sulla comunità e sul territorio. Dal 1991 al 2005 la popolazione è cresciuta di oltre il 17% (nello stesso periodo Modena è cresciuta del 2,0% e Parma del 3,1%). Oggi, sul totale di 163.900 abitanti (maggio 2008), i cittadini non comunitari residenti superano il 13%, ponendo Reggio al primo posto in regione e al quarto in Italia per presenza di popolazione straniera.

In questo contesto, se numerosi indicatori restituiscono aspetti favorevoli (per esempio i dati relativi a nuove imprese, Pil, tassi di occupazione, nuovi posti di lavoro, aumento della popolazione attiva occupata, ecc.), d'altro lato gli indicatori di qualità ambientale, territoriale e sociale, registrano tendenze non altrettanto positive. Un elemento inequivocabile è l'elevata produzione edilizia, in particolare quella residenziale: i nuovi

alloggi realizzati dal 1991 al 2004 registrano un incremento del 27%, con una produzione media annua (2000-2004) di 1.500 unità, a fronte di un incremento medio dei nuclei familiari di 1.100 unità. Si tratta di nuovi interventi edilizi di qualità mediamente al di sotto delle aspettative, in particolare nei cosiddetti "lotti di completamento", per i quali la disciplina vigente non prevede gli stessi parametri ecologico-ambientali previsti per i Piani urbanistici attuativi (Pua) (dotazione di verde pubblico e privato, servizi, ecc.)

Tutto ciò, sommato ai fenomeni demografici e sociali (incremento di popolazione, determinato in prevalenza dall'alto tasso di immigrazione), al calo di risorse per la realizzazione di infrastrutture e servizi, ha generato uno squilibrio sempre più accentuato fra la crescita quantitativa della città "privata" e di quella "pubblica", accentuando nuove esigenze sociali e necessità di infrastrutture. Al centro del dibattito locale, dunque, la qualità della città storica, dei quartieri e delle frazioni, per favorire e sostenere coesione sociale, solidarietà e relazioni interpersonali; la valorizzazione della cultura e di vecchie e nuove identità, per rafforzare senso di appartenenza

e di sicurezza; l'attenzione alle risorse ambientali e naturali per gestire, tutelare e valorizzare il territorio, prospettando nuove qualità del vivere.

Su questo sfondo, dove la velocità dei fenomeni in atto rende impossibile rappresentazioni secondo i canoni dell'urbanistica tradizionale, si è aperto un percorso articolato, che porterà a definire un progetto complessivo, strutturale e strategico per il territorio, con l'approvazione dei nuovi strumenti introdotti dalla Lr 20/2000. In particolare, il Piano strutturale comunale (Psc) e il Regolamento urbanistico edilizio (Rue), rinviando la definizione del primo Psc a una fase successiva.

Percorso questo che deve essere in grado di tenere insieme e rendere coerenti gli aspetti strategici (la costruzione di una *vision* che identifichi, in modo non retorico, scenari, politiche, obiettivi e percorsi chiari e condivisi) con quelli strutturali (gli elementi portanti del disegno complessivo e i temi di lavoro per i prossimi anni); inoltre, dev'essere capace di dialogare con la comunità sulla natura dei cambiamenti in atto, sui principali riferimenti per il futuro e sulle difficoltà da affrontare. In attesa dei nuovi strumenti urbanistici, che richiedono necessa-

- a variant to the Masterplan for 'safeguarding the heritage of historical buildings and of buildings in extra-urban territory';

- a reference, for new places of production, to the ecologically equipped areas,  
- establishing the environmental balance for detailed plans;  
- approval of the large quality districts;  
- widespread upgrading of the existing city;  
- Services Plan, etc.

### Sector policies

There are many sectoral plans (the Mobility plan, the Plan for the historic centre, the Green plan, the Housing project, the Zonal social plans, etc.) which have enabled some of the themes of the plan to be anticipated and the objectives of the government programme to be pursued immediately.

### The preliminary phases of analysis-Participation

The Psc (Municipal structural plan) has to consider two reference perspectives that vie against each other: looking towards the future, but also being based in the present. Hence, a survey of the city, aimed at knowing and interpreting the on-going phenomena and dynamics.

15+1 participation workshops or laboratories have studied in depth







### La valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale

Il processo di valutazione di sostenibilità del nuovo Psc si inserisce in un consolidato processo di valutazione ambientale, che il Comune porta avanti già da parecchi anni. Esperienze e conoscenze ormai assodate, messe a sistema e integrate allo scopo di non disperdere le competenze accumulate nel corso degli anni, ma operare anzi in sinergia con esse e trarne nuovi impulsi e spunti di riflessione.

Nella gestione delle proprie attività istituzionali il Comune di Reggio Emilia è infatti impegnato da tempo nella realizzazione di metodi e procedure di valutazione ambientale, stabilito attraverso l'obbligatorietà del rapporto ambientale e del rapporto di sintesi. Tale procedura, richiesta informalmente dal dicembre 2004, è divenuta obbligatoria con l'approvazione del Ppa 2006-2010, riconoscendo il ruolo cruciale dell'analisi e valutazione degli aspetti ambientali nella formulazione di ipotesi progettuali e dei dimensionamenti.

Un concetto che trova riscontro nella normativa della Regione Emilia-Romagna (allegato B allo Schema di Regolamento edilizio tipo, Dgr 268/2000, «Requisiti volontari»), che prevede l'analisi del sito come strumento fondamentale per la formazione dei piani urbanistici, sottolineando la centralità dell'ambiente come prerogativa di una migliore qualità edilizia, migliori standard di sicurezza e di comfort.

Oltre ad aver anticipato alcuni adempimenti della Vas (Rapporto ambientale e Rapporto di sintesi), dal 2000 il Comune ha attivato il processo di Agenda 21 locale, aderendo alla campagna europea *Città sostenibili* e al Coordinamento nazionale Agenda 21. Attraverso la partecipazione alla sperimentazione di sistemi di contabilità ambientale, promossa dal progetto

riamente tempi medio-lunghi, l'amministrazione comunale ha messo in campo le prime, parziali, soluzioni come risposta ad alcune questioni emergenti:  
- l'approvazione del Programma pluriennale di attuazione (Ppa) 2006-10 ha consentito un miglior allineamento temporale

europeo Life Ambiente Clear (*City environmental accountability and reporting*), il Comune ha redatto il suo primo bilancio ambientale, costantemente aggiornato nei sei anni successivi.

In parallelo a questa ampia cornice conoscitiva, messa a base delle analisi e degli specifici approfondimenti introdotti dalla Valsat, sono stati parte fondante del percorso di valutazione le analisi e gli esiti emersi in sede di concertazione e condivisione con enti, associazioni e cittadini, nei percorsi di partecipazione sviluppati per il Psc e il Piano dei servizi, il protocollo d'intesa con la Provincia e i Comuni contermini sui temi d'area vasta e i tanti laboratori attivati con Agenda 21 locale.

La valutazione è diventata quindi parte integrante del processo di elaborazione e costruzione del piano, attraverso un processo interattivo di progressiva selezione, valutazione e precisazione delle scelte, svolto durante l'intero percorso di progettazione. Tutti gli elementi di analisi convergono nella valutazione di sostenibilità ambientale, attraverso una serie di indicatori di sintesi, individuati per verificare le ricadute ambientali delle scelte di piano e quindi anche in funzione della fase gestionale e di monitoraggio del piano stesso.

La Valsat, così come impostata, è quindi già orientata all'attuazione delle scelte di piano e al successivo monitoraggio. In sostanza si è deciso di fare della Valsat uno strumento concettualmente semplice, specifico per il territorio, di facile aggiornabilità e gestione; con funzioni sovrasspecifiche e aggiornabili. L'impostazione tecnica è fondata sull'analisi spaziale tramite applicativi Gis e la tecnologia scelta è risultata ottimale per gestire le informazioni relative alle trasformazioni territoriali, fornendo un valido contributo alla formulazione di alternative progettuali e delle mitigazioni necessarie ad attuare il piano stesso.

tra l'attuazione della città "pubblica" e "privata", sotto il profilo sia quantitativo sia qualitativo; rinviando ai nuovi strumenti urbanistici la possibilità di attualizzare un terzo delle previsioni d'espansione previste dal Prg vigente;  
- l'aggiornamento del Regola-

mento edilizio vigente, che non si è limitato ad adeguarsi alle nuove disposizioni di legge, ma ha previsto innovazioni procedurali e strumentali; per esempio nuove norme per l'eliminazione delle barriere architettoniche, il risparmio energetico, la sicurezza nei cantieri e il disin-

Anche nella scelta dei settori d'indagine, degli indicatori e dei dati che li popolano si è tenuto conto della rilevanza, fattibilità tecnica, aggiornabilità, semplicità e immediatezza. Con rilevanza si intende la capacità del settore di descrivere con completezza la situazione territoriale, pur nell'inevitabile semplificazione. La fattibilità tecnica si concretizza nella necessità che gli indicatori selezionati siano informatizzati e georeferenziati, in massima parte dati di tipo shape, che legano informazioni spaziali a informazioni numeriche. Si sono quindi scelti in genere indicatori già monitorati per fini istituzionali dai vari enti, in modo da poter avere un controllo reale della situazione territoriale. La semplicità logica e interpretativa del settore risulta un elemento fondamentale per poter leggere i dati e adottare le politiche di intervento.

Per consentire un'analisi capillare di tutto il territorio si è diviso il comune in ambiti di indagine, popolati da indicatori puntuali, interpretabili poi in modo aggregato a scala maggiore. In fase preliminare si è impostata una griglia modulare centurata, per poi scendere di scala per sottogriglie. L'implementazione del database ha prodotto uno strumento interrogabile, basato su applicativi informatici georeferenziati, che fornisce risposte pertinenti e aggiornate. Concetto che va oltre la semplice rappresentazione cartografica e rende necessaria una sintesi delle informazioni, con la possibilità di perdere gradi di sensibilità necessari, a volte, per effettuare valutazioni ambientali. L'analisi si articola in tre macrogruppi: tutela del cittadino e della salute, valorizzazione del territorio e dotazioni di infrastrutture tecnologiche, in cui sono stati individuati i singoli settori sensibili. In fase preliminare, quella che ha accompagnato l'apertura della Conferenza di pianificazione, la procedura di Valsat ha individuato "preventivamente" le complessità ambientali e i punti

centro dell'abusivismo:  
- *Ecoabita*, una positiva esperienza di partenariato pubblico-privato per realizzare edifici che, rispetto all'edilizia tradizionale, consumino il 60% in meno di energia, producendo il 46% in meno di CO<sub>2</sub>. Ecoabita è un progetto inserito nel programma

Ue Energia sostenibile per l'Europa 2005-08, a cui aderiscono 32 comuni della Provincia e una decina di altri enti della Regione Emilia-Romagna;

- l'approvazione della Variante al Prg 2001 per la tutela del patrimonio edilizio storico e degli edifici in territorio extraur-

di forza del territorio, indirizzando le strategie e le azioni del Documento preliminare verso una maggiore sostenibilità ambientale.

La restituzione finale della Valsat è una mappa delle complessità ottenibile per singoli indicatori o per il settore sensibile, ovvero complessivamente su tutto il territorio, in cui alle maglie della griglia di analisi corrispondono valori sintetici di sostenibilità. L'omogeneità nell'applicazione del metodo e nell'utilizzo dei fattori è tale da creare mappe di criticità confrontabili con quelle precedenti, in modo da poter confrontare vari scenari: lo stato iniziale e quello di progetto, la verifica *post operam* e sul lungo periodo, per giungere infine a valutare l'evoluzione delle problematiche, come distribuzione spaziale e come intensità.

L'output di questa prima analisi è dunque l'articolazione del territorio comunale in sei classi, in una scala crescente di sostenibilità:

- *complessità molto elevata*: zona nord del centro urbano, ambiti produttivi, via Emilia, Rivalta;
- *complessità elevata*, completamente delle aree a minore sostenibilità e zona nord-ovest in prossimità delle grandi infrastrutture di trasporto (Av, autostrada);
- *complessità media e medio-alta*: centro storico, prima espansione e frazioni;
- *complessità medio-bassa*: zona nord-est extraurbana;
- *complessità bassa*: zona sud extraurbana.

La sintesi e la valutazione, con attribuzione di peso ai vari elementi dei diversi settori sensibili, introducono elementi soggettivi, ma è proprio attraverso questa soggettività, insita e necessaria al processo interpretativo, che gli indirizzi e le strategie dell'Amministrazione si devono concretizzare trovando la chiave di lettura più coerente all'interno di un'approfondita conoscenza del territorio e delle sue dinamiche.

banco, come prima azione di un articolato percorso di salvaguardia degli elementi caratteristici del paesaggio agricolo e urbano reggiano;

- l'indicazione dell'opportunità, per i nuovi luoghi di produzione, di corrispondere alle caratteristiche previste per le aree eco-

logicamente attrezzate, ancora non codificate da leggi regionali ma già da tempo individuate nelle più avanzate esperienze italiane ed europee;

- l'istituzione del bilancio ambientale negli interventi progettati con piani attuativi; una procedura applicata in via sperimentale, che ha consentito di inquadrare con maggior chiarezza i principali problemi ambientali, favorendo la ricerca di soluzioni più adeguate a mitigare gli effetti negativi, anche sociali;

- approvazione dei grandi quartieri di qualità: Parco Ottavi, Manenti sud, Acque chiare che, grazie ad approcci interdisciplinari e percorsi di partecipazione, propongono edificazioni a basso consumo energetico e soluzioni architettoniche innovative, 50% dell'area destinata a verde pubblico, piste ciclabili, servizi pubblici e case ad affitto calmierato;

- la riqualificazione diffusa della città esistente, con progetti di trasformazione e rigenerazione di aree dismesse, al fine di riconsegnare ai cittadini luoghi caratterizzati da una rinnovata identità: ex San Lazzaro, reggia ducale di Rivalta, area dell'ex casa di riposo di Ospizio, ex Locatelli, chiostri di San Domenico, mercato coperto, isolato San Rocco, ecc;

- elaborazione del Piano dei servizi, attraverso un processo conoscitivo multidisciplinare, frutto di un percorso partecipato dalle circoscrizioni, che mira a evidenziare i bisogni dei cittadini, mettendo in gioco la dimensione percettiva, la qualità dell'ambiente, dei servizi e delle relazioni umane, con particolare attenzione all'identità dei luoghi. La fase delle esplorazioni progettuali sarà in grado di indicare alcune risposte ai nuovi bisogni, nati con le forti trasformazioni di questi anni;

- interventi pubblici capillari, mirati a mantenere e qualificare il tessuto connettivo urbano, riorganizzando e implementando la rete di piste ciclabili e con interventi puntuali su alcune componenti della mobilità pub-

blica (nuove linee urbane di bus e minibus) e privata (sistemi elettronici di controllo e gestione dell'accessibilità e della sosta in centro storico).

#### **Piani sovraordinati e politiche di settore**

La costruzione del nuovo piano urbanistico di Reggio si svolge dunque entro un dibattito locale sull'urbanistica, per altro inserito in un articolato processo di pianificazione a scala più ampia: il Quadro strategico nazionale per la politica di coesione europea 2007-13, il Pir, il Ptep, i piani dei comuni confinanti, il Piano della mobilità d'area vasta e altri piani di settore. Per affrontare positivamente tematiche che richiedono approcci allargati, rispetto ai confini comunali, come i poli produttivi di valenza sovramunicipale, la valorizzazione e tutela del territorio extraurbano, la riqualificazione del sistema insediativo della via familia, ecc. è stato costituito un tavolo di concertazione, nato con un Protocollo d'intesa (febbraio 2007), sottoscritto dalla Provincia, dal Comune di Reggio e dai 14 comuni confinanti. Nelle fasi preliminari di costruzione del piano, l'amministrazione comunale ha messo inoltre in campo altri strumenti settoriali, per affrontare efficacemente i bisogni e domande emergenti. Esplorare terreni nuovi per l'urbanistica, nell'ambito del Psc, significa anche non dare per scontata la componente temporale. Troppo spesso, infatti, lo sfasamento temporale tra chi prende le decisioni e il funzionamento delle città ha reso inefficaci, o addirittura inutili, alcune politiche territoriali. In questa ottica, al fine di perseguire subito gli obiettivi del programma di governo, sono stati avviati diversi piani settoriali (della mobilità, del centro storico, del verde, il Progetto casa, i Piani sociali di zona, ecc.), che affrontano diversi aspetti del *planning*, mettendo in campo competenze mirate, che hanno costruito intorno al nuovo Psc un vero e proprio

laboratorio-archivio, consentendo di anticipare e testare sul territorio, attraverso progetti puntuali, alcuni dei temi centrali del piano. La nuova strumentazione urbanistica, cornice programmatica entro cui collocare diverse politiche e tematiche, emergerà quindi come "prodotto di sintesi" di diversi approfondimenti disciplinari e culturali, con un forte processo d'integrazione e coinvolgimento di diversi attori del territorio.

#### **Partecipazione: una straordinaria occasione di confronto**

L'elaborazione del Psc si colloca tra due prospettive in tensione, che vanno ugualmente considerate. Da un lato proiettare lo sguardo nel futuro, dare spazio all'immaginazione, a ciò che non esiste e che è da costruire. Dall'altro è cruciale collocarsi nel presente, nelle condizioni e contraddizioni in cui oggi si vive, perché da queste emergono orientamenti di città che avverrà domani, visioni e attese per quello che potrebbe nascere e si vorrebbe far nascere.

Ascolto, coinvolgimento e partecipazione sono stati aspetti cruciali del processo decisionale di costruzione del nuovo piano, creando l'occasione d'individuare soluzioni condivise e sostenute da un senso di fiducia verso il nuovo.

L'impegno è stato quindi indirizzato alle indagini sulla città, le sue componenti ambientali, fisiche, economiche e sociali, alla conoscenza e all'interpretazione dei fenomeni e delle dinamiche in corso e alla verifica dei loro effetti sulla comunità. A partire dalla ricognizione dello stato di attuazione dei piani vigenti e da un'indagine dettagliata sulla conoscenza dei luoghi e del loro significato, fino alla definizione di preliminari scenari futuri. La lettura del contesto è stata fatta tenendo contemporaneamente presente una pluralità di dati statistici, demografici, finanziari, socioeconomici e urbanistici, che fotografano assetti e delineano ten-

the strategic themes for the Psc through a case study;

- Lab 1 - The 'poles' of excellence;
- Lab 2 - Places of production;
- Lab 3 - The landscape system;
- Lab 4 - Upgrading works;
- Lab 5 - The welfare system;
- Lab 6 - Vast area policies.

More than 20 interviews were held with privileged witnesses able to enrich, with their personal experience and their visions of the city, the framework of analysis, the strategies and the objectives to be pursued.

#### **The Planning conference**

The Planning conference provided the opportunity to take stock of the capacity of confrontation with the community, and was thus not a point of arrival, but rather the continuation of the listening process that will accompany the Psc in its institutional procedure of adoption and approval.

The proceedings covered 11 sessions, 5 plenary and 6 thematic, between October 2007 and April 2008 involving more than 300 guests.

The preliminary documents approved by the City Council with its resolution of 23 October 2007 were agreed with, in particular the objectives and the strategic choices.

The reformist strategy  
of Reggio Emilia  
Giuseppe Campos Venuti

There are certainly very few Italian municipalities that, as Reggio Emilia, have chosen to give themselves as many as five town plans since the end of the last World War. Plans approved and duly carried out, except the last one, now being adopted; some of them perhaps debatable, but all based on the conviction that the territory to be governed, the town, has to fix rules and has to respect them. The first post-war plan, adopted in 1953, is definitely the least successful one; and as all plans at that time it fully felt the burden of the cultural backwardness of Italian town planning in that period. Moreover the dimension of the plan was wrong, assuming that Reggio 'had to' reach at least 300,000 inhabitants. It was then not yet understood that many building areas foreseen by the plan did not create competition, lowering market prices, but served only to multiply the land rent. The town-planning deregulation of the Eighties in some way affected also Reggio, which in 1984 adopted a new Master plan less concerned about the clash with land rent. Writing about it in 'Urbanistica' (no. 76-77), Roberto Gambino defined it euphemistically as a 'consensual plan', recalling that until then a plan adopted unanimously 'would have aroused suspicions and diffidence'. Private destinations again started growing, with the widespread diffusion of tertiary destinations, but offsetting this there was a parallel increase also of forecasts of green areas and public services. In the Nineties the reformist urge affected the whole of Italian town planning. And Reggio Emilia became the centre of the first innovative experiments, as its specific requirements fully coincided with the reformist movement. Thus, while Inu finalized the 'principles and rules' of the reform (1995), the Municipality of Reggio Emilia prepared a preliminary draft of the Master plan which suggested the new 'ecological' strategy required by the town, and also the new model of implementation, intended to substitute expropriation, by then inapplicable because of the

denze, considerando al tempo stesso percezioni e valutazioni che si condensano e circolano tra i cittadini, portatori di vari interessi e varie visioni, con il contributo di *opinion leaders* e di gruppi impegnati su particolari questioni.

I processi di partecipazione attivati per costruire il Psc hanno prodotto rappresentazioni e valutazioni sulla realtà di Reggio e sul suo futuro, che occorre considerare in rapporto ai dati oggettivi. In molti casi le osservazioni raccolte dalle diverse "voce" ascoltate, rafforzano e sostengono le rappresentazioni analitiche di contesto elaborate con il quadro conoscitivo; in altri casi, al contrario, esplicitano ambivalenze o accentuazioni diverse, in relazione alla dimensione percettiva messa in gioco. Un confine tra dinamiche oggettive e percezioni, esile e influenzabile, da esplorare e considerare, che consegna ambiti di lavoro diversi, ma ugualmente significativi, nella prospettiva di una progettualità condivisa e riconosciuta.

Per il Psc, grazie alla Lr 20/2000, il percorso partecipativo si traduce in un'autentica opportunità di confronto e il metodo concertativo diventa parte di una nuova *governance*, in grado di valorizzare le intelligenze, costruire progetti e favorire una maggiore responsabilità da parte di tutti. I processi di partecipazione, avviati nella fase preliminare alla Conferenza di pianificazione, sono stati promossi per far partecipi i cittadini e i gruppi che a vario titolo li rappresentano, coinvolgendoli direttamente nella costruzione di interpretazioni e scenari, in base ai quali definire le linee strategiche del Psc. Il lavoro si è sviluppato attraverso diverse azioni: 5+1 laboratori di partecipazione (tenuti tra il dicembre 2006 e il maggio 2007); interviste a testimoni privilegiati; 30 gruppi di lavoro presso le circoscrizioni e gli assessorati comunali; convegni, seminari e pubblicazioni.

Per poter effettivamente mettere a disposizione dati ed elabora-

zioni sufficientemente chiari e comprensibili, entro gli ampi obiettivi strategici delineati per il Psc, si sono approfondite alcune problematiche, che potevano essere rappresentate in modo sufficientemente diretto e immediato, delle quali si potevano ricostruire i vari passaggi, per arrivare a definire gli obiettivi specifici.

Sono state così individuate alcune tematiche strategiche del Psc, su cui si sono istituiti sei laboratori, finalizzati a sviluppare riflessioni, riflessioni e confronti sui dati disponibili e a elaborare ipotesi e proposte. È stato così possibile affidare a ciascun laboratorio l'approfondimento di un tema-problema specifico. In particolare, alcuni contenuti strategici del piano sono stati trattati approfondendo un "caso studio", utile a meglio comprendere l'ambito di riferimento:

1. I poli d'eccellenza: "stazione Av/Ac";
2. I luoghi della produzione: "Mancasale";
3. Il sistema paesaggio: "ambito di via Settembrini";
4. La riqualificazione: "struttura urbana della via Emilia";
5. Il sistema del welfare: "il sistema dei servizi educativi";
6. Politiche d'area vasta.

I laboratori hanno coinvolto oltre 170 persone: cittadini, rappresentanti di associazioni di categoria, professionali e di volontariato, delle organizzazioni sindacali e delle circoscrizioni comunali. L'amministrazione comunale, inoltre, ha intervistato uno o più "testimoni privilegiati", in grado di arricchire ulteriormente, con dati ed esperienze, il lavoro dei laboratori. I partecipanti hanno individuato contenuti in grado di delineare evoluzioni e approfondimenti rispetto ai dati di partenza. Da questo lavoro sono emerse alcune "linee guida" (raccolte nel volume *Per la costruzione del nuovo piano urbanistico: 5+1 percorsi di partecipazione*), che espongono le elaborazioni e gli indirizzi condivisi sulle problematiche affrontate e prefigurano azioni di programma, come contributo alle strategie promosse con il Psc.

Un ulteriore coinvolgimento

della cittadinanza è alla base del lavoro per la costruzione del Piano dei servizi, parte integrante del Psc. Si tratta di un processo complesso, che ha impegnato l'amministrazione per oltre un anno e mezzo, con l'obiettivo di realizzare un quadro conoscitivo il più possibile aderente alla realtà del territorio, stimolando e sostenendo esplorazioni progettuali orientate a migliorare l'assetto e la vivibilità di ogni frazione e quartiere, rafforzando socialità, qualità urbana, senso di appartenenza e di sicurezza. In altre parole, definire o ridefinire le identità dei territori con le persone che in quei territori ci vivono. Per queste attività sono stati attivati oltre 30 gruppi di lavoro, coinvolgendo le circoscrizioni, numerosi servizi interni all'amministrazione ed enti esterni. A questi percorsi di partecipazione si sono affiancate oltre 20 interviste a interlocutori rappresentativi delle professioni, dell'impegno sociale, della formazione, dell'innovazione e cultura, in grado di sviluppare più in dettaglio alcune visioni sulla città, arricchendo con le proprie esperienze i dati, il quadro d'analisi, le strategie e gli obiettivi. La partecipazione ha inoltre assunto molteplici forme e significati, che riguardano l'informazione e il coinvolgimento dei cittadini, ma anche gli scambi culturali e gli approcci ai problemi che possono arricchire le visioni del futuro, diffondere esperienze, idee, suggestioni, punti di vista diversi. *Fotografia Europea*, il *Festival dell'architettura*, i concorsi internazionali avviati per la riqualificazione delle piazze storiche e l'area della stazione Tav, coinvolgendo i giovani tramite le università (Parma per lo studio della via Emilia; Firenze per il Maurizioano; Ferrara per le Reggiane), sono tutte iniziative che rispondono all'esigenza di conoscere e condividere contributi esterni. In questo contesto è stato avviato un percorso (da febbraio a giugno 2007) con alcuni istituti superiori di Reggio, con l'obiettivo, attraverso l'ascolto

del punto di vista degli studenti, di leggere le trasformazioni in corso nei vari campi che investono la vita e l'agire di una comunità, evidenziando i punti di forza e di debolezza e traggendoli su scenari condivisi. Gli eventi culturali prodotti dall'amministrazione negli ultimi due anni sono parte di un processo di coinvolgimento e confronto, che ha inteso raccogliere attorno al nuovo Psc non solo le voci della città, ma anche alcune importanti esperienze, non solo italiane. Da tutto questo sono emersi arricchimenti e contaminazioni culturali, riflessioni e suggestioni per una città che si propone in una dimensione europea.

### La Conferenza di pianificazione

In questo articolato contesto, che necessita di nuove forme di governance locale e metodi innovativi per la definizione delle scelte, la costruzione del Psc è stata quindi una straordinaria occasione di confronto con la comunità. La partecipazione è stata favorita dalla nuova legge urbanistica regionale che individua nella co-pianificazione e nel principio di sussidiarietà gli elementi cardine di un nuovo modello di pianificazione. L'apertura della Conferenza (26 ottobre 2007), come luogo deputato alla concertazione istituzionale, è stata occasione per fare il punto sulle capacità di ascolto della comunità. Le iniziative a essa collegate sono state non un punto d'arrivo, ma la prosecuzione del processo d'ascolto, che accompagnerà il Psc anche nell'iter di adozione e approvazione.

Ai sensi della Lr 20/2000, alla Conferenza sono stati invitati gli enti territoriali e le amministrazioni preposte all'espressione di pareri (45 soggetti) e, per scelta, anche diverse associazioni e soggetti interessati, in totale oltre 300. I lavori si sono svolti in 5 sedute plenarie e 6 tematiche, concludendosi il 23 aprile 2008. La Conferenza ha condiviso i contenuti dei docu-

menti preliminari (Quadro conoscitivo, Documento preliminare, Valsat preliminare, approvati dalla Giunta il 23/10/07), presentati alla discussione con particolare riguardo alla definizione degli obiettivi e delle scelte strategiche, acquisendo valutazioni e proposte dei partecipanti. Ma la Conferenza è stata anche occasione per illustrare piani e programmi su cui l'amministrazione è già impegnata, al fine di fornire una visione complessiva delle sue politiche. A *latere* della Conferenza, per agevolare i lavori, sono stati svolti numerosi incontri con i singoli partecipanti (Regione, Provincia, Arpa, Ausl, altri comuni, enti di bonifica, associazioni), al fine di approfondire tematiche puntuali e scelte tecniche.

Sono inoltre state promosse iniziative di partecipazione e di riflessione sul Psc, tra cui la ripresa dei laboratori 5+1. Pur non mancando sollecitazioni, richieste di chiarimento, accentuazioni e critiche, i numerosi contributi pervenuti confermano sostanzialmente analisi, strategie e proposte presentate in sede di Conferenza. Le riflessioni riguardano i temi legati all'area vasta e, nella maggior parte dei casi, si tratta di puntualizzazioni sostanzialmente coerenti con i contenuti dei piani. Anche sui contenuti del Psc (il tema della casa sociale, il sistema residenziale, le norme per le zone agricole, ecc.) i contributi sono spesso riflessioni e proposte in linea con i documenti presentati, che in maggior parte riguardano le successive fasi di elaborazione del Psc. Oltre ai contenuti del piano, è particolarmente apprezzato il metodo utilizzato ed emerge a più riprese la richiesta di proseguire anche nelle fasi successive attraverso il confronto allargato che ha caratterizzato questa prima fase di lavoro. L'adozione del Psc e del Rue è programmata entro il termine del mandato.

\* Ingegnere, dirigente del servizio pianificazione e qualità urbana e responsabile nell'equipe di progettazione del Piano.

## La strategia riformista di Reggio Emilia

Giuseppe Campos Venuti\*

Sono certamente rari i comuni italiani che, come Reggio Emilia, abbiano scelto di darsi ben cinque piani urbanistici dopo la fine dell'ultima guerra mondiale. Piani approvati e attuati regolarmente, tranne l'ultimo, in fase di adozione; alcuni magari discutibili, ma tutti frutto della convinzione che per il governo del territorio la città deve darsi delle regole e rispettarle. È questa, forse, la valutazione principale, indubbiamente positiva, a proposito di come i reggiani hanno amministrato l'urbanistica e ritengo sia difficile smentirla. Arrogamento tipicamente emiliano, di chi ha fiducia nei principi, nelle idee guida e insieme sente la necessità di attuarli pragmaticamente, senza cedimenti ma se necessario ricorrendo a qualche ragionevole compromesso.

### Mezzo secolo, cinque piani

La vicenda dei piani di Reggio Emilia e della loro concreta attuazione mi sembra confermi questa valutazione. I momenti discutibili, come quelli di maggior riuscita, derivano infatti non da astratte scelte ideologiche, ma da precise strategie, risultate più o meno adeguate alla prova dei fatti. Il che, in genere, ha permesso di correggere più facilmente gli errori quando sono emersi e di sviluppare i successi comprovati dalla realtà.

Il primo Piano del dopoguerra, adottato nel 1953, pur affidato a un'ottima terra di architetti milanesi (Albini, Castiglioni e De Carlo), è certamente il meno riuscito e, come tutti i piani coevi, risentiva pienamente dell'arretratezza culturale dell'urbanistica italiana dell'epoca. Il disegno del piano è sviluppato lungo le principali direttrici viarie, formando il noto "sigaro" che ha per asse la via Emilia. Scelta sbagliata, che la città continua a pagare ancora oggi. Il dimensio-

high costs involved, with town planning equalization. The brand new implementation mechanism needed time to be understood and accepted, which meant that the Master plan was not adopted until 1999. The private building forecasts were reduced, transforming a large part of the diffuse tertiary and reducing building densities. Accompanying this was the systematic application of town planning equalization, with the free granting for public uses of at least 40% of the area in all sectors of implementation, and 60% of the areas earmarked in the old plan as public services, against modest forecasts of new building.

The 1999 Master plan, which strongly contributed towards developing the strategy of town planning equalization of law 20/2000, was to be the last one approved by the Region (2001) when the reform had already been approved. It is understandable that the municipality of Reggio, not wanting to adapt just formally the plan to the new law, postponed the drawing up of a completely new plan. Meanwhile however the very rapid increase in immigrants, generally well inserted in the local productive and social fabric, and the good productive trend of the industrial system, inevitably led to new presences on the market and stimulated a great upswing in building production, with record growth rates. And the market responded by exploiting in an exasperated manner the legislative possibilities of building in the "porous" spaces of the urban fabric. Perhaps to offer an alternative to this negative choice of the market, the municipality adopted an over-dimensioned Ppa, which produced a quantity of detailed plans greater than the normal trend of implementing the Master plan. And it was then that the municipality decided to start the Structural plan as per Regional law 20/2000.

The reformist plan model  
It would be an exaggeration to describe the strategy of Reggio Emilia's Psc without recalling the extraordinary diversity of the new plan model, compared with the plans that, also in Reggio, had been used for half a century, and the drawbacks of the old discipline, by

In alto, il piano Artoni (1932-36); la proposta di Prg Albini, Castiglioni, De Carlo (1953); al centro, il piano Albini (1961); il Prg Albini, Campos Venuti, Piacentini (1967); in basso, il Prg Carrieri, Crocioni, Monti (1984); il Prg Campos Venuti, Oliva (1999).

Top, Artoni Plan (1932-36); Prg proposal of Albini, Castiglioni, De Carlo (1953); middle, Albini Plan (1961); Alonini, Campos Venuti, Piacentini Prg (1967); bottom, Carrieri, Crocioni, Monti (1984); Campos Venuti, Oliva Prg (1999).

A pagina 74/75, Documento preliminare di Psc. Obiettivi, strategie e azioni di piano.

On page 74/75, Psc, Documento preliminare. Plan intentions, strategies and actions.

then unbearable, and the simple but radical changes introduced by the reformist regional laws for Reggio by Regional law 20/2000. Which changes, I repeat, the last plan of Reggio drawn up on the basis of the old law had contributed to bring about. But even so the 1999 Master plan had a basic defect, namely that of being a prescriptive type of general plan, i.e. one that as soon as it was approved, caused private rights and public duties, treated in an extraordinarily unequal fashion, to leap ahead. Private building rights, in fact, had no deadlines and were attributed - precisely by the municipality, with the Master plan - in exchange for frankly inadequate payments.

The programmatic character of the new Psc, intended to cover the medium term of 15 years, transformed the approach to the private city no less than to the public city: private rights are expressed guidelines and thus their dimensioning is not cogent but just a strategic choice of the town planning operation. And this is not expressed in quantity of building areas, but as 'urban load' the total of which may not be exceeded, and which later reappeared in the 'Valsat', an instrument of self-control inserted in the plan by the law in lieu of the Eia (Environmental impact assessment), a typical instrument of verification *a posteriori*, and therefore of dubious practicability and validity. In fact, the respecting of the guidelines of the Psc, also for private building rights, was assigned to subsequent Poes (Operative plans), whose (prescriptive) dimensioning could not

namiento del piano era poi completamente fuori misura: Bologna con il suo piano puntava al milione di abitanti e Modena al mezzo milione, Reggio "doveva" aspirare almeno a 300.000 abitanti. Non si era ancora capito, allora, che molte aree edificabili previste nel piano non creavano concorrenza, abbassandone i prezzi sul mercato, ma servivano soltanto a moltiplicare la rendita fondiaria.

Quindici anni dopo, però, a Reggio Emilia e in tutta la regione, matura la svolta urbanistica, che affronta apertamente il problema della rendita. Prima il Peep e poi il Prg sono il frutto evidente della nuova linea. Con il Prg (consulenti Albini, Campos Venuti e Piacentini) si dimezzano le previsioni residenziali del piano precedente e si raddoppiano le previsioni per i servizi. Il metodo di quantificazione dei servizi adottato per Reggio nel 1967 verrà ripreso dal decreto sugli standard del 1968. Alla direttrice prevalente della via Emilia ne viene contrapposta una ortogonale, indirizzata alla Bassa Padana e all'Appennino.

#### Dalla deregulation al rilancio riformista

La deregulation urbanistica degli anni Ottanta, emblemizzata dal primo condono edilizio, investe in qualche modo anche Reggio Emilia, che nel 1984 adotta un nuovo Prg (consulenti Carrieri, Crocioni e Monti), meno preoccupato dello scontro con la rendita fondiaria. Presentandolo su *Urbanistica* n. 76-77, Roberto Gambino lo definisce eufemisticamente un «piano consensuale»; ricordando, come, fino ad allora, un piano adottato all'unanimità «avrebbe suscitato sospetti e diffidenze». Le destinazioni private tornano a crescere, con una diffusione capillare di destinazioni terziarie, allora molto appetite, ma in compenso crescono in parallelo anche le previsioni di verde e servizi pubblici. Gli anni Ottanta segnano, però, anche a Reggio Emilia, una fortissima crescita dei prezzi delle

aree urbane, colpendo duramente la politica di larghe acquisizioni comunali, applicata volontariamente a Reggio, come a Modena e a Bologna, dopo che, nel 1963, era saltata la riforma legislativa dell'esproprio generalizzato. E il piano del 1984, che aveva creduto di bilanciare l'ampio dimensionamento privato con vaste previsioni pubbliche, entra rapidamente in difficoltà. Dopo un decennio d'attuazione, lo squilibrio fra edilizia privata e servizi pubblici suggerisce così di correggere il tiro e di farlo con un nuovo piano riformista.

Negli anni Novanta la spinta riformista investe tutta l'urbanistica italiana. E Reggio Emilia diventa sede delle prime esperienze innovative, perché le sue esigenze specifiche coincidono pienamente con il movimento riformista. Così, mentre l'Inu mette a punto "i principi e le regole" della riforma (1995), il Comune di Reggio Emilia prepara un progetto preliminare di Prg (1994, consulenti Campos Venuti, Oliva e Zoppi), che suggerisce la nuova strategia "ecologica", richiesta dalla città, e il nuovo modello attuativo destinato a sostituire l'esproprio, ormai inapplicabile per i costi insopportabili, con la "perequazione urbanistica".

Il nuovissimo meccanismo attuativo ha bisogno di tempo per essere compreso e condiviso, così il Prg (consulenti Campos Venuti e Oliva) è adottato solo nel 1999. Le previsioni d'edilizia privata sono ridotte, riutilizzando i "residui" del precedente, trasformando gran parte del terziario diffuso e riducendo le densità edilizie. A questo si accompagna l'applicazione sistematica della perequazione urbanistica, con la cessione gratuita a usi pubblici, di almeno il 40% dell'area in tutti i comparti di attuazione e del 60% nelle aree destinate dal vecchio piano a servizi pubblici, a fronte di modestissime previsioni di nuova edificabilità. Con questi metodi gli espropri per le aree a servizi sono ridotti a un quarto di quelle necessarie, ma in tutti gli

interventi urbanistici il 30% delle aree è destinato a parco privato, raddoppiando di fatto la superficie permeabile.

Il Prg del 1999, che ha contribuito fortemente a maturare la strategia della perequazione urbanistica della Lr 20/2000, sarà l'ultimo approvato dalla Regione (2001), a riforma già approvata. È comprensibile che il Comune di Reggio, non volendo "spacchettare", cioè adattare solo formalmente il piano alla nuova legge, abbia rimandato l'elaborazione di un piano completamente nuovo. Nel frattempo, però, il rapidissimo aumento degli immigrati, in genere ben inseriti nel tessuto produttivo e sociale locale e il buon andamento produttivo del sistema industriale hanno prodotto inevitabilmente nuove presenze sul mercato e stimolato un vero e proprio surriscaldamento della produzione edilizia, con tassi di crescita da primato. E il mercato ha risposto sfruttando in modo esasperato le possibilità normative di realizzare edifici nelle "porosità" del tessuto urbano. Forse per offrire un'alternativa a questa negativa scelta del mercato, il Comune adotta un Programma pluriennale di attuazione (Ppa) sovradimensionato, col risultato di sommare alle iniziative edilizie puntuali una quantità di piani particolareggiati superiore al trend fisiologico di attuazione del Prg. Ed è allora che il Comune decide di avviare il Piano strutturale, di cui alla Lr 20/2000.

#### Il modello del piano riformista

Sarebbe sbagliato descrivere la strategia del Psc di Reggio Emilia senza ricordare: 1) la straordinaria diversità del nuovo modello di piano, rispetto ai precedenti che, anche a Reggio, sono stati utilizzati per mezzo secolo e 2) quali erano gli inconvenienti della vecchia disciplina, ormai insopportabili e 3) i semplici ma radicali cambiamenti introdotti dalle leggi regionali riformiste. Cambiamenti, ripeto, che l'ultimo piano di Reggio elaborato in base alla vecchia



legge, ha contribuito a determinare.

Anche con quelle anticipazioni il Prg 1999 aveva però un difetto fondamentale: quello di essere un piano generale prescrittivo, "conformativo", come dicono i giuristi; cioè un piano generale che appena approvato faceva scattare i diritti privati e i doveri pubblici, trattati in

forma straordinariamente speruata. I diritti di edificabilità (privata), infatti, non avevano scadenza temporale ed erano attribuiti proprio dal Comune, con il Prg, in cambio di compensi francamente inadeguati. Ai servizi pubblici i titolari dei diritti edificatori contribuivano infatti con una parte abbastanza modesta delle urbanizzazioni

relative ai singoli interventi, cioè ai soli servizi di quartiere, ma nulla offrivano in aree o contributi finanziari, per le urbanizzazioni di interesse della città nel suo insieme, cioè per i servizi urbani e generali. Il diritto alla città privata si esplicitava insomma per intero e *sine die*, mentre per la città pubblica il diritto era compensato solo in

exceed the overall sustainable urban load. At least not until a new Psc, if it so wished, might change the guidelines of the previous one.

**The innovation of the Operative plan**  
The right of prescription, eliminated from the general plan, except for cultural and environmental assets, is attributed to the Psc, whose fore-



# idea di città: da Reggio città nell'Europa a Reggio città eu

↘ Reggio città della sostenibilità ambientale

↘ Reggio capitale sociale

↘ Reggio città della conoscenza e dell'innovazione



tutela del patrimonio edilizio storico architettonico



dal centro storico alla città storica



una rete di poli di eccellenza



riqualificazione estesa del contesto della via emilia



riqualificazione estesa della zona nord



riqualificazione delle ville e delle frazioni



manutenzioni qualitative dell'esistente



la città pubblica come sistema diffuso e capillare



poli produttivi sovracomunali (apea)



ammodernamento della rete di mobilità



cintura verde



parchi agricoli



ambiti agricoli periurbani



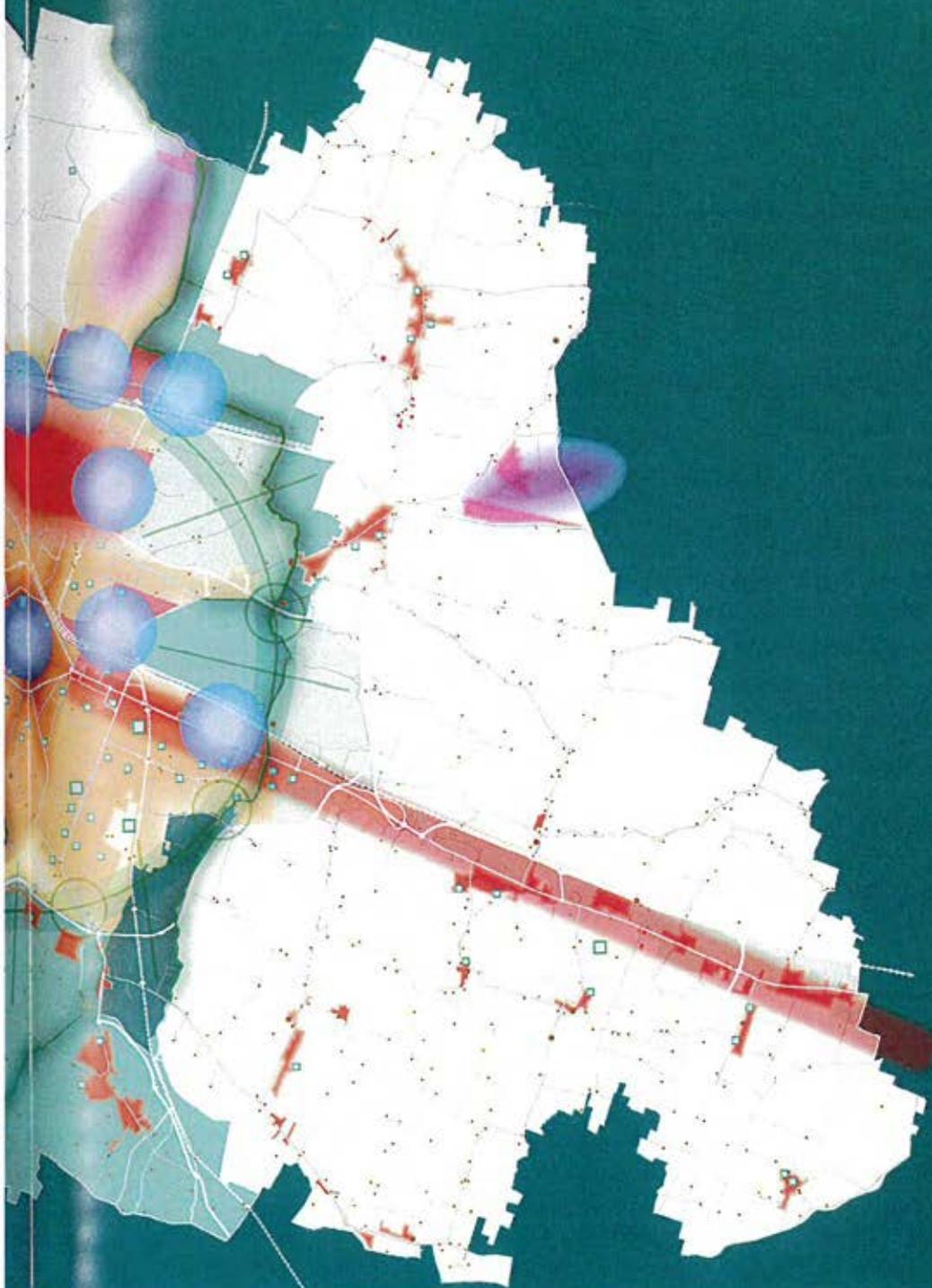
ambiti agricoli di rilievo paesaggistico



ambiti agricoli ad alta produttività



# il piano in 6 strategie e 15 azioni



## 1 LA CITTÀ NON SI AMPLIA, SI TRASFORMA

- 1 LIMITE ALL'ESPANSIONE DELLA CITTÀ
- 2 CONTENIMENTO DELLA DISPERSIONE

## 2 LA CITTÀ SI TRASFORMA E SI RINNOVA

- 3 UNA RETE DI POLI DI ECCELLENZA
- 4 VALORIZZAZIONE DELLA CITTÀ STORICA

## 3 LA CITTÀ QUALIFICA E RIORDISCA L'ESISTENTE

- 5 RIQUALIFICAZIONE DIFFUSA
- 6 RIQUALIFICAZIONE SPECIFICA
- 7 UN NUOVO MODO DI COSTRUIRE E ABITARE

## 4 LA CITTÀ SI AMMODERNA

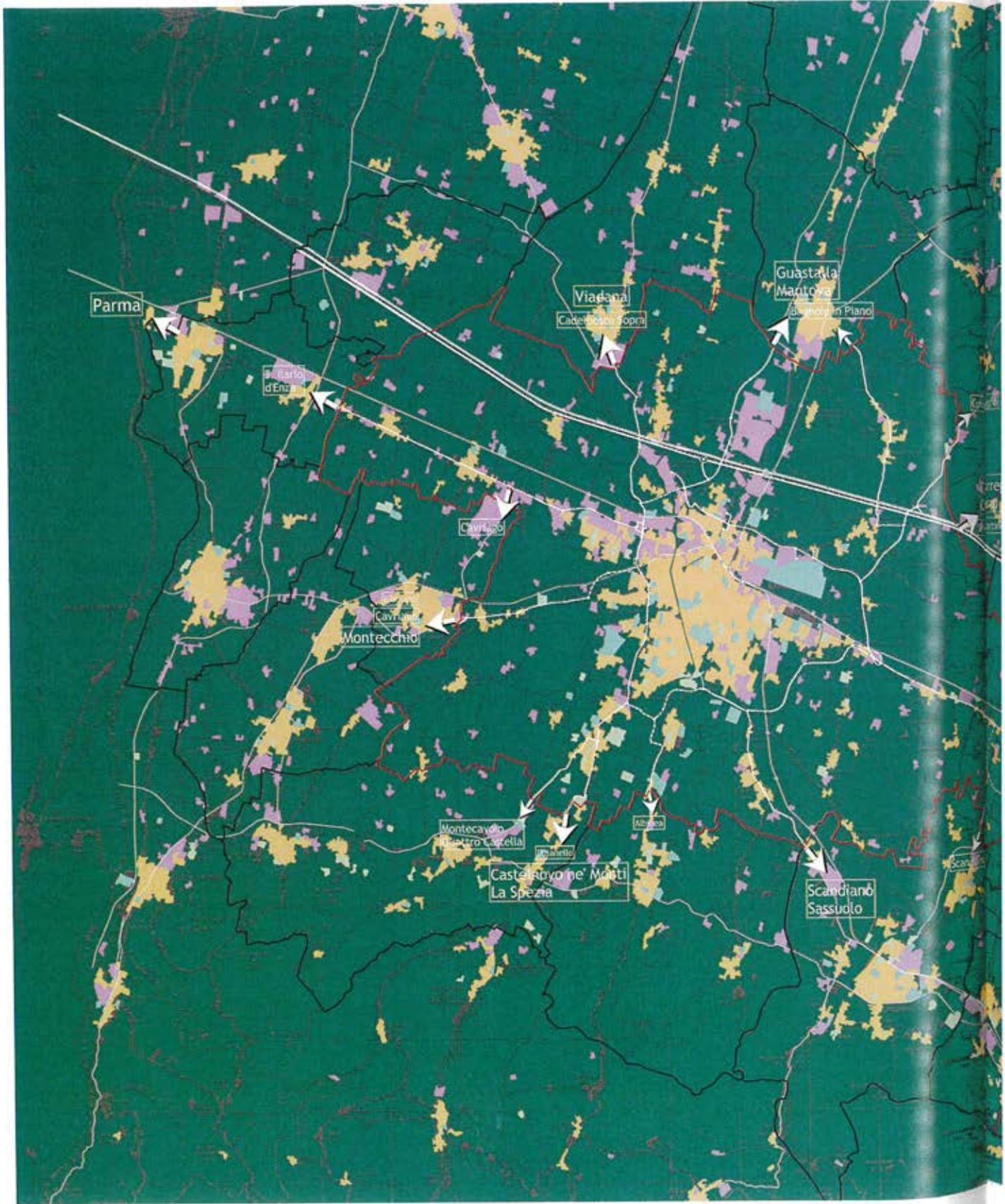
- 8 MOBILITÀ
- 9 LUOGHI PER LA PRODUZIONE
- 10 SISTEMA COMMERCIALE

## 5 LA CITTÀ PUBBLICA SI RAFFORZA

- 11 AZIONI PER L'EDILIZIA SOCIALE
- 12 PIANO DEI SERVIZI

## 6 IL TERRITORIO RICONOSCE E VALORIZZA LE SUE RISORSE

- 13 OPPORTUNITÀ DI PAESAGGI
- 14 SALVAGUARDIA DEL TERRITORIO DELL'AGRICOLTURA
- 15 POTENZIAMENTO DELLA RETE ECOLOGICA E DELLA BIODIVERSITÀ





misura modesta e, per il resto, si trasformava in dovere, per il Comune, da realizzare a caro prezzo ed entro cinque anni. E la fonte di questa disparità di trattamento fra città privata e città pubblica era proprio il Prg. Per quanto riguarda la durata dei diritti, previsioni o vincoli, comunque denominati, questa disparità di trattamento è oggetto di un dibattito polemico, nel quale non mi sembra utile entrare. Se cioè i diritti edificatori privati (i polemisti non vogliono neppure chiamarli così) possano o meno essere cancellati, con un provvedimento urbanistico successivo a quello che li ha attribuiti. Ricordo solo, anche in questa sede, che a ogni importante tentativo comunale di cancellare radicalmente le previsioni edificatorie private, i contenziosi tra comuni e privati si sono sempre risolti a favore della proprietà immobiliare. Il che, purtroppo, conta assai più di ogni controversia sui principi. E ricordo anche che dal punto di vista politico e, perché no, dal punto di vista etico, mi sembra discutibile, tranne nei casi indicati dalla legge, cancellare previsioni urbanistiche che per anni hanno generato riconosciuti valori immobiliari, consentendo compravendite a catena, penalizzando l'ultimo acquirente, che resta con il classico "cerino in mano". La legge precisa infatti in quali casi un diritto edificabile può essere cancellato senza indennizzo, cioè quando intervenga un "vincolo sovraordinato" (di legge o per provvedimento nazionale o regionale) di carattere culturale o ambientale, che il Comune è tenuto a registrare nel suo piano e per il quale non dovrà nulla alla proprietà interessata. La polemica si è ripetuta nel caso dell'ultimo Prg di Roma, dove il Comune ha cancellato, senza esitare, le ampie previsioni di edificabilità privata del vecchio Prg, in contrasto con i parchi naturali regionali istituiti molti anni dopo il Prg, ma ha trasformato e talvolta trasferito, senza cancellarle, le altre previsioni, pur considerandole talvol-

ta esuberanti. E ciò è accaduto perché la Regione Lazio, purtroppo, aveva approvato una legge che confermava la concessione favorevole alla proprietà fondiaria, rifiutando la concessione riformista, come quella della Lr 20/2000 dell'Emilia-Romagna, che avrebbe consentito di "sospendere" la validità delle previsioni residue del vecchio Prg, lasciando la scelta esecutiva ai successivi Piani operativi (Poc) prescrittivi.

### Il peso dell'offerta residua

Per Reggio Emilia il tema era stato sollevato esplicitamente da Luigi Mazza, che, scrivendo del preliminare di Prg 1994 su *Urbanistica* n. 103, aveva titolato «L'insostenibile peso dell'offerta residua», ricordando che il nuovo Prg adottato nel 1999, senza la riforma della legge, avrebbe dovuto fare i conti con le previsioni sovradimensionate e non utilizzate del piano precedente. Il nuovo Psc, invece, grazie alla legge regionale non deve più sopportare il peso della "offerta residua", anche se l'ampiezza del Ppa 2001 ha certo incrementato i "diritti acquisiti" consolidati dai piani attuativi approvati e quindi non più discutibili. Il carattere programmatico del nuovo Psc, pensato per il medio termine di 15 anni, trasforma dunque l'approccio alla città privata non meno che alla città pubblica: i diritti privati sono espressi come indirizzi e il loro "dimensionamento", dunque, non è cogente, ma solo una scelta strategica dell'operazione urbanistica. E non è espresso in quantità d'aree edificabili, ma in *carico urbanistico* complessivamente insuperabile, che ricomparirà nella Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale), strumento di autocontrollo inserito nel piano dalla legge in luogo della Via (Valutazione di impatto ambientale), tipico strumento di verifica *a posteriori* e per questo di discutibile agibilità e validità. Di fatto, il rispetto degli indirizzi del Psc, anche per i diritti edificatori privati, sarà di fatto affidato

casts are made for five years and lapse if in that time they are not translated into executive instruments, i.e. into Urban implementation plans (Pua), which can take the form of real 'urban projects'. Thus a conception that on the one hand imagines a medium-term programme, but on the other hand foresees its execution in successive phases; and the Poc was to allow contractors to accept, among the indications suggested by the Psc, those that they consider they are able to design and carry out within five years. For the choices of the future Pocs, the Psc of Reggio Emilia offered sites, not defined in advance within urban confines, as well as town-planning and environmental parameters that were to condition the characteristics of the measures. Choice of the measures to be included in the Poc could in fact stem from municipal indications, respecting the parameters foreseen for the typology of the measures. But the municipality could consider various territorial sectors of equivalent value, in which case choice would be made among these on the basis of a competition among those able to offer to improve the planning and environmental parameters already fixed.

The implementation of the Psc, assigned to the Poc, is thus totally different from that of the Ppa, which in practice limited itself to selecting the areas of the Master plan authorized to formulate a plan of implementation, with no obligation to present it - as in the case of Reggio Emilia - to be able to take advantage of the norms of the current Master plan. Instead, the Poc was to be the outcome of a real agreement between municipality and owners, to carry out the transformations in the priority areas, or of a competition to select, among areas of equal town-planning interest, the one for which the private operator could offer the best proposal to increase the pre-established planning and environmental parameters. Town planning equalization, in any case, was to enable the Poc to produce the entire public city of quality, alongside the private city.

Regional reform added a third town planning instrument to the Psc and the Poc, intended to govern the part

**VIA EMILIA  
POLO DELLA CULTURA  
E DEL LAVORO**

Nel contesto urbano della via Emilia la presenza di funzioni culturali tra cui il Museo di arte moderna ed elementi di alto valore storico architettonico nonché di aree produttive dismesse diventa occasione per disegnare una nuova polarità capace di incidere positivamente nel quadrante ovest della città.



**NUOVE PORTE D'ACCESSO  
ALLA CITTÀ**

Nodo di grandi corridoi infrastrutturali nazionali ed internazionali, la fermata mediopadana della linea alta velocità, il nuovo casello autostradale, il parco delle opere di Calatrava, la fiera, la rete di mobilità pubblica disegnano nuove polarità nella zona nord della città.



**IL GIGLIO  
POLO PER IL TEMPO LIBERO  
E I SERVIZI**

Grande polo dello sport e del tempo libero nel quale sono previste funzioni integrate in grado di fornire articolate proposte a scala territoriale: attività sportive, sociali, terziarie, ricreative.



**SISTEMA DELLE VILLE DUCALI**

Nodo di connessione verde tra il cuore della città edificata e della bassa pianura e il subsistema matildico pedecollinare e montano. Luogo d'incontro e contaminazione tra antiche e nuove vocazioni.



**EX SAN LAZZARO  
POLO UNIVERSITARIO**

Nuovi campus per rafforzare la presenza universitaria a Reggio e diventare luogo sempre più aperto ed integrato con le altre realtà cittadine.

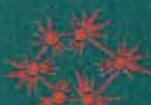


**EX OFFICINE REGGIANE**

Nodo strategico per estendere l'effetto città oltre i confini dei viali di circonvallazione e per ricucire quartieri a nord e a sud della ferrovia. Tecnopolo dell'innovazione, della ricerca e del terziario.



## VALORIZZAZIONE DELLA CITTÀ STORICA



### RIORGANIZZARE LA MOBILTÀ

Le azioni del piano sono rivolte a:

- riqualificare l'ambito urbano dei viali di circonvallazione
- riqualificare l'ambito urbano dei viali di penetrazione
- collegare funzionalmente e strutturalmente le aree interne ed esterne

### FAVORIRE NUOVE ATTIVITÀ

Le azioni del piano sono rivolte a estendere la qualità urbana e la capacità attrattiva:

- a tutta la via Emilia
- al sistema a pettine dei vinctoli

### IMPLEMENTARE SERVIZI

Nella zona nord:

- potenziare il sistema delle piazze
- qualificare e aumentare la dotazione di polarità e servizi
- mettere a sistema le funzioni esistenti e di progetto
- connotare tutta l'area come zona specialistica per funzioni urbane e territoriali d'area vasta

### INCENTIVARE L'USO RESIDENZIALE

Nella zona sud:

- potenziare il sistema delle piazze
- riqualificare l'igi spazi aperti
- aumentare la dotazione dei servizi
- favorire le politiche abitative



spazio gerra



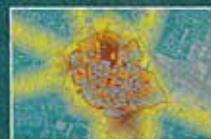
porta s. stefano



parco cervi



valorizzazione della città storica: assetto strategico, aree vincolate e ambiti programmatici



piazza vittoria



via allegri

piazza casotti



mercato coperto



piazza prampolini



of the existing town where the Psc did not foresee any radical transformations. Unfortunately this instrument has been defined as Urban building regulation (Rue), in that way placing the emphasis on the normative aspect, for the large part of the town due for maintenance of minor transformations. It must however be made quite clear that, at least in Reggio's case, the Rue - of which the Psc programmes only the guidelines - is conceived as a real management plan for existing assets, both urban and extra-urban, as well as looking after the 'acquired rights', i.e. the already approved forecasts of the Pua. And the general strategy is to refuse systematically any increase in the urban loads of the existing town, and always privileging the improvement of environmental quality.

#### The law of the three E's

The defects of the old plan, making the obsolete law of 1942 unusable, are therefore to a large extent avoided with the new reformist laws and especially that of Reggio Emilia. The private city is programmed and flexible, but its times and parameters of implementation are fixed a priori, finally offering reasonable contributions to the community, in exchange for the building rights assigned by the plan. The public city is for its part guaranteed entirely, at the expense of the private city, which obtains direct benefits from it. Urban revenue, contested at the time of the urban expansion under the unsuccessful reform, is again addressed with a regional reform, adequate to the new generation of urban transformations. Urban revenue has been contested by the classical economic outlook of Anglo-Saxon liberals, represented in Italy by Sylos Labini, Fuà, Saraceno and Andreatta, who defined urban revenue as 'an economic factor extraneous to production, which in an orderly economy is not permitted'. A view that has always guided me, up to the proposed reform of 1995. And I am pleased to recall how this proposal was welcomed by Nino Andreatta: 'A good reform, which I hope will be approved. It will be the law of the 3 E's: Ethics, Equity and Efficiency'. To this day I cannot find a better definition.

ai successivi Psc, il cui dimensionamento prescrittivo non dovrà superare il carico urbanistico sostenibile complessivo. A meno che un nuovo Psc, volendo, cambi gli indirizzi del precedente. Non è certo secondario l'effetto positivo del nuovo modello di piano, per quanto riguarda l'eliminazione delle cento "varianti" che, per forza di cose, la prescrittività del Prg obbligava ad adottare, per ogni modesto adeguamento alla realtà in continuo cambiamento. Anche lo spostamento di pochi metri del tracciato di una strada, per ragioni meramente tecnico-operative, l'aggiunta o esclusione di un'area di pochi metri quadri in un intervento insediativo, insomma qualunque modesto adattamento non strutturale, nel passaggio dal piano generale al piano particolareggiato, comportava infatti la necessità di una variante. E questa prassi, patologica ma incolpevole, finiva spesso per mascherare l'abitudine a varianti il cui scopo era, invece, favorire colpevolmente la rendita fondiaria, danneggiando e squalificando l'intero processo di piano. Tutto ciò non è più necessario col Psc programmatico: l'infrastruttura indicata come soluzione strutturale, l'area dell'intervento insediativo più o meno ampia, qualunque indirizzo del Psc sarà attuato tramite il Psc e solo con questo diventerà prescrittivo. Restituendo così credibilità al processo di piano, in cui le varianti saranno possibili solo modificando il Psc nella sua interezza. Per i poteri pubblici la programmaticità del Psc, combinata con la perequazione urbanistica, avrà il merito di eliminare le forche caudine a cui la città pubblica era obbligata dalle vecchie leggi. La decisione con cui il legislatore ha rispettato la sentenza della Corte costituzionale (unilaterale, perché riguardava la scadenza delle previsioni pubbliche, ma totalmente indifferente a quella delle previsioni private) è certamente stravagante, perché ha fissato in cinque anni dall'ap-

provazione del Prg il tempo per eseguire gli espropri, mentre la stessa legge fissa in dieci anni il tempo di esecuzione dei piani particolareggiati, che comprendono l'attuazione contemporanea di previsioni pubbliche e private. Cinque o dieci anni che siano, comunque, resta il fatto che l'altissimo prezzo degli espropri, in pratica quello di mercato, tende ormai irrealizzabile la città pubblica. Il nuovo Psc, invece, propone servizi necessari in termini programmatici e ne rinvia la prescrittività ai Psc, entro i quali opererà la perequazione urbanistica, eliminando così alla radice le forche caudine.

Proprio la ricordata sentenza della Corte costituzionale sui diritti edificatori privati, non indegnizzabili per i vincoli "sovraordinati", culturali e ambientali, rendeva però necessario che il Psc conservasse caratteri prescrittivi per le scelte già individuate da strumenti nazionali e regionali, in gergo "invarianti", per ricordare che si tratta di previsioni preordinate e intangibili. Sottintendendo, in sostanza, che il Comune non avrebbe il diritto di darsi sue previsioni urbanistiche in materia ambientale e culturale, quindi non indegnizzabili, che non discendano da strumenti sovraordinati o dalla necessità di esplicitarle in forma più dettagliata a scala comunale.

Nel caso di Reggio le invarianti nascono dal Piano paesistico regionale, da tempo vigente in Emilia-Romagna e dal nuovo Ptcp di Reggio Emilia, che, per inciso, ha scelto il tema del paesaggio quale punto di forza. D'altro canto le aspettative del capoluogo di ottenere solide indicazioni sul controllo del dimensionamento insediativo hanno ottenuto l'esplicito sostegno del Ptcp, in linea con la politica generale dell'operazione urbanistica in corso nel comune.

#### L'innovazione del piano operativo

La prescrittività, eliminata dal piano generale, eccetto per i

beni culturali e ambientali, viene attribuita al Psc, le cui previsioni sono dimensionate su cinque anni e scadono se in questo tempo non si traducono in strumenti esecutivi, cioè in Piani urbanistici attuativi (Pua), che possono prendere forma di veri e propri "progetti urbani". Una concezione, dunque, che da un lato immagina un programma di medio periodo, ma dall'altro ne prevede l'esecuzione per fasi successive; il Psc consentirà agli imprenditori di accettare, fra le indicazioni del Psc, quelle che ritengono di poter progettare e realizzare entro cinque anni. Alle scelte dei futuri Psc, il Psc di Reggio Emilia offre localizzazioni non definite preventivamente nei confini catastali, oltre ai parametri urbanistici e ambientali, che condizioneranno le caratteristiche degli interventi. Parametri urbanistici che avranno densità edilizie variabili secondo le diverse tipologie e parametri ambientali che, in parallelo, dovranno rispettare condizioni minime per gli aspetti ecologici. Indicazioni fornite dal Psc, che il Psc organizzerà in Pua, corrispondenti ai vecchi piani particolareggiati. Il Psc sarà, dunque, un programma esplicito, ma di attuazione flessibile; laddove però la flessibilità si unisce a una regolamentazione prefissata per i diversi tipi di intervento. E la gestione del Psc, attraverso i Psc, consentirà di programmare nel tempo l'attuazione del piano, incrociando le esigenze con le disponibilità degli operatori privati. La scelta degli interventi da inserire nel Psc potrà nascere infatti da indicazioni comunali, che trovino le proprietà dell'ambito interessato disposte a intervenire alle condizioni previste dal Psc, ovvero rispettando i parametri previsti per la tipologia di interventi. Il Comune potrebbe però considerare diversi ambiti territoriali di valore equivalente e allora la scelta fra questi avverrà concorsualmente, fra le proprietà che più offriranno di migliorare i parametri urbanistici e ambientali, già fissati. L'attuazione del Psc, affidata al

Poc, è dunque totalmente diversa da quella del Ppa, che in pratica si limitava a selezionare le zone di Prg autorizzate a formulare un piano attuativo, senza alcun obbligo di presentare lo stesso, come appunto nel caso di Reggio, per poter sfruttare le norme del Prg vigente. Il Poc sarà, invece, frutto di un vero e proprio accordo fra Comune e proprietà, per realizzare le trasformazioni negli ambiti territoriali considerati prioritari, o di un concorso che scelga, fra ambiti di pari interesse urbanistico, quello per cui l'operatore privato offrirà la migliore proposta di incremento dei parametri urbanistici e ambientali prefissati. La perequazione urbanistica, comunque, consentirà al Poc di realizzare l'intera città pubblica di qualità, a fianco della città privata.

Al Psc e al Poc la riforma regionale ha aggiunto un terzo strumento urbanistico, destinato a governare quella parte della città esistente in cui lo stesso il Psc non preveda trasformazioni radicali. Purtroppo questo strumento è stato definito Regolamento urbanistico edilizio (Rue), esaltando così l'aspetto normativo, per quella gran parte di città destinata alla manutenzione o a trasformazioni leggere. Dev'esser chiaro comunque che, almeno nel caso di Reggio, il Rue, di cui il Psc programma soltanto gli indirizzi, è concepito come vero e proprio piano di gestione dell'esistente, urbano ed extraurbano, oltre a ospitare, come vuole la Lr 20/2000, i cosiddetti "diritti acquisiti", ovvero le previsioni del Pua già approvati. E la sua strategia generale è rifiutare sistematicamente l'incremento dei carichi urbanistici nella città esistente, privilegiando sempre il miglioramento, anche puntuale, della qualità ambientale.

#### La legge delle tre E

I difetti del vecchio piano, che rendono ormai inutilizzabile l'obsoleta legge del 1942, sono dunque in larga misura scongiurati con le nuove leggi riforme

te e, segnatamente, con quella dell'Emilia-Romagna. La città privata è programmata e flessibile, ma ha tempi e parametri di realizzazione stabiliti a priori, offrendo finalmente ragionevoli contributi alla comunità, in cambio dei diritti edificatori attribuiti dal piano. La città pubblica è per altro garantita per intero, proprio a spese della città privata, che ne trae benefici diretti. La rendita urbana, contestata all'epoca dell'espansione urbana dalla fallita riforma, è nuovamente affrontata con una riforma regionale, adeguata alla nuova generazione di trasformazioni urbane. La rendita urbana è stata contestata dalla visione dell'economia classica dei liberali anglosassoni, in Italia rappresentati da Sylos Labini, Fuà, Saraceno e Andreatta, che hanno definito la rendita urbana «un fattore economico estraneo alla produzione, che in una società ordinata non viene consentito». Una visione che ha sempre guidato l'Inu, fino alla proposta di riforma del 1995. E mi piace ricordare come accolse questa proposta Nino Andreatta: «Una buona riforma, che spero sarà approvata. Sarà la legge delle 3 E, Etica, Equità, Efficienza». Ancor oggi non riesco a trovare definizione migliore.

#### La strategia riformista del Psc

Credo valesse la pena dilungarsi sul nuovo modello di piano, perché la strategia scelta per il Psi di Reggio Emilia, non sarebbe stata possibile senza questo modello. L'obiettivo di trasformare la città, individuando i luoghi più significativi e più adatti a questa trasformazione, stimolando per questo l'iniziativa privata e impegnando le pur scarse finanze comunali, è oggi indubbiamente l'obiettivo più frequente nelle città europee, che sempre devono misurarsi con le disponibilità privata e pubblica a impegnarsi per questo obiettivo, con le difficoltà attese e comprensibili. Nel caso italiano, però, a monte di questa difficoltà ce n'era

anche un'altra, insormontabile. Perché perseguire questi obiettivi con un modello di piano rigido e prescrittivo, derivato dalla legge del 1942, era sicuramente impossibile.

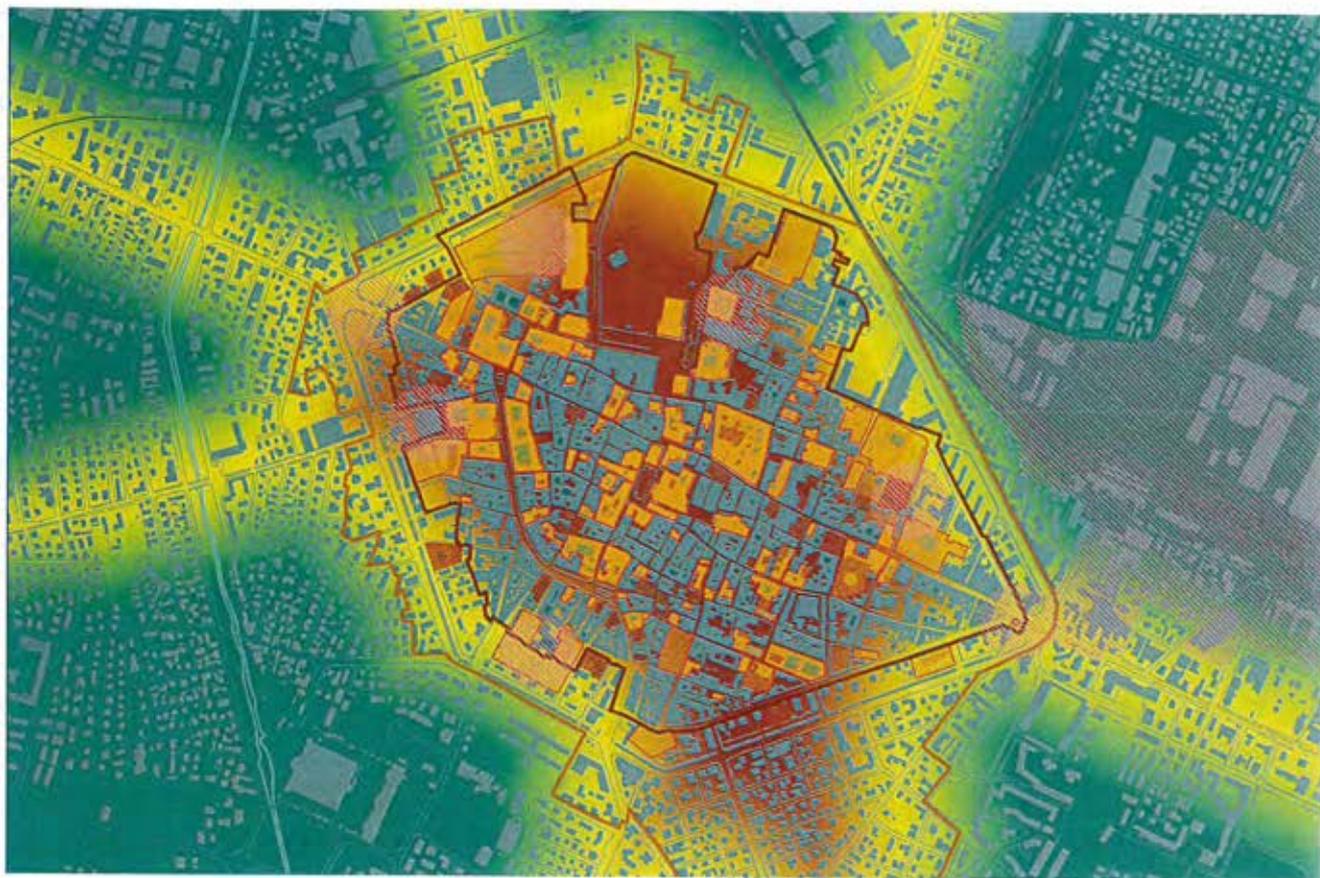
Disegnare un Prg che demolisse prescrittivamente i tessuti urbani più opportuni per le trasformazioni e indicasse come ricostruirli altrimenti, avrebbe infatti comportato, per i comuni, la disponibilità di risorse finanziarie sterminate, indispensabili per comprare, abbattere e ricostruire tutte le zone in questione.

Oppure la certezza che la finanza privata fosse intenzionata e disponibile a sostituirsi al comune. E questo, anche ammessa la possibilità di finanziare l'operazione, con l'irragionevole presunzione che fosse giusto realizzare progressivamente, nel corso di 15 anni, un piano disegnato interamente e definitivamente una volta per tutte.

Non a caso, le trasformazioni che ci siamo permessi in Italia, con la legge del 1942, avevano il più delle volte origini patologiche: abbiamo trasformato quasi solo "aree dismesse", cioè in genere fabbriche abbandonate, con le buone o con le cattive, perché decentrate (o "delocalizzate" all'estero) su aree a basso costo, al solo scopo di sfruttare la rendita differenziale con densità e destinazioni pregiate, dettate in prevalenza dagli interessi della rendita e non dalla volontà di qualificare la città.

Il nuovo modello di piano non ha certo cancellato il regime immobiliare privato, ma ne può ridurre ampiamente gli effetti negativi, dovuti in gran parte al vecchio modello di piano, che ormai tutelava soltanto gli interessi della rendita. E a Reggio Emilia ha permesso di scegliere una strategia del Psc che ha l'obiettivo di trasformare gradualmente la città attuale, scegliendone le parti che più necessitano di trasformazione, ma anche quelle che meglio si prestano alla trasformazione, con nuove presenze qualificanti. Questo è il programma del Psc di Reggio e questo programma tenderà di maturare nel tempo le trasfor-

The reformist strategy of the Psc I believe it was worthwhile dwelling on the new planning model, as the strategy chosen for the Psc of Reggio Emilia would not have been possible without this model. The objective of transforming the city, pinpointing the most significant pieces most suitable for this transformation, by thus stimulating private enterprise and committing the albeit scanty municipal finances, is without doubt today the most frequent objective in European cities, which always have to rely on private and public readiness to strive for this objective, with all the expected and understandable difficulties involved. In Italy's case, however, quite apart from such difficulties, there was another unsurmountable one, as pursuing these aims with a rigid, prescriptive planning model, derived from the law of 1942, was assuredly an impossibility. The new planning model has certainly not cancelled out the private property regime, but it can largely reduce its negative effects, due largely to the old planning model, which had come down to safeguarding only the interests of revenue. And at Reggio Emilia it enabled a strategy for the Psc to be chosen aimed at gradually transforming the present town, selecting the parts most in need of transformation, with new qualifying presences. Such is the programme of the Psc of Reggio, which will endeavour to mature in time the transformations gradually assigned to successive Pscs. Knowing that in time the programme may undergo adjustments, to be formulated even with a new Psc, but without changing the totally new strategy, for Reggio Emilia and for Italian town planning this is a plan that proposes essentially the transformation and the improvement of the existing city. Frankly it must be admitted that the courageous town planning choice of the Psc does not automatically guarantee that the programme will become reality. It will be up to the ensuing Pscs to materially carry out the programme. And for this to happen, the municipality must have the force to overcome whatever difficulties may occur to block the carrying out of this policy, and the operators must have the intelligence to link



their own interests with those of the city – which, after all, in the long run, are also the interests of their economic prospects – succeeding in creating value in the urban transformations: more industrial profits than urban revenues. The Psc has endeavoured to formulate upgrading proposals, without forgetting that these will be carried out by private operators, who must themselves obtain an advantage from them.

#### A normalized trend for building production

The other courageous strategic choice of the Psc of Reggio regards the dimension of the guidelines. Already the new plan model has downgraded the dimensioning of the old prescriptive Master plan. The dimensional guidelines no longer appear as the sum of building rights assigned a priori to the areas for private measures, but just as an overall urban load not to be exceeded in the next 15 years. On the basis of these elements the Town council has made a courageous choice, programming with the

mazioni, affidate gradualmente ai successivi Poc. Sapendo che nel tempo il programma potrà subire assestamenti, da formulare anche con un nuovo Psc, ma senza cambiare la strategia totalmente nuova, per Reggio Emilia e per l'urbanistica italiana, di un piano che propone essenzialmente la trasformazione e il miglioramento della città esistente.

#### «Riqualificare la città»

La parola d'ordine che proposi per il piano di Madrid nel 1983 era «Recuperar Madrid», ed ebbe un grande successo. Ma anche con la più moderna legge spagnola, allora, non era maturo avanzare un programma di riqualificazione urbana, così ampio e sistematico come è possibile oggi a Reggio Emilia. Gli indirizzi del Psc che a Reggio programmano la riqualificazione della città esistente, investono infatti addirittura i due terzi di tutte le aree proposte per interventi nei prossimi 15 anni.

Si tratta di trasformazioni che investono in profondità i tessuti urbani: il centro storico, l'abitato cresciuto sulla via Emilia, a ponente e a levante, la grande zona produttiva di Mancasale, a nord dell'A1 e tante altre parti della città consolidata, che meglio si prestano a trasformazioni radicali perché funzionalmente obsolete o perché le loro caratteristiche ne suggeriscono un uso nuovo e più valido di quello attuale.

Le aree inedificate, che per decenni sono state la sola, vera attenzione dei piani urbanistici, sono invece investite dagli indirizzi programmatici del Psc, solo per un terzo di tutte le aree di trasformazione. Gran parte di queste sono le aree inedificate intorno alla nuova stazione Tav mediopadana di non lontana inaugurazione e al nuovo casello dell'A1, già in funzione, che sono le nuove porte urbane, esaltate dai monumentali ponti di Calatrava, che comprensibilmente dovranno generare nuove

presenze urbanistiche. Altre aree inedificate proposte per l'intervento urbanistico sono i residui non utilizzati del vecchio Prg: tutte aree profondamente inserite nei tessuti urbani esistenti, che serviranno a offrire gratuitamente, in "compensazione", nuovi spazi per servizi pubblici. Per dare un'idea della straordinaria innovazione urbanistica costituita da questa inversione del processo di piano, è sufficiente ricordare che il Prg 1999, pur avendo criticato la linea della crescita urbana, era riuscito a riservare solo un quinto delle previsioni totali alla riqualificazione di aree già edificate, dovendo impegnare i quattro quinti per nuovi interventi su aree inedificate.

Francamente bisogna dire però che la coraggiosa scelta urbanistica del Psc non garantisce automaticamente che il programma diventi realtà. Saranno il prossimo e i successivi Poc a dover realizzare materialmente il programma. E perché questo suc-

ceda, il Comune dovrà avere la forza di vincere le difficoltà che si opporranno all'attuazione di questa politica e gli operatori dovranno avere l'intelligenza di coniugare i propri legittimi interessi con quelli della città, che in fin dei conti, nel lungo periodo, sono anche gli interessi delle loro prospettive economiche, riuscendo a creare valore nelle trasformazioni urbane: più profitti industriali che rendite urbane. Il Psc si è sforzato di formulare proposte di riqualificazione, senza dimenticare che queste saranno realizzate da operatori privati, i quali dovranno trovarvi il proprio vantaggio. Per questo non è illusorio pensare che la strategia pubblico-privata del Psc possa in futuro essere sostanzialmente condivisa nella pratica operativa, come finora non sembra essere respinta nella sua formulazione programmatica.

#### Un trend fisiologico per la produzione edilizia

L'altra coraggiosa scelta strategica del Psc di Reggio riguarda la dimensione degli indirizzi previsionali. Già il nuovo modello di piano ha provveduto a declassare, a livello programmatico, il problematico dimensionamento del vecchio Prg prescrittivo. Gli indirizzi dimensionali non compaiono infatti più come somma di diritti edificatori attribuiti a priori alle aree di intervento privato, ma solo come carico urbanistico complessivo, non superabile nei prossimi 15 anni, di cui la Valsaf garantisce la sostenibilità. La scelta strategica sugli indirizzi dimensionali, in particolare per la residenza, ha comunque un forte valore politico. Alla base di questa scelta c'è l'analisi del forte surriscaldamento della produzione abitativa negli ultimi anni, ma anche la consapevolezza dei primi segnali di incertezza che il mercato sembra manifestare. Ma specialmente, c'è un'approfondita valutazione del quadro di crescita urbana negli ultimi 15 anni, anomala anche rispetto alla situazione regionale. Da questi elementi l'Ammini-

strazione ha tratto quella che ho definito una scelta coraggiosa: programmare con il Psc un indirizzo della produzione abitativa che la riporti a un trend fisiologico, ovvero che raffreddi esplicitamente gli andamenti recenti che, se proseguissero, potrebbero avere effetti generali non positivi per la città. Per il dimensionamento residenziale, il Psc limita l'indirizzo a 12.000 nuovi alloggi nei prossimi 15 anni, ovvero una produzione media annua di circa 800 alloggi: la metà della media degli ultimi cinque anni e un trend pari ai due terzi di quello degli anni Novanta. Ben lontano da un massimalistico "sviluppo zero", ma certamente un rientro equilibrato nei normali andamenti dei periodi ancora precedenti. Nelle nuove previsioni fisiologiche, però, bisognerà tener conto dei "diritti acquisiti" in base al vecchio Prg e degli "interventi diretti" ancora consentiti dalla "porosità" urbana che, sfruttati al massimo, rischiano di accrescere in modo consistente le potenzialità del Psc, sui quali il Rue dovrà intervenire con decisione. Anche in attesa che, con il necessario coordinamento della Provincia, l'andamento produttivo, nel medio periodo, sia meglio dimensionato e localizzato a livello d'area vasta. L'indirizzo fisiologico del trend residenziale è coerente con la scelta di riqualificare la città, di cui è anche condizionante, perché indica alla produzione edilizia la via della qualità, alternativa a quella della quantità; e insieme alla sostituzione del patrimonio edilizio invecchiato, rilancia le abitazioni sociali, che negli ultimi decenni, anche a Reggio, sono state troppo largamente privatizzate, ma alle quali la nuova legislazione riformista permette di tornare a occupare posizioni significative. La gestione della città esistente, affidata al Rue, utilizzerà norme che, ove necessario, privilegino esplicitamente gli interventi di manutenzione rispetto a quelli che tendono a recuperare singoli edifici. E ciò per stimolare la

maturazione di interventi di ristrutturazione che investano significativamente una pluralità di edifici, fra quelli già previsti negli ambiti di riqualificazione da attuare con il Psc, ma anche fra quelli non ancora indicati per la riqualificazione, che, maturando, potranno essere inseriti nel Psc e sottratti alla gestione ordinaria del Rue. Tutta la normativa del Rue, naturalmente, dovrà tendere a scoraggiare la proliferazione degli "interventi diretti", che negli ultimi anni hanno sfruttato in misura eccessiva la "porosità" dei tessuti edilizi consolidati. Meno problematico, per gli indirizzi del Psc, il tema delle previsioni di aree per la produzione, anche perché a Reggio queste presentano l'originale condizione di una domanda che non aspira a delocalizzare a scopo speculativo, ma al contrario a rilocalizzare in aree più ampie nello stesso comune. Le scelte selezionate sono un ragionevole completamento della zona di Mancasale, una nuova zona "ecologicamente attrezzata" a Prato Gavassa, ai confini orientali del comune, concordata con quella adiacente nel comune di Correggio e una serie di completamenti qualificati nelle zone industriali esistenti, specialmente nel quadrante nord-occidentale. Indirizzi dimensionali mirati a conservare, su esplicita sollecitazione delle imprese, l'attuale consistenza produttiva che negli altri capoluoghi della regione è in calo sistematico, con migliori condizioni di sostenibilità ambientale.

#### Pianificare la sostenibilità

Il termine "sostenibile", come la parola "riformista", sono indubbiamente abusati e quasi sempre usati a sproposito, ma in fatto di pianificazione, credo che il primo sia più abusato del secondo. Anche perché la pianificazione urbana e territoriale può certamente contribuire alla sostenibilità ambientale, ma solo entro il preciso ambito delle sue competenze disciplinari. Il che troppo spesso è ignorato da chi

- edifici vincolati
- perinenze e spazi aperti vincolati
- aree vincolate
- edifici e spazi aperti di interesse storico-architettonico
- ACS 1 - città di impianto medievale
- ACS 2 - prima espansione napoleonica
- ambiti di riqualificazione

Documento preliminare di Psc, Valorizzazione della città storica (particolare).

Psc, Documento preliminare, Historical city enhancement (particular).

A pagina 76, Reggio Emilia e l'area vasta.

On page 76, Reggio Emilia and wide area.

Alle pagine 78/79, grandi trasformazioni.

On pages 78/79, strategic transformations.

Psc a guideline for housing production that will bring it back to a normal trend, thus explicitly toning down recent trends which, were they to continue, could have general effects for the town that would not be positive.

#### Planning sustainability

The term 'sustainability', as the word 'reformist', are undoubtedly abused, and almost always used out of place, but with regard to planning, I think the first one is more abused than the second. Also because urban and territorial planning can certainly contribute to wards environmental sustainability, but only within the precise limit of its disciplinary competences. It would be an enormous advantage if the oil companies were to refine their petrol better, thereby reducing the percentage of CO<sub>2</sub> emitted by cars. An urban plan cannot do this, but it can make all housing projects plant a good number of trees, which absorb a considerable part of the CO<sub>2</sub> produced by

Following at p. 116

A revolution  
in drawing up the plan  
Giuseppe Campos Venuti

If the reformist model of the plan has enabled strategies to be formulated that were impossible earlier, it was inevitable that the drawing up of the plan should be likewise innovative, if only to express also graphically the diversity of the operations proposed by the PSC.

Traditional mapping references could not be used, while the choices made should be shown clearly although without quantifying graphically the areas concerned. Only in the operative plan (POC) are the boundaries again indispensable, formalizing rights and duties stemming from the operation.

The PSC of Reggio has identified nine "poles" of excellence which constitute the main choices of the plan. For these it has identified a number of "fabrics", generally already built up, that will have to be involved, without codifying them a priori, considering it possible (and perhaps certain) that they will not be activated right away.

The graphic expression chosen for this operative model indicates each pole with a circle, clearly showing a precise point of interest of the plan; a straight rod with hazy edges suggests the fabrics surrounding the main road; an ellipse, also with hazy outlines, encloses the whole area to be upgraded; and green triangles - again with hazy edges - show the "agricultural wedges" policy preserved by the plan to guarantee the penetration of the town by the countryside.

This first plate of the PSC, entitled "Objectives, strategies and actions of the plan", is framed by a written and figured description of the proposed objectives, strategies and actions.

The next two plates are graphically less original, one regarding the "poles of excellence" and the major upgrading measures, and the other one the programmed sectors of intervention.

The remaining cartographic elements of the PSC are far more traditional in their formulation, although they contribute towards a broadly innovative operating construction.

ne parla conoscendo poco la materia. Soprattutto quelli, politici e tecnici, che ne parlano di più. Tanto per capirsi, non so quanto saranno effettivamente tassati i petrolieri, ma sarebbe enorme il vantaggio di obbligarli a raffinare meglio la benzina che producono, riducendo il tasso di CO<sub>2</sub> emesso dalle auto. Operazione che non può fare un piano urbanistico, che però può invece obbligare tutti gli interventi insediativi a dotarsi di un buon numero di alberi, che notoriamente assorbono in misura notevole il CO<sub>2</sub> emesso da auto che viaggiano con benzina poco raffinata.

La sostenibilità perseguita dal Psc di Reggio appartiene rigorosamente alla categoria degli obiettivi di interesse ecologico, che nascono dalle reali possibilità disciplinari del piano.

A cominciare dal clamoroso obiettivo di ottenere in tutti gli ambiti territoriali di intervento, con la sola esclusione delle zone produttive, un tasso di permeabilità del suolo pari al 70% delle aree impegnate da trasformazioni. Il dato è particolarmente significativo, ricordando che due terzi degli interventi programmati riguardano tessuti urbani già edificati, che vedranno prati e relative alberature sostituire il cemento e l'asfalto. Le alberature saranno prescritte in ragione di cinque alberi per ogni alloggio, il che vuol dire che, arrivati a 10 anni di vita, quegli alberi potranno assorbire largamente il CO<sub>2</sub> prodotto nei percorsi urbani dall'auto parcheggiata in quell'alloggio (cfr. A. Kipar, *La valenza ecologico-ambientale del verde in città*, Bologna, 2005). La grande quantità di prato alberato, pubblico e privato, garantita dall'elevata permeabilità, darà comunque un grande contributo alla qualità dell'aria e del clima in città, alla riduzione dell'inquinamento acustico e al ravvenamento delle falde freatiche. Gli alberi piantati per i 12.000 nuovi alloggi, più quelli che planterà il Comune nelle aree a parco e a servizi, saranno 100.000 in 15 anni,

che fanno circa 250 ha di bosco. E se da un lato l'alta percentuale di riqualificazioni urbane eviterà certamente nuovi consumi di suolo, questa politica realmente sostenibile, sostituirà suolo urbano usato male, perché quasi tutto impermeabilizzato, con suolo urbano usato benissimo, perché la sua alta permeabilità e le piantumazioni avranno valore ambientale ben superiore a quello agricolo.

#### Diffusione insediativa e territorio extraurbano

Per il suolo agricolo extraurbano, circa 17.000 ha, pari a tre quarti della superficie comunale, il maggior impegno concreto per la sostenibilità, al di là dei sapienti suggerimenti paesaggistici del Pscp, è difendere la struttura produttiva residua e il corrispondente valore ambientale di questo territorio dall'incombente diffusione insediativa. La pressione del mercato è infatti fortissima sui numerosi manufatti edilizi non più usati per l'agricoltura, ma appetibili per la residenza nel verde. Anche gli oltre 1.200 manufatti censiti per il loro valore storico rischiano una micidiale proliferazione di residenze permanenti, che le norme del Ruc dovranno frenare con decisione, anche se non sarà facile, contrapponendo la salvezza di manufatti di valore storico all'invasione della residenza diffusa nelle campagne. La sostenibilità ambientale, assistita dalle norme del piano, potrebbe registrare una vera e propria rivoluzione nel settore energetico-edilizio, nel quale il Comune di Reggio Emilia è già all'avanguardia in Italia, dopo quello di Bolzano. Nelle nuove costruzioni l'effetto combinato della nuova legge nazionale e del progetto reggiano "Ecoabita", dovrebbe consentire di ridurre del 60% i consumi energetici e del 46% le emissioni di CO<sub>2</sub>. Risultato moltiplicabile per 12.000 alloggi, un quinto di quelli oggi esistenti, che gradualmente potrebbe portare ad

applicare le nuove norme al resto del patrimonio residenziale. E in questo caso non ci si duole certamente per il valore regolamentare del Ruc, da adottare per la gestione ordinaria della città esistente.

#### Mobilità e incertezza finanziaria

La mobilità è fattore determinante per la sostenibilità ambientale e a prima vista dovrebbe essere condizionata dalle scelte di piano. Tuttavia queste scelte sono realizzabili soltanto con finanziamenti che, in genere, esorbitano dalle possibilità comunali. D'altro canto, una politica nazionale che selezioni scelte e finanziamenti per le infrastrutture della mobilità urbana e territoriale, non è mai esistita in Italia. I piani comunali devono allora limitarsi a indicare le caratteristiche, le possibilità e le priorità, ma non possono, come sarebbe indispensabile, condizionare tassativamente le trasformazioni insediative programmate alla realizzazione delle infrastrutture. Bene ha fatto, comunque, il Comune di Reggio a conservare negli anni le tre ferrovie in concessione (verso Cavriago, Sassuolo e Bagnolo) mentre il Comune di Modena smantellava due delle sue. Oggi per Reggio si può, dunque, proporre il riuso delle aste ferroviarie, come Servizio metropolitano ferroviario o come moderna tramvia. In particolare la ferrovia che va a Bagnolo e ai Porti del Po, per ricordare la nuova stazione Tav mediopadana con la centralissima stazione storica, che avrà sempre una funzione notevole. Questa tratta si sta già realizzando, per le altre si vedrà.

Il Comune ha riproposto con convinzione anche tracciati alternativi alla vecchia via Emilia, a est e a ovest del centro storico, considerati decisivi per la riqualificazione dei tessuti edilizi cresciuti intorno alla via consolare, naturalmente imponendo di realizzarla con una radicale ambientazione, come

del resto ha saputo fare, con ottimi risultati, per la Tangenziale orientale, recentemente ultimata. Con il Psc si propone oggi di completare l'anello della circonvallazione, ma non è facile sapere quando saranno disponibili i finanziamenti per queste opere e di conseguenza non è facile la programmazione delle riqualificazioni insediative ai lati della vecchia via Emilia. Certamente il Psc è consapevole del valore decisivo del nuovo Pum (Piano urbano della mobilità) per aumentare la sostenibilità ambientale e per questo ha selezionato con precisa intenzione le infrastrutture programmate, ma è anche consapevole che, in questo caso, gli indirizzi dovranno fare i conti con l'incertezza dei finanziamenti.

In conclusione, credo di poter definire il Psc di Reggio "un piano tutto nuovo". Aver contribuito a trasformare il modello di piano, ottenendo la possibilità di cambiare tanto in meglio la sua strategia, è stato il mio impegno degli ultimi quindici anni. E contribuire a sperimentarne i primi risultati, con il Psc di Reggio Emilia, è stato un piacere e una fortuna, di cui sono grato alla vita. Posso solo augurarmi che fra dieci anni, chi dovrà verificarne i risultati, possa darne una valutazione sostanzialmente positiva.

\* Consulente generale del Piano.

## Una rivoluzione nel disegno di piano

Giuseppe Campos Venuti

Se il modello riformista del piano ha consentito di formulare strategie prima impossibili, era inevitabile che il disegno del piano fosse altrettanto innovativo. Non certo per formalismo, ma solo per esprimere anche in forma grafica la diversità delle operazioni proposte dal Psc. Programmaticità e, di conseguenza, flessibilità del piano generale, non solo non dovevano utilizzare nelle cartografie i tradizionali riferimenti catastali, ma dovevano esprimere la localizzazione non equivoca delle scelte, senza però quantificare graficamente le superfici interessate. Perché, per esempio, l'indicazione per il riutilizzo di una parte significativa di città esistente riguarda una parte del tessuto non definita a priori, poiché gli specifici ambiti di intervento devono essere individuati dal Psc solo al momento di maturazione delle condizioni per l'intervento. E solo con il Psc, che invece è prescrittivo, i confini catastali diverranno di nuovo indispensabili, a formalizzare diritti e doveri che nascono dall'operazione.

Il Psc di Reggio ha individuato nove poli di eccellenza, che costituiscono le principali scelte di piano: la città storica, le ex officine Reggiane e la vecchia stazione, lo stadio Giglio e il polo del tempo libero, il polo universitario ex San Lazzaro, quello della cultura e del lavoro, il polo delle ville ducali di Rivalta, quello della Fiera, quelli della stazione Tav mediopadana e del nuovo casello autostradale. Per questi il Psc ha individuato alcuni tessuti, in genere già edificati, che sarà necessario coinvolgere, ma non li ha codificati a priori, ritenendo

possibile (e forse sicuro) che non saranno attivati in prima battuta, mentre altri, più prossimi, finiranno per entrare in gioco nel Psc.

Questo modello operativo doveva trovare una espressione grafica, e ce ne potevano essere diverse. Quella prescelta, la più banale forse, è anche la più semplice: indicare ciascun polo con un cerchio, una forma geometrica perfetta, che non può essere in alcun modo interpretata come un disegno urbanistico esecutivo, ma individuata in modo inequivocabile un preciso punto di interesse del piano. Altrettanto emblematiche le espressioni grafiche delle altre grandi scelte di piano: le grandi aree di riqualificazione, cioè i tessuti cresciuti intorno alla Via Emilia e la vasta area produttiva di Mancasale, a nord della Autostrada. Indicate le prime con un'asta lineare dai confini sfumati, per suggerire i tessuti circostanti alla via consolare; le seconde con una ellisse, ancora dai confini sfumati, che circoscrive l'intera zona da riqualificare. In entrambi i casi il Psc sceglierà, in base alle priorità maturate, quali e quanti interventi metteranno progressivamente in atto le indicazioni strategiche del Psc. Così altrettanto emblematici appaiono i triangoli verdi, sempre con i contorni sfumati, che segnalano la politica dei "cunei agricoli", preservati dal piano per garantire la penetrazione delle campagne in città. Questa la prima tavola del Psc, intitolata "Obiettivi, strategie e azioni del piano", che si presenta però inquadrata, non dalla tradizionale legenda della zonizzazione, ma da una vera e propria descrizione, scritta e schematizzata, degli obiettivi, delle strategie e delle azioni proposte dal Psc. In sostanza, una tavola che cerca di raccontare - anche al profa-

In conclusion, regarding also its cartographic aspect, the PSC of Reggio Emilia constitutes a real revolution, compared with the plans of the past.



A new instrument  
for new policies  
Rudi Fallaci

U 137  
86

A city that has experienced  
development stress

The city of Reggio has in the last few years been through a process of demographic growth due to immigration of exceptional dimensions, underpinned by a mixture of favourable economic trends that have meant a constant demand for labour by the firms, by the high quality and capacity of the local welfare system, and by a housing situation by and large still positive. In the period 2001-2005, the foreign population doubled, and now represents 10.4%: absolutely one of the highest values in Italy. All this is regarded by the community as a phase of radical, swift change, which generates immediate upsets, with respect to benefits (large new urban parks, greater accessibility) that are not yet visible and available.

The need for a fresh equilibrium  
Should the current trends continue, the population would go on increasing, with 30,000 more inhab-

no - tutta la strategia del piano. Le due tavole successive, graficamente meno originali, riguardano l'una i Poli di eccellenza e le Grandi riqualificazioni, l'altra gli Ambiti programmatici di intervento. La prima indica, con definizione cartografica tradizionale, le aree di riferimento per i Poli e le Riqualificazioni, sapendo però che queste non rappresentano i "perimetri" degli interventi, che cambieranno con il Poc, per difetto o per eccesso. La seconda offre il quadro generale degli Ambiti programmatici, che costituiscono il sistema attuativo di tutta la trasformazione urbana e territoriale, ricomponendo così il mosaico urbanistico comunale, nella città nell'area extraurbana. Il rimanente apparato cartografico del Psc è assai più tradizionale nella sua formulazione, anche se contribuisce a una costruzione operativa largamente innovativa. La tavola degli indirizzi per il Rue - la cui versione integrale sarà adottata

direttamente dal Consiglio comunale, al di fuori dalla Conferenza di pianificazione - è assai più simile alla rappresentazione del Prg, ma se ne differenzia, perché distingue le norme per la gestione ordinaria della città esistente da quelle per le aree di possibile inclusione nel Poc in cui, in caso di necessità, è consentita solo la manutenzione, distinguendo così i tessuti dove prevale il governo quotidiano e "leggero", dalle aree proposte per interventi più radicali di riqualificazione, il cui carattere strategico è stimolato a maturare nel tempo. In conclusione, anche per ciò che riguarda l'apparato cartografico, il Psc di Reggio Emilia costituisce una vera e propria rivoluzione, rispetto ai piani che abbiamo visto trasformarsi lentamente per mezzo secolo, senza però cambiare sostanzialmente le loro caratteristiche, direttamente esecutive.

## Nuovo strumento per nuove politiche

Rudi Fallaci\*

Negli ultimi anni Reggio Emilia e tutta la sua cintura hanno vissuto un processo di crescita demografica per immigrazione di dimensioni eccezionali, rispetto a realtà urbane simili, alimentato da una miscela di tendenze economiche favorevoli, che comportano per le imprese una costante domanda di manodopera, ma anche dall'alta qualità e tenuta del sistema di welfare locale e da opportunità abitative tutto sommato ancora agevoli. Tra il 2001 e il 2005 la provincia di Reggio ha registrato il più alto tasso di crescita demografica nel contesto nazionale (+8,9%); il solo Comune di Reggio ha registrato un incremento del 6%, a fronte dell'1,4% di Modena, del 2,6% di Parma e del calo di molti comuni capoluogo. La popolazione straniera è raddoppiata, essendo ora nel capoluogo il 10,4% e l'8,3% nella provincia, anche questi valori fra i più alti in Italia, a fronte del 6,2% della regione e del 4,8% di media nazionale. Alla forte immigrazione ha fatto riscontro l'ancor più consistente dinamica della produzione edilizia, che da una media di circa 1.000 nuovi alloggi per anno, negli anni Novanta, è balzata per alcuni anni a quasi 1.700, valore fra i più alti delle città italiane. Anche se oggi si è entrati in una fase di spontaneo rallentamento, l'impatto è stato forte. Nell'ultimo decennio il territorio urbanizzato è cresciuto di quasi il 30%, molto più che in ogni altro capoluogo della regione e la crescita urbana ha investito le frazioni minori e il territorio rurale, minandone l'identità. Va per altro segnalato che a Reggio, negli ultimi anni, a quest'estensione dell'urbano ha contribuito in modo sensibile il forte in-

cremento delle aree a verde e a servizi, grazie a norme del Prg che impongono quote maggioritarie di aree a verde, pubblico e privato, in ogni comparto di nuova urbanizzazione. Ha contribuito anche la realizzazione di importanti infrastrutture, attese da tempo: la ferrovia ad alta velocità e il sistema delle tangenziali, comprensivo di ampie fasce di ambientazione. Dalla comunità tutto questo è stato percepito come un cambiamento radicale e veloce, che ha generato disagi immediati ed eccessivi ("cantieri e gru dappertutto..."), rispetto a benefici (nuovi e ampi parchi urbani, migliore accessibilità) non ancora visibili e fruibili. Disorientamento quindi e sensazione di squilibri sempre più accentuati, fra crescita quantitativa della città e adeguamento qualitativo, in termini di dotazioni pubbliche e infrastrutture. La stessa crescita industriale e occupazionale ha comportato un prezzo alto, in termini di "consumo" del patrimonio naturale e ambientale: i sacrifici che questo modello ha richiesto al territorio reggiano non sono neppure paragonabili a quelli di altre parti del paese, poiché la tradizione di buona pianificazione ha preservato dalle conseguenze più pesanti di un industrialismo diffuso. È innegabile, tuttavia, che il fenomeno della dispersione insediativa ha contagiato in qualche misura anche il contesto reggiano, gravando in modo non irrilevante sugli aspetti di funzionalità delle reti e delle infrastrutture.

Se Reggio gode di buona fama in fatto di qualità della vita e sistema del *welfare*, ciò si declina sempre più in forme e significati diversi per quartieri, comunità, etnie, condizioni economiche. Cominciano cioè a evidenziarsi i rigidi confini fra compagini sociali eterogenee e si manifestano segnali di cambiamento che sono una novità storica per la città. L'arrivo

massiccio di "nuovi reggiani" è visto come fenomeno dirompente per le collaudate condizioni di convivenza sociale. È naturalmente la rapidità con cui si è trasformato il tessuto sociale ha portato ad aumentare il senso di insicurezza, che diviene limitazione della libertà di aggregazione e socialità.

Le dinamiche in atto, sommate al taglio di risorse agli enti locali e ad altri fattori, stanno mettendo a dura prova la ricca rete di servizi locali e l'elevata socialità che da sempre contraddistingue questo territorio. La percezione diffusa è di perdere il capitale sociale faticosamente costruito negli anni. La mescolanza di culture ed etnie, in tal senso, costituisce una prova inedita della tenuta della comunità reggiana e al contempo un'opportunità di evolvere la società locale verso modelli più integrati nella realtà europea e mondiale.

#### L'esigenza di un nuovo equilibrio

Se perdurassero e si asseccassero le attuali tendenze, nei prossimi 15 anni la popolazione crescerebbe ancora di altri 30.000 abitanti e un quarto di questi sarebbero stranieri, che genererebbero un fabbisogno di circa 18.000 nuovi alloggi, che per altro crescerebbero fino a 25.000, se continuasse la produzione media di alloggi registrata negli ultimi quattro anni. Una parte consistente del fabbisogno sarebbe inoltre costituita da domanda a bassa solvibilità: dal 30% al 40% delle nuove famiglie potrebbe non essere infatti in condizioni di trovare un alloggio a costi compatibili con le proprie capacità economiche, ampliando marcatamente l'area di disagio abitativo.

Il nuovo piano urbanistico, per i propri ambiti di efficacia e influenza, dovrebbe governare questi fenomeni quantitativi, che sottraggono qualità

di vita ai cittadini, anziché aggiungerne e che in prospettiva possono ridurre la competitività del sistema economico e sociale locale. Le conseguenze nel tempo di questo ritmo di sviluppo sono state valutate sotto diversi aspetti di sostenibilità:

- *ambientale*, della crescita urbana in termini fisici;
  - *sociale*, ovvero la capacità dell'organismo-città di assorbire nuovi immigrati e vincere la sfida del multiculturalismo senza perdere in coesione;
  - ancora quella *finanziaria* di un bilancio pubblico influenzato dal ciclo edilizio, che ha comportato forti disequilibri fra i tempi e le richieste, in termini di servizi e infrastrutture, della città privata e le capacità di risposta della città pubblica.
- Si evidenziano così valide ragioni, ambientali, sociali e anche economiche, per promuovere azioni tese a frenare il ritmo dell'espansione demografica, riequilibrando al contempo la crescita della "città pubblica" con quella della "città privata". Al piano si rivolgono istanze anche più alte di ciò che ci si può ragionevolmente attendere: stabilire nuovi equilibri e nuove coerenze fra una continuativa stagione di successo economico e la sua sostenibilità territoriale e sociale; contrastare le forme di chiusura, frantumazione di interessi, ghettizzazione, rilanciando i luoghi e i modi della socialità, della partecipazione, del protagonismo dei cittadini.

#### La città non si amplia

Da qui l'assunzione politica di alcuni assi strategici, di alcune parole d'ordine, che orientano *a priori* le scelte urbanistiche: la città non deve ampliarsi ancora, ma trasformarsi e rinnovarsi, ritrovando al suo interno i propri punti di forza e di eccellenza; si deve rafforzare la città pubblica, rinnovare capacità di accoglienza,

*Nella pagina a fronte, Documento preliminare di Psc. Obiettivi, strategie e azioni di piano. Particolare del disegno urbanistico emblematico.*

*Opposite page, Psc, Documento preliminare. Plan intentions, strategies and actions (particular).*

*Nelle pagine seguenti, Documento preliminare di Psc. Aspetto strategico e ambiti programmatici del Psc.*

*Following pages, Psc, Documento preliminare. Strategic framework and programmatic areas of Psc.*

itants in the next 15 years, and one-quarter of these would be foreigners; between 30% and 40% of the 18,000 new families might not find accommodation at costs compatible with their economic capacity.

Viabile reasons, of an environmental, social and also economic type, are emerging to promote actions aimed at slowing down the rate of demographic expansion and at the same time rebalancing the growth of the 'public city' with that of the 'private city'.

Hence the political assumption of a number of strategic lines, of certain passwords to guide a priori town planning choices: the city must not go on expanding, but must be transformed and renewed.

The town planning instrument cannot, by itself, act directly on demographic and social phenomena. It can however make a contribution, a partial but an important one; it is assigned the task of contributing towards some demanding objectives:

- slowing down the rate of housing development;
- providing the resources for a lasting and more effective housing policy.

#### Territorio urbanizzato

perimetro del territorio urbanizzato

#### Città storica

- ACS 1, città di impianto medievale
- ACS 2, primi espansione novecentesca
- ACS 3, nuclei storici delle frazioni

#### Città consolidata

- AUC 1, insediamenti unitari recenti di particolare valenza culturale-testimoniale
- AUC 2, ambiti consolidati a prevalenza residenziale frutto di piani attuativi unitari, con buone o elevate dotazioni di spazi collettivi
- AUC 3, ambiti a prevalenza residenziale in corso di attuazione
- AUC 4, ambiti consolidati a prevalenza residenziale (servizi alla residenza)
- AUC 5, ambiti consolidati a prevalenza residenziale (servizi alla residenza)
- ASP1, ambiti specializzati per attività produttive, secondarie e terziarie consolidate
- ASP2, ambiti specializzati per attività produttive, secondarie e terziarie in corso di attuazione
- PF1, poli funzionali esistenti o in corso di realizzazione

#### Territorio da trasformare e urbanizzare

Città da trasformare/riqualificare

- AR1, ambiti da trasformare
- AR2, fascia di riqualificazione lungo la via Emilia
- ASP3, ambiti specializzati per attività produttive da riqualificare

#### Territorio potenzialmente urbanizzabile

ANS1, aree urbane inedificate già interessate nel Prg da vincoli preordinati all'esproprio

- ANS2, ambiti urbanizzabili per funzioni prevalentemente residenziali e servizi (residui non in attuazione del Prg)

anche in termini di offerta abitativa, salvaguardare il territorio dell'agricoltura e la sua biodiversità. Il piano tuttavia non può, da solo, agire direttamente su fenomeni demografici e sociali. Ma può dare contributi, associato ad altre politiche, soprattutto se condivise e coordinate fra i diversi livelli di governo del territorio e fra i diversi attori economici e sociali. Occorre allora che l'intero sistema locale si faccia carico di perseguire queste condizioni di sostenibilità. Il Psc può dare quindi un contributo parziale, ma rilevante e ad esso viene affidato il compito di contribuire a raggiungere obiettivi ardui:

- raffreddare il ritmo dello sviluppo edilizio residenziale, soprattutto nelle forme della crescita espansiva e diffusa sul territorio, puntando alla trasformazione e riqualificazione della città esistente;
- fornire le risorse e le condizioni per una duratura e più efficace politica della casa, ben sapendo che da tale risposta dipende in modo decisivo la possibilità di ottenere risultati benefici anche sul versante cruciale di una rinnovata coesione sociale;
- garantire la migliore qualità ambientale dei nuovi insediamenti, affinché le trasformazioni urbane siano vissute positivamente;
- contribuire alla competitività economica con un paesaggio urbano di qualità e in equilibrio con le risorse naturali e ambientali.

#### Nuova disciplina per le credità del Prg

Una prima e vistosa conseguenza di questi obiettivi strategici riguarda gli indirizzi per il dimensionamento del nuovo piano. Prima ancora di ragionare su fabbisogni o opportunità di ulteriore sviluppo urbanistico, il Comune di Reggio ha assunto l'obiettivo politico di valorizzare l'esistente attraverso interventi di trasformazione e riqualificazione e al



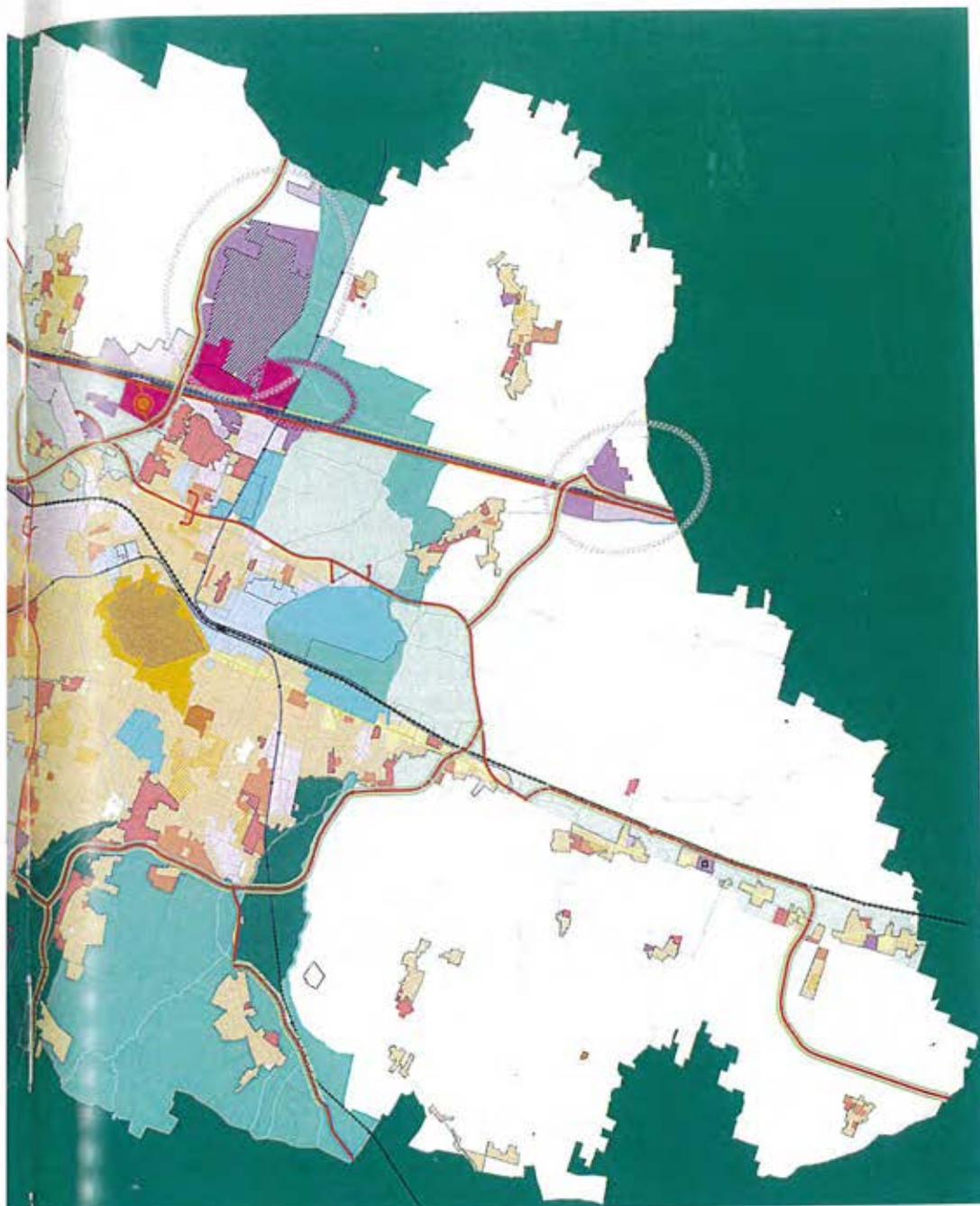
- guaranteeing the maximum environmental quality of settlements to be established;

- contributing towards economic competitiveness with a quality urban landscape and a proper balance with natural and environmental resources.

In consequence, Reggio's municipal administration has assumed the policy aim of making the most of what already exists by means of transformation and upgrading

contempo di arrestare la dilatazione della città grosso modo entro i limiti già disegnati. Per quanto riguarda la crescita residenziale, la capacità insediativa complessiva del piano sarà quindi, come scelta *a priori*, quella che può trovare spazio nelle opportunità di trasformazione e riqualificazione, o anche di nuova urbanizzazione, ma entro il perimetro urbanizzabile definito dal Prg

vigente, salvo circoscritte e motivate eccezioni. Per valutare quanto potrà offrire il Psc riguardo allo sviluppo residenziale e dei servizi correlati, si sono quindi assunte come punto di partenza le potenzialità edificatorie del vecchio Prg ancora attuabili, salvo passarle al vaglio critico rispetto ai nuovi obiettivi. A oggi il "residuo" del Prg è di circa 11.700 alloggi, dei quali



- ASP 4, ambiti urbanizzabili per funzioni produttive
  - ▣ previsioni da trasferire
  - PF2, nuovi poli funzionali
  - ambiti di possibili espansioni produttive
  - ambiti di possibili espansioni per nuovi poli funzionali
- Territorio rurale**
- ARP, ambiti agricoli di rilievo paesaggistico
  - AVP, ambiti ad alta vocazione produttiva agricola
  - AAP, ambiti agricoli periurbani
  - APP, ambito parchi periurbani
  - ASR, aree attrezzate per attività sportive e ricreative in ambito rurale
  - AQF, ambiti da qualificare per funzioni culturali
- Sistema della mobilità**
- ferrovia Alta velocità-Alta capacità
  - stazione Av-Ac
  - ferrovia metropolitana di superficie
  - stazione ferroviaria
  - fermate metropolitana di superficie
  - ferrovie interregionali
  - ferrovie da potenziare
  - autostrada
  - svincolo autostradale
  - rete della mobilità primaria
  - corridoi di progetto
  - territorio comunale

quasi 3.000 attuabili con interventi diretti in lotti di "completamento" e il resto attraverso piani attuativi, in parte già approvati. Oltre a ciò, occorre tener conto delle ulteriori possibilità edificatorie, non considerate dal Prg, in quanto non misurabili né programmabili e tuttavia rilevanti, costituite dai possibili interventi diretti di ampliamento o sostituzione di edifici esistenti, a saturazione

degli indici di edificabilità nelle zone già edificate e di quelli realizzabili nelle zone agricole, sfruttando le opportunità offerte dalle norme vigenti, che consentono il recupero del patrimonio edilizio rurale, l'ampliamento degli edifici esistenti, la trasformazione di stalle e fienili: anche se non quantificabili, queste potenzialità aggiuntive sono stimabili in diverse migliaia di alloggi.

Complessivamente, quindi, nelle possibilità offerte dal Prg ancora vigente hanno un peso molto rilevante gli interventi edilizi diretti ed è questo l'aspetto più negativo della situazione ereditata, proprio perché si tratta di interventi non governabili nel tempo e sostanzialmente parassitari rispetto alla città, poiché gravano sulle reti infrastrutturali esistenti e possono essere attuati senza

actions and at the same time by keeping the spread of the city more or less within the limits already drawn up.

#### 'Poles' of excellence

From the standpoint of urban design, the backbone of the Psc (Municipal structural plan) is constituted by its 'network of poles of excellence'. This is the name given to those places of quality which represent the most intere-

sting and concrete opportunities to be taken as the basis for building the future of Reggio. The 'poles of excellence' that have been identified are the Historic centre, the system of the Ducal Villas, the San Lazzaro university centre, the former Reggiane Workshops, the pole of leisure pursuits and services around the Giglio Stadium, the cultural and working centre in which are grouped a series of executive and cultural activities, and lastly two new city 'gateways': the new railway station for High speed trains, and the new motorway tollgate with the viaducts designed by Calatrava.

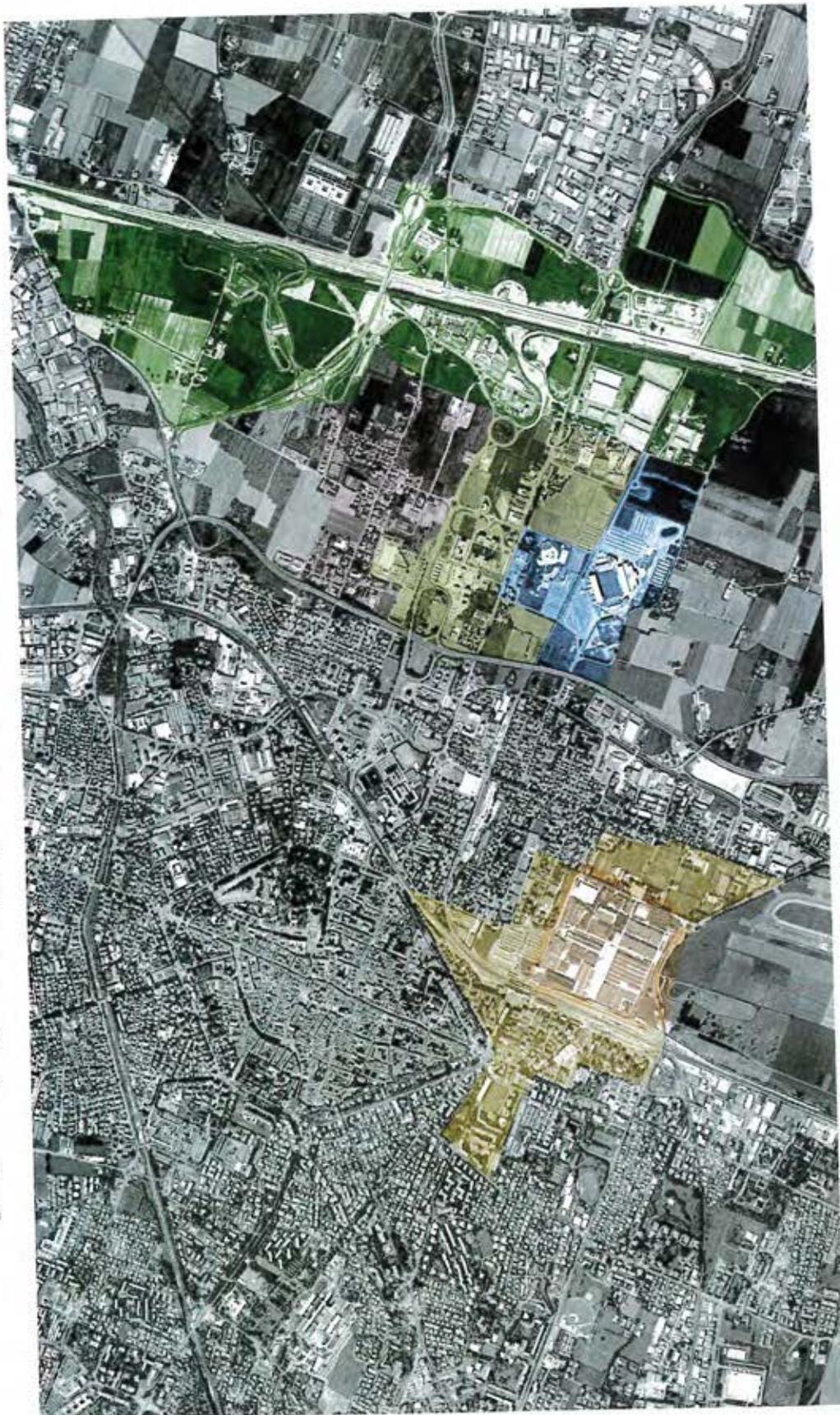
#### Upgrading

The Psc identifies a number of large sectors, in addition to those already foreseen some years ago in the Master plan, in which to programme a substantial upgrading through the Poc, in order to recover deteriorated urban identities or to construct new ones. Among others, there are three operations to be evidenced for their strategic value and for the duration and complexity of the process to be started up.

- 1) The historic axis of the *Via Emilia* (Emilian Way), the matrix of urban development.
- 2) The vast abandoned area of the former Reggiane Workshops (26 hectares) which represents the fulcrum of a larger portion of the city earmarked in the Psc for upgrading; this has a total area of 120 hectares, extending along both sides of the central railway station.
- 3) The Mancasale production area, the largest one in the city, set up over a period of many years, which is today in an unsatisfactory state from the standpoint of the services for the firms and for the workers.

#### Social housing

Under this heading the objective is to allocate at least 20% of the entire new production of houses in the areas of transformation to social housing.



dar nulla in cambio alla collettività, salvo gli standard minimi di legge, ma spesso nemmeno quelli. Si è così maturata l'esigenza di modificare le regole che governano gli interventi diretti, per limitarne drasticamente la portata, lì che si tradurrà nelle norme del Rue. Per contro il Psc mette in campo alcune opportunità insediative, nuove e differenti rispetto a quelle ereditate, per corrispondere a precise finalità pubbliche. In primo luogo si estende la politica di riqualificazione urbana, individuando nuovi ambiti destinati a importanti interventi di trasformazione, finora non previsti. Inoltre si aumentano le opportunità per l'edilizia residenziale sociale (Ers), rendendone obbligatoria una quota in tutti i nuovi comparti di edificazione o riqualificazione. Sono invece confermati i moderni parametri ambientali introdotti dall'ultimo Prg, che prescrivono ampie quote di superficie a verde pubblico e privato e il numero dei nuovi alberi e arbusti da impiantare, in tutte le aree di nuova urbanizzazione o trasformazione.

#### Il dimensionamento del piano

Per quanto riguarda gli indirizzi sul "dimensionamento" dell'offerta abitativa, preme sottolineare il significato che esso assume nel Psc. Nel Prg tradizionale, per "dimensionamento" si intendeva sostanzialmente la capacità insediativa totale offerta dalla sommatoria delle aree individuate come edificabili o trasformabili, espressa dagli indici di edificabilità attribuiti a ciascuna di esse. Nel caso del Psc, che non attribuisce diritti edificatori, il dimensionamento ha significato diverso: non coincide necessariamente con la capacità insediativa di tutte le aree trasformabili, tali solo potenzialmente, ed eventualmente in alternativa, ma diventa un indirizzo riguardo al massimo incremento del carico

urbanistico, definito soprattutto in relazione alle valutazioni di sostenibilità complessiva e agli obiettivi dell'Amministrazione, nel quadro della concertazione con la Provincia e con gli altri Comuni dell'area, nonché con le rappresentanze economiche e sociali. Fisso assume quindi il valore di una scelta eminentemente politica: una soglia massima che la stessa Amministrazione si propone di non superare nel Psc, nell'orizzonte temporale del Psc, che una volta raggiunta, comporta un nuovo confronto sulle condizioni di sostenibilità con gli interlocutori della Conferenza di pianificazione.

Riguardo al dimensionamento residenziale, l'insieme degli obiettivi dell'Amministrazione e la valutazione delle condizioni di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale, che si è cominciato a mettere a fuoco con il documento preliminare di Valsat, hanno portato a stabilire un indirizzo limitato a 12.000 alloggi nei prossimi 15 anni, ovvero un sostanziale raffreddamento del trend della produzione edilizia. Non inganni la somiglianza fra questo dimensionamento-obiettivo e il residuo del Prg, prima quantificato in 11.700 alloggi, poiché rispetto al Prg si perseguono in realtà diverse importanti modifiche:

- ridurre le potenzialità edilizie attuabili con interventi diretti nel territorio rurale;
- ridurre le possibilità di addensamento nelle zone già costruite, a favore di interventi che migliorino la qualità degli edifici;
- incrementare in modo significativo la quota di produzione edilizia derivante da interventi di conversione e trasformazione di aree già edificate;
- incrementare in modo significativo la quota di produzione edilizia da indirizzare a residenza sociale (si punta al 20%).

Il tutto quasi senza prevedere nuove aree di espansione residenziale, oltre a quelle residue, quindi restando nella dimensione urbana già prevista.

#### I poli di eccellenza

Dal punto di vista del disegno urbano, il Psc ha una sua spina dorsale nella "rete dei poli d'eccellenza", ovvero dei luoghi di pregio che costituiscono le opportunità più interessanti e concrete su cui puntare per costruire il futuro di Reggio e il sistema di relazioni materiali e immateriali che essi sviluppano. Luoghi a forte valenza storica e simbolica alcuni, altri fortemente innovativi da progettare, ma dotati comunque di elevata carica identitaria e forte riconoscibilità. I poli d'eccellenza sono: il centro storico, il sistema delle ville ducali, il polo universitario del San Lazzaro, le ex officine Reggiane, il polo del tempo libero e dei servizi, presso lo stadio Giglio, il polo della cultura e del lavoro, che raggruppa una serie di attività nella zona ovest della città e infine le due nuove "porte urbane": la nuova stazione Tav medio-padana e il nuovo casello autostradale, con i viadotti disegnati da Calatrava. Su queste polarità urbane i processi di trasformazione in atto prevedono, in molti casi, l'insediamento di funzioni rilevanti, destinate a intercettare risorse economiche, umane e culturali. Il termine "polo", vuole sottolineare proprio il fatto che i progetti, avviati o da avviare, dovranno innescare azioni virtuose, le cui ricadute positive coinvolgano l'assetto complessivo della struttura urbana e territoriale. Nell'insieme i poli d'eccellenza, alcuni dei quali collegati emblematicamente dalla linea della navetta ferroviaria tra la vecchia e la nuova stazione, costituiscono vere opportunità per le trasformazioni urbane, ma anche per la visibilità e riconoscibilità di Reggio all'esterno, e per la sua competitività in senso più ampio. Gli indirizzi del Psc, per ciascuno di questi poli, sono estremamente flessibili, in modo che il loro sviluppo e le funzioni da insediare possano essere defi-

*Localizzazione delle grandi trasformazioni sul futuro piano, le ex officine Reggiane, il Giglio, il quartiere San Prospero, le nuove porte della città.*

*Localization of strategic transformations in aerial photo. Ex works of Reggio, Giglio, S. Prospero quarter, new city gates.*

*A pagina 92/93, le grandi trasformazioni. Master plan ex Officine reggiane: coordinamento progettuale, centro cooperativo di progettazione, architetto A. Malaguzzi.*

*On page 92/93, strategic transformations.*



## grandi trasformazioni

### POLO TECNOLOGICO E POLO DEL SAPERE

Nella vasta area delle ex Officine Reggiane (26 ettari) il masterplan approvato mette al centro del progetto, quale magnete principale dell'area, la nascita di un Tecnopolo, che sarà sede di sviluppo di progetti legati alla ricerca e all'innovazione del territorio e dell'economia reggiana, guardando anche a relazioni con partner e scenari internazionali. Esso conterrà laboratori, incubatori, spinn-off di imprese, con interesse verso programmi di ricerca e

sviluppo relativi alla meccatronica, alla bioarchitettura, al risparmio energetico e alle fonti di energia rinnovabili, e verso relazioni sinergiche con l'Università di Modena e Reggio al S. Lazzaro, e con il Centro Internazionale "Loris Malaguzzi".

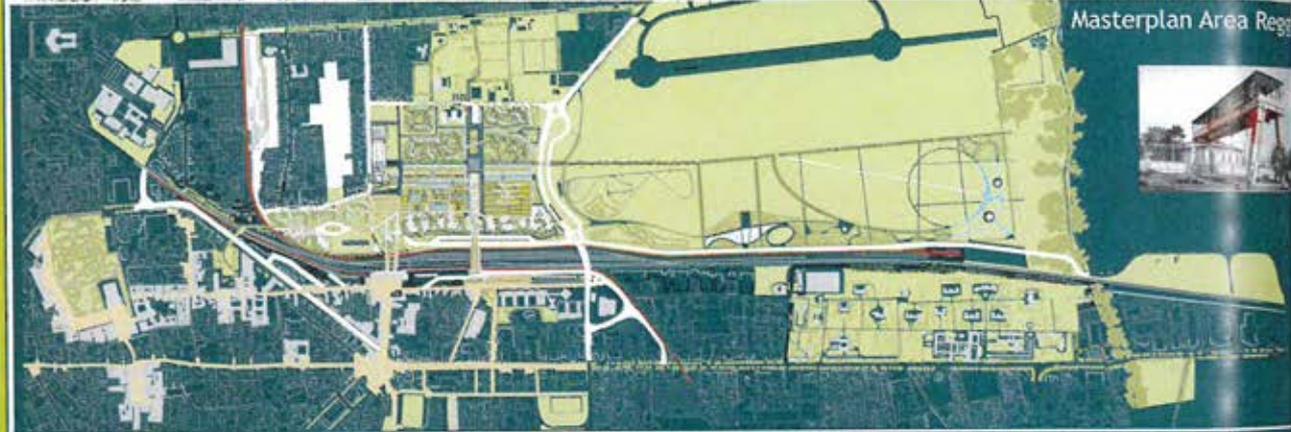
La riqualificazione dell'area del polo universitario ex S. Lazzaro pone in primo piano il recupero del parco storico, contenuto imprescindibile di quell'unità di

immagine spaziale che nell'area si configura in relazione tra patrimonio architettonico e verde.

Il S. Lazzaro sarà un polo con funzioni strategiche per la città, parte di quella rete lineare dell'innovazione che passa dalle Reggiane e arriva alla Casa Zucchi. Elemento di qualificazione e collegamento con la memoria del luogo sarà il costituendo polo internazionale della psichiatria.



1, 2, 3 Schizzi progettuali

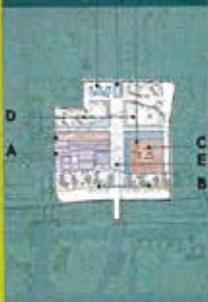


Masterplan Area Reggiana



RIGENERARE - RIQUALIFICARE - AMMODERNARE

#### FUNZIONI E CONTENUTI



**CITTA' "DEL SAPERE E DELL'INNOVARE"**  
ATTIVITÀ EDUCATIVA  
LABORATORI RICERCA E INNOVAZIONE TECNOLOGICA  
spazio, auditorium  
Laboratori teorici avanzati per la sviluppo delle nuove tecnologie, biotecnologia, sportività, ...

**TERZIARIO AVANZATO** (servizi, attività, centro congressi, alberghi, attività per lo spettacolo, uffici e studi professionali, artigianato, residenza ...)

**COMMERCIO**  
TERZIARIO AVANZATO  
ATTIVITÀ PRODUTTIVE (servizi, attività, laboratori, officine avanzate, centri congressi, artigianato, ...)

**RESIDENZA**  
ATTIVITÀ CULTURALI (servizi, privato, residenze, parchi commerciali, artigianato, uffici e studi professionali, ...)

Teddyland Reggiana

#### RICONNETTERE I TESSUTI URBANI



**ASSE DEL PARCO**  
Percorso verde aperto all'interno del sito con Parco del Palazzo, la città e centro storico, i quartieri circostanti

**ASSE RESIDENZIALE**  
Ricostruzione della connessione tra il quartiere storico e il nuovo intervento, spazi per negozi di vicinato e servizi

**ASSE STAZIONE**  
Collegamento diretto della zona e bacchetta industriale, servizio autostradale, stazione interregionale per stazione AN, stazione RPL, stazione ACT

Centro di sviluppo dell'economia industriale cittadina

Elemento di coesione sociale e di formazione dell'identità collettiva

Testimonie delle trasformazioni che hanno interessato l'economia e il tessuto sociale reggiano



## PORTE DI ACCESSO ALLA CITTÀ

Si tratta di un'area cruciale a nord della città che conterrà un complesso straordinario di opere, funzioni e nuove opportunità, segni territoriali e architettonici unici.

Essa è costituita e caratterizzata da:

- la fermata mediopadana della linea AV-AC e l'intercambio con la Metropolitana di superficie Reggio-Bagnolo
- il nuovo casello autostradale



**TIRIA VECCHIA E NUOVA IDENTITÀ**  
La nuova porta di accesso alla città avrà una valenza simbolica per Reggio. Funzioni e caratteristiche del sito lo configurano come un effettivo nodo strategico. Integrato con la rete infrastrutturale, culturale e sociale che la città offre. Le soluzioni progettuali dovranno far sì che la prospettiva della nuova porta sia rivolta verso il cuore della città.

**UN LUOGO FRIBILE E PERMEABILE**  
Particolare attenzione è data alle connessioni della zona nord con il contesto urbano, nello specifico saranno studiati nuovi percorsi ciclopedonali (superando le barriere esistenti) tra l'area e il contesto produttivo di Mancasale, l'abitato storico di San Prospero e Santa Croce, il nuovo quartiere direzionale di Viale Morandi e più in generale con il centro storico.

**QUALITÀ ARCHITETTONICA**  
Le nuove edificazioni e le funzioni urbane che verranno inserite nel contesto, saranno caratterizzate per l'elevata qualità sia del disegno che delle architetture e sapranno dialogare distaccatamente con il parco progetti di Calatrava.

**NUOVA POLARITÀ**  
L'area a nord della città deve caratterizzarsi come polarità per il territorio di scala vasta e al contempo deve relazionarsi con l'intero quadrante nord della città. L'area non si configura esclusivamente come un punto di "attrazione" isolato ma connesso agli altri poli (la Fiera, il Giglio, le Reggiane, l'Università ecc.) e con i tessuti consolidati circostanti.

**QUALITÀ ECOLOGICA E PAESAGGISTICA**  
Il tema centrale è quello del verde e della qualità paesaggistica. L'area con le sue trasformazioni dovranno contribuire a rafforzare la rete ecologica e il contesto paesaggistico. In particolare il luogo dovrà relazionarsi da un punto di vista ambientale con il torrente Radano e le emergenze e i segni storici del territorio.

la fiera

- il parco progetti a firma di Calatrava
- la formidabile accessibilità dalle grandi infrastrutture stradali, autostradali e ferroviarie
- la rete di mobilità pubblica di collegamento con il centro storico e le altre polarità.

La posizione strategica, l'estensione, la concentrazione e rilevanza delle funzioni insediate ed insediabili, assegnano a quest'area un ruolo a scala nazionale ed internazionale, connotandola quale punto di snodo per l'intero ambito provinciale e regionale.

### 4 European 9, progetto premiato



Calatrava  
Ponte Centrale, fotografia



Giglio, disegno



Stazione Mediopadana, plastico  
I Petali, rendering



Services plan:  
the experience of the municipality  
of Reggio Emilia  
Maria Sergio

Planning the system of services, no longer focused on quantity but on quality, must be regarded as "an element integrated with the planning process which, together with the other elements (the environment, housing quality and mobility), guides the contents of the town-planning policies of the various homogeneous territorial sectors towards improving the existing critical factors and not creating new risks".

The central idea behind the Services plan is that the future of the city depends on its capacity to offer urban vitality. The provision of services becomes basic for the constitution of links, relations and opportunities, to identify centres of social life, places constituting the very identity of persons.

In such a complex social reality as ours, it is in the local dimension of the district that the opportunity to create a real sense of community can mainly be grasped.

The challenge was to draw up a plan able to interpret phenomena and cause critical elements and needs to emerge in terms of overall quality, and then to develop objectives and strategies, based on present potentials and opportunities. The Services plan can be a reference for measuring the environmental and social sustainability of planning strategies and actions: the transformations of the POC (Municipal operating plan) and the strategies of the RUE (Town planning building regulations) can be assessed in terms of benefits induced on the surrounding fabric and of the quality seen and hoped for in the districts.

Method of work and participation  
Traditional analysis focuses on demographic, social and economic macro-phenomena, at municipal or even larger scale. The Services plan proposes a closer look at places in the city: the historic centre and the districts, to assess their inner dynamics, their peculiarities and their opportunities.

In order to pinpoint shortcomings,

niti nel tempo, attraverso accordi con la Provincia, secondo un processo di graduale maturazione.

### Riqualificazione urbana

Oltre alla riqualificazione diffusa dei tessuti consolidati, affidata alle norme del RUE, il Psc individua alcuni grandi ambiti, oltre a quelli già previsti dal precedente Prg, in cui programmare una sostanziale riqualificazione, per recuperare identità urbane deteriorate o costruirne di nuove. Tre di questi si segnalano in particolare per valore strategico e per la durata e complessità dei processi da avviare: la riqualificazione della via Emilia per tutto il tratto che attraversa il comune, quella delle ex officine Reggiane e della vasta area urbana al contorno e quella dell'area produttiva di Mancasale. L'asse storico della via Emilia, matrice dello sviluppo urbano, ha visto nel tempo deteriorarsi l'immagine delle parti esterne al centro storico, per il traffico, l'inquinamento, la crescita disordinata di insediamenti, la scarsa qualità architettonica degli edifici che vi si affacciano. Ma la via Emilia è ricca di simboli, significati e valori identitari da recuperare. È quindi necessario attenuare la pressione del traffico, attraverso varianti già programmate da tempo e conservare, valorizzandolo, quanto resta degli elementi di identità storica e paesaggistica, su cui innestare nuovi valori sociali e funzionali. Le azioni da mettere in campo comprendono interventi pubblici sulla sede viaria e le sue pertinenze, per la fruibilità pedonale e ciclabile e incentivi a progetti privati di valorizzazione delle strutture che vi si affacciano, con interventi, a seconda dei casi, di restauro, recupero, cambio d'uso, sostituzione. Per le ridotte porzioni non ancora urbanizzate, ove si aprono scorci visuali verso la campagna, l'obiettivo è salvaguardare questi varchi ormai preziosi, se occorre modifican-

do e traslando previsioni di edificazione non attuata.

La vastissima area dismessa delle ex officine Reggiane (26 ha) è il fulcro di una più ampia porzione urbana (120 ha), destinata dal Psc alla riqualificazione, che si estende ai lati della stazione ferroviaria "storica", coinvolgendo altre aree produttive dismesse, insediamenti di edilizia popolare con problemi di degrado, aree pubbliche strategiche come il Centro intermodale della mobilità. Si prospetta quindi un processo complesso, che contempla consistenti investimenti pubblici e privati. L'intenzione è riconnettere i quartieri storicamente divisi dalla barriera ferroviaria, facendo della stazione il fulcro di interscambio tra ferrovie locali, trasporti su gomma e la navetta che collegherà alla nuova Stazione Tav, dando al suo intorno urbano un significativo rilievo urbanistico, qualità ambientale e attrattività.

Il Master plan già approvato per le ex Reggiane prevede un mix di funzioni fra cui, naturalmente, anche residenze e commercio, ma al centro del progetto, quale magnete principale dell'area, si prevede un "polo dell'innovazione" per il territorio e l'economia reggiana, contenente laboratori, incubatori e spin-off di imprese, in relazione sinergica con le Università di Modena e Reggio. Nelle intenzioni del Master plan, il polo si pone al futuro in termini fortemente simbolici, come erede della capacità di innovazione che è stata la forza delle officine Reggiane. Anche per questo s'intende salvaguardare la memoria e l'identità di quest'area, con la conservazione degli edifici industriali di maggior interesse.

### Aree produttive di qualità

L'area produttiva di Mancasale, la più grande della città, costruita nell'arco di molti anni, presenta oggi condizioni insoddisfacenti per carenza di servizi alle imprese e ai lavo-

ratori, scarsa qualità degli spazi pubblici e privati, problematiche di scolo delle acque, necessità di potenziamento del depuratore. Lo stesso sistema produttivo chiede di qualificare i luoghi della produzione e del lavoro con una maggiore qualità e vivibilità degli spazi, il potenziamento delle relazioni con la città, una maggiore presenza di servizi alle persone e alle imprese; una multifunzionalità di usi (anche ricreativi, commerciali, ecc.); un'elevata dotazione ed efficienza delle infrastrutture tecnologiche; standard ambientali di maggiore qualità.

Con la formula "Aree produttive ecologicamente attrezzate" (Apea) la Regione Emilia-Romagna ha indicato il sistema di requisiti ambientali, infrastrutturali, gestionali e d'efficienza energetica a cui deve rispondere una moderna offerta insediativa per le imprese. Per contenere la dispersione insediativa, in pieno accordo con il Ptep, in corso di aggiornamento, si punta a una forte selezione delle 180 aree industriali distribuite nella provincia, concentrando gli investimenti solo su 13, per riqualificarle come Apea e svilupparle ulteriormente, due delle quali nel comune di Reggio: una di nuovo impianto (Gavassa), che quindi potrà essere progettata fin dall'inizio come Apea; l'altra, appunto Mancasale, dovrà essere sottoposta a un ambizioso e complesso percorso di riqualificazione per raggiungere le prestazioni richieste.

### Edilizia residenziale sociale

La larga diffusione della proprietà della propria abitazione ha comportato una progressiva marginalizzazione del mercato dell'affitto, sia privato sia pubblico, entrambi ormai rivolti a specifiche nicchie della domanda. Reggio ha inoltre una dotazione di alloggi frp o a canone sociale tra le più basse della regione, frutto anche di consistenti dismissioni del patrimonio pubblico negli anni

scorsi. Ne consegue un'offerta abitativa che non risponde all'attrattiva del mercato del lavoro. Le condizioni di difficoltà all'accesso tendono a non limitarsi alla fascia del disagio sociale conclamato, ma si allargano a un vasto campo di figure sociali intermedie e, in genere, a tutti gli strati di popolazione meno radicati nel contesto sociale ma al contempo indispensabili all'economia locale.

In queste condizioni, per altro, non è affatto detto che un'elevata produzione edilizia sia in grado di rispondere alla diversificazione che si sta creando fra fabbisogni effettivi e prezzi d'offerta sul mercato. Per affrontare positivamente questa questione ed evitarne il serio aggravamento, occorre quindi intervenire soprattutto sul mercato dell'affitto, agendo con misure "congiunturali" di sostegno alle famiglie, ma soprattutto intervenendo strutturalmente per ampliare e consolidare tale mercato. In mancanza di un flusso stabile di risorse pubbliche nazionali, come è stato fino agli anni Ottanta, oggi è la strumentazione urbanistica che ha l'onere di fornire alla collettività le risorse per rispondere alla domanda di edilizia sociale, attraverso l'acquisizione gratuita di aree edificabili, ovvero l'obbligo, per i soggetti privati attuatori di trasformazioni urbane, di realizzare quote di abitazioni rivolte alla domanda sociale.

Già il Prg 2001 aveva previsto, in molti comparti di nuovo insediamento, la possibilità di realizzare una quota di edificazione aggiuntiva, da destinare ad abitazioni per l'affitto convenzionato. Con il Psc si compiono ulteriori passi decisivi in questa direzione, individuata dalle più recenti pratiche urbanistiche, che considerano l'edilizia residenziale sociale come "dotazione" da assicurare in ogni nuovo insediamento, a carico degli stessi soggetti attuatori, ovvero attribuendo direttamente al Comune una

quota di diritti edificatori, per pubblica finalità, affidandone la realizzazione tramite bandi. L'obiettivo è destinare all'edilizia sociale almeno il 20% dell'intera nuova produzione di abitazioni nelle aree di trasformazione, ossia il *target* che la Regione ha intenzione di introdurre, con un aggiornamento della Lr 20/2000 attualmente in discussione, che inquadra l'edilizia residenziale sociale nel sistema dei servizi pubblici, al pari degli standard classici, come il verde e i parcheggi. Se un uso "avanzato" e attivo della strumentazione urbanistica è oggi condizione prima per produrre le risorse per l'edilizia sociale, una nuova stagione di politiche per l'housing sociale richiede tuttavia approcci intersettoriali e visione integrata.

Da un lato essa si confronta da sempre con la ricerca di soluzioni che consentano di ridurre i costi di costruzione e gestione, oltre che di contenere il tributo alla rendita fondiaria, ma sempre più spesso si confronta anche con la ricerca di nuove tipologie, in grado di garantire nuovi standard di socialità, qualità e integrazione. Per l'housing sociale oggi poi sono centrali anche le questioni dell'efficienza energetica e della bioedilizia, conjugate non solo sui singoli edifici, ma a scala di insediamento e di quartiere. Anche a Reggio la sperimentazione sui meccanismi urbanistici per realizzare alloggi sociali si intreccia utilmente con una disciplina avanzata per l'efficienza energetica, con la sperimentazione tipologica e con quella sociale.

\* Architetto studio Techncoop, consulente urbanistico del Psc e del Rue (per le analisi e le proposte urbanistiche).

## Piano dei servizi: l'esperienza di Reggio

Maria Sergio

Durante l'elaborazione del nuovo Psc, anche a Reggio Emilia, come in altre realtà è matura l'esigenza di un vero e proprio Piano dei servizi. Sebbene non previsto espressamente dal nuovo quadro legislativo, mentre lo era dalla precedente Lr 47/1978, esso propone un approccio nuovo, tutto da esplorare e sperimentare. Muovendo dall'evoluzione del concetto di standard, non più su base quantitativa, ma qualitativa, la pianificazione del sistema dei servizi va intesa come elemento integrato con il processo di piano, che orienta (assieme agli altri elementi ambientali, della qualità insediativa e della mobilità) i contenuti delle politiche urbanistiche per migliorare le criticità esistenti e non creare nuovi rischi.

Le attività sviluppate nella nuova esperienza di pianificazione reggiana non scaturiscono solo dalle innovazioni della Lr 20/2000 sul tema, ma anche dalle riflessioni sul un nuovo progetto per Reggio: se il suo futuro dipende dalla capacità di offrire segnali di vitalità urbana (questa è l'idea centrale del Piano dei servizi), si è ritenuto utile dotarsi di uno strumento specifico per esplorare la città nei mille significati che rimandano alla qualità della vita, al senso identitario, al valore delle persone e dunque alla vivacità della comunità. Esigenza tanto più sentita da una città che negli ultimi anni è stata interessata da profonde trasformazioni, esito di dinamiche fisiche e sociali particolarmente veloci.

L'offerta di servizi non deve rispondere solo alla domanda, ma diventa sostanziale per costituire legami, relazioni e opportunità per i cittadini, per caratterizzare un piccolo centro o la periferia, come luoghi di socialità e, in parte, identitari ricettacoli della memoria collet-

needs and potentials, the territory was subdivided into 57 sectors, with recognizable historical, morphological and functional elements. The first study phase was subdivided into an analysis of the actual state and an interpretation of the places. The reference context was first examined, analyzing for each neighbourhood the evolution of the population composition between 1997 and 2005 and the transformations of the territory. Next came an audit of the services, followed by a summary thematic analysis broken down into six categories: educational services, public sports facilities, and so on.

The design of the system of services becomes the making of the framework on which to upgrade the city, to find a new coherence among the elements of the urban structure and to articulate the city in parts, without losing a sense of the whole.

The project included both generalized and detailed measures, aimed at resolving both widespread situations or specific problems.

Recurrent themes, for instance, were upgrading the roads in the districts backed by the *Via Emilia* and the restoring of the services of difficult access and poorly connected. Moreover, analysis of the presence or absence of services led to the identification of areas for the construction of collective equipment, outlining a new urban layout responding to the real and future settlement situation.

liva. In una realtà sociale così complessa, tipica e ricorrente nelle realtà in sviluppo, è la dimensione locale, di quartiere o frazione, che meglio può ricreare il senso vero di comunità: la rete di servizi pubblici e privati in quella porzione di territorio diventa occasione per riscoprire l'identità dei luoghi, senza temere la complessità, o annullare le diversità, ma favorendo le condizioni per le relazioni. Ogni ambito di vicinato, infatti, racchiude potenzialmente l'idea di comunità.

La sfida è stata strutturare un piano capace di leggere e interpretare i fenomeni e i legami che coniugano le esigenze del territorio alla dimensione sociale, attraverso una trama di servizi, tentando di selezionare i temi prioritari e le soluzioni a cui tendere. Il Piano dei servizi in particolare, considera la città come insieme di luoghi di relazione, formato da aree e attrezzature pubbliche e private che funzionalmente e spazialmente rispondono a bisogni collettivi. La città pubblica, in particolare, perché comprende i luoghi in cui più si sviluppa la socialità, che garantiscono vivibilità, senso di appartenenza e di sicurezza. Perché è la parte pubblica della città, quando assume connotazioni di vera centralità, che attribuisce significato e identità.

Il Piano dei servizi di Reggio si è sviluppato nel corso dei lavori per il Psc e il Rue, sollecitando letture e prospettive progettuali per le diverse parti del territorio e, per contro, arricchendosi di approfondimenti e interpretazioni che ne rinnovano ruolo e struttura.

Accanto alle grandi azioni strategiche, il Psc riconosce e mira a soddisfare le domande emergenti. Il quadro complessivo di conoscenze e di analisi delineato nelle prime fasi ha portato ad assumere quale obiettivo prioritario delle politiche pubbliche un maggior allineamento tra la parte pubblica della città e quella privata.

Per questo si è rivelato necessario interpretare la città diffusa,

in modo da farne emergere criticità e fabbisogni. Un processo di analisi e interpretazione che ha portato a sviluppare obiettivi di qualità e strategie per conseguirli, muovendo dalle potenzialità e opportunità esistenti nei diversi luoghi. Questo processo diventa dunque anche un riferimento per misurare la sostenibilità ambientale e sociale delle strategie del Psc: le trasformazioni urbane, da attuare attraverso i Pcc potranno essere individuate e messe in relazione all'esistente in termini di benefici indotti; così la manutenzione e gestione dell'esistente, regolate dal Rue, possono essere valutate in base alla qualità complessiva apportata.

Il Piano diventa dunque norma di indirizzo per i Pua, gli accordi concertati con i privati, ecc. e può essere considerato strumento decisivo, che individua, per parti urbane omogenee della città le strategie generali da perseguire nelle aree di trasformazione, assumendo le politiche generali di medio periodo. Il Piano dei servizi si pone inoltre come strumento utile a interagire con tutti i settori della *governance* urbana, al fine di definire una "visione strategica" di lungo periodo, condivisa e partecipata, mettendo in rete le azioni dei diversi attori, che operano nei servizi sul territorio attivando e stimolando creatività e progettualità pubbliche e private indirizzate a soddisfare i bisogni.

#### **Metodo di lavoro e partecipazione**

Il Quadro conoscitivo del Psc si compone di molti studi e attività d'indagine che ovviamente rispondono ai requisiti fissati dalla Lr 20/2000. Informazioni, dati e approfondimenti sono stati messi in relazione fra loro e sintetizzati in contributi che attingono da competenze, sapere e sensibilità culturali diverse, in grado di restituire immagini rappresentative della città.

Le analisi classiche hanno evidenziato mostrato i macrofeno-

meni demografici, sociali ed economici intervenuti a scala sovracomunale e comunale. Ma quali sono state le dinamiche interne del territorio? Quali caratteristiche e quali peculiarità si sono potute riscontrare nelle varie parti della città? Stessi problemi e stesse opportunità ovunque? Il Piano dei servizi è stato predisposto anche per tentare di trovare risposte a queste domande, con uno sguardo più ravvicinato e descrittivo dei luoghi urbani, centro storico, quartieri e frazioni.

Per individuare carenze, fabbisogni e potenzialità, in funzione della qualità dei luoghi e delle relazioni, il territorio comunale di Reggio è stato suddiviso in 57 ambiti, individuati come "parti riconoscibili", in relazione alla presenza di elementi storici, morfologici e funzionali che segnano i limiti storici dei quartieri urbani e delle "ville" (localmente sinonimo di frazioni). Per ciascun ambito sono stati raccolti i dati messi a disposizione dai diversi assessorati comunali e da altri enti: Act group, Azienda unità sanitaria locale, Centro di servizi per il volontariato, "Dar voce", Diocesi, Erda spa, Provincia, Studio Aps, Poste italiane, poi trattati attraverso un percorso partecipato con le Circoscrizioni. Sono attivi 30 gruppi di lavoro, che cercano di interpretare la situazione di rioni, frazioni e i diversi luoghi della città.

La partecipazione delle Circoscrizioni e quella diretta dei cittadini hanno garantito, per ogni ambito, una lettura del territorio "dal basso", più attenta e condivisa.

La prima fase di studio è stata suddivisa in due parti: l'analisi dello stato di fatto e la lettura interpretativa dei luoghi. Si è quindi esaminato il contesto di riferimento elaborando, in collaborazione con l'ufficio anagrafico comunale, analisi demografiche per ciascun ambito di vicinato, che hanno prodotto molte tavole di sintesi sull'evoluzione demografica e i relativi indici (natalità, vecchiaia, fami-

glie, componenti migratorie, ecc.) nel periodo 1997-2005. In seguito sono state analizzate le trasformazioni del territorio, le espansioni realizzate e i diritti edificatori residui (interventi diretti, piani particolareggiati, ecc.) messi in relazione ad aggregati di ambiti, al territorio delle circoscrizioni e all'intero comune.

Il passaggio successivo ha poi affrontato il tema della contabilità dei servizi, per la quale si è ritenuta necessaria una verifica di tipo quantitativo degli standard in ogni ambito (ex Lr 47/1978). Da qui si sono elaborate tavole che evidenziano i livelli di tali servizi e le eventuali carenze. Gli ambiti urbani sono stati aggregati, in quanto la continuità dei tessuti abitati offre collegamenti significativi tra servizi tali da garantirne la fruibilità da parte di utenti che abitano in ambiti differenti.

La seconda parte delle analisi ha affrontato in dettaglio i temi del quadro di offerta delle attrezzature esistenti, con schede di sintesi per ciascuno dei 57 ambiti. Si sono così indagate le diverse componenti della struttura sociale e territoriale, ricomposte in una breve descrizione di ciascun ambito e dei servizi esistenti, in relazione all'evoluzione storica del territorio circostante. Si sono inoltre effettuati studi sulle analisi sociodemografiche, che evidenziano in dettaglio la composizione di ciascun ambito e alcuni tassi-indicatori significativi; la verifica dello stato di attuazione degli standard previsti dal Prg (2001), quelli potenzialmente da attuare, l'offerta di servizi pubblici e privati censiti in modo puntuale, la crescita residenziale dall'approvazione del Prg 2001, per singoli interventi e piani attuativi, su cartografia che evidenzia l'espansione tra il 2000 e il 2005; i diritti edificatori residui, sempre in relazione agli interventi diretti e ai piani particolareggiati. L'altro grande tema delle analisi per il Piano dei servizi è l'analisi tematica, che compone il quadro complessivo dell'offerta



*Piazza Fontanesi, il parco di via Gandhi, via Caggiati.*

*Fontanesi Square, park of Gandhi street, Caggiati street.*

*Alle pagine 98/99, opportunità per il paesaggio.*

*On pages 98/99, landscape opportunities.*



di servizi pubblici per specifiche categorie. Redatta in collaborazione con gli assessorati competenti, tale analisi ha l'obiettivo di sintetizzare le analisi di dettaglio, in alcuni casi messe in relazione al programma

poliennale degli investimenti, per evidenziare le opere già in corso e quelle previste dai settori competenti. Le tavole vertono su sei temi, il primo dei quali è il sistema dei servizi educativi, in cui sono



## opportunità per il paesaggio ...

### La percezione



- caposaldi paesaggistici
- edifici di valore architettonico storico testimoniale
- ideale percezione del manufatto storico architettonico
- varchi percettivi sul paesaggio
- coni percettivi sulle emergenze puntuali

### Il segno

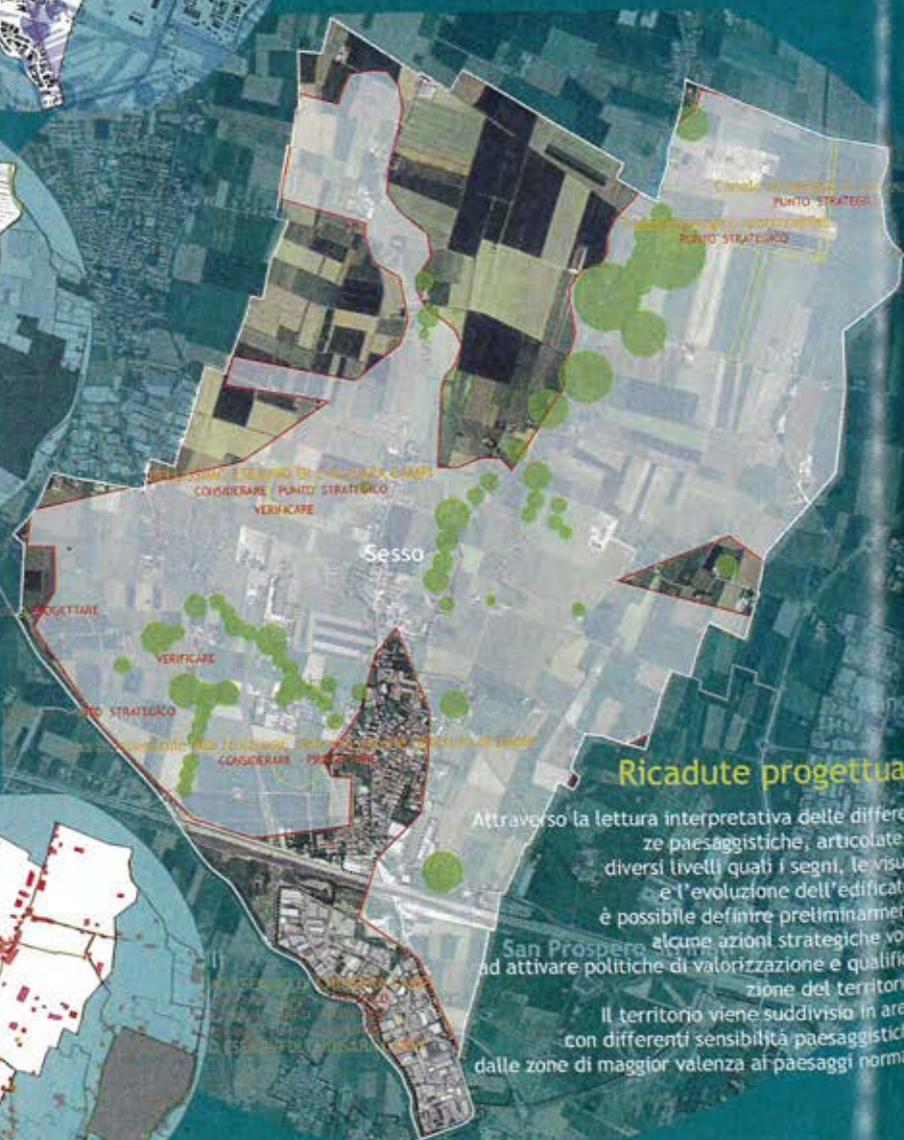


- semiologia
- elementi identitari (vigneto tradizionale, piantata, maceri)
- elementi strategici per il progetto di paesaggio
- vie del paesaggio

### L'evoluzione



- nucleo originario
- urbanizzato nel 1936
- urbanizzato nel 1985
- urbanizzato contemporaneo
- nuovi sistemi urbani
- viabilità storica

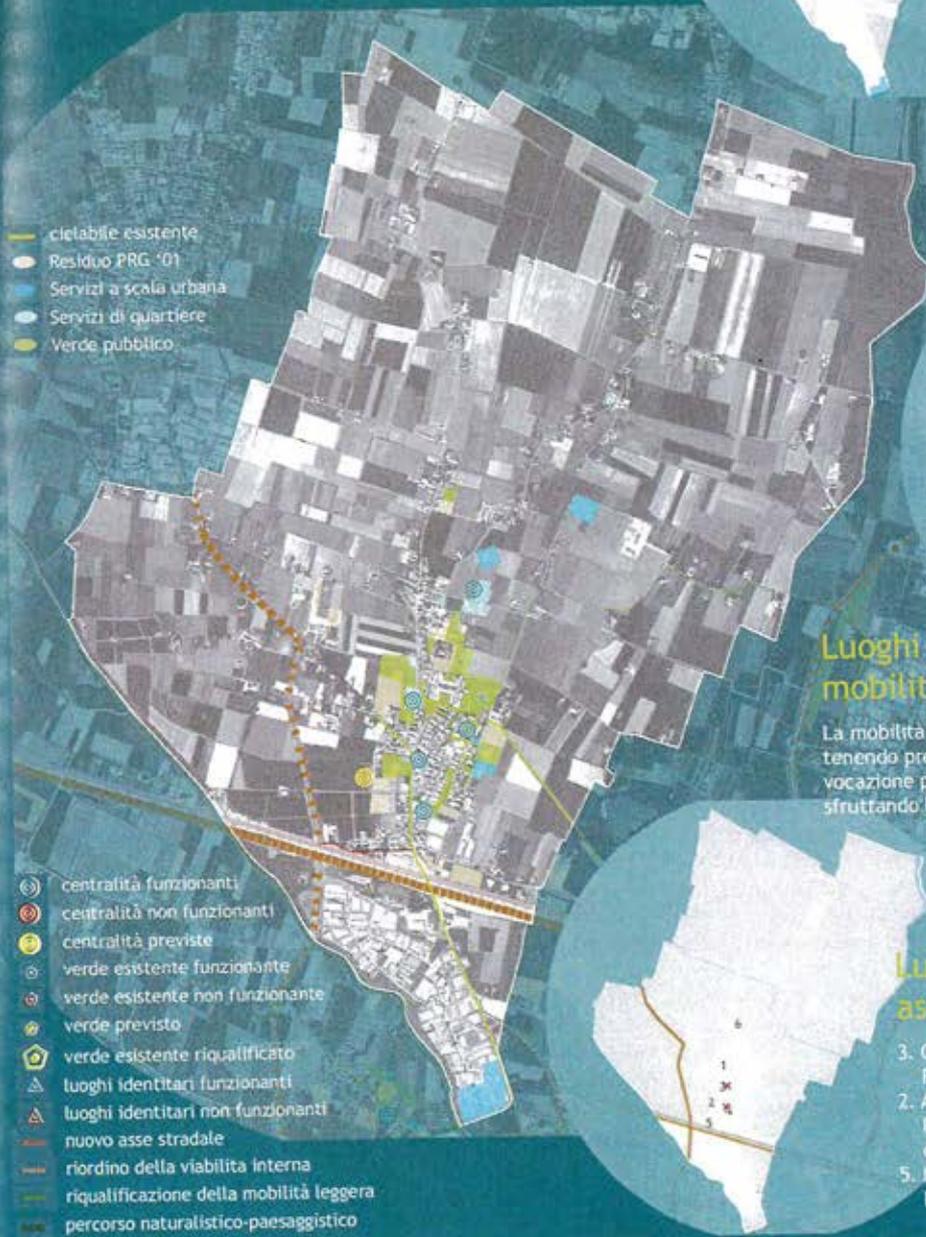


### Ricadute progettuali

Attraverso la lettura interpretativa delle differenze paesaggistiche, articolate su diversi livelli quali i segni, le visuali e l'evoluzione dell'edificato, è possibile definire preliminarmente alcune azioni strategiche volte ad attivare politiche di valorizzazione e qualificazione del territorio. Il territorio viene suddiviso in aree con differenti sensibilità paesaggistiche, dalle zone di maggior valenza ai paesaggi normali.

## Esplorazioni progettuali

A partire dalle analisi del Piano dei servizi per ogni ambito (quartieri e frazioni) una visione strategica di lungo periodo che punti a migliorare la qualità della vita e dell'ambiente in quella parte di territorio attraverso interventi sia pubblici che privati.



### Luoghi del vivere insieme

1. VERDE SPORTIVO  
Ampliamenti dell'area sportiva esistente.
2. VERDE  
Proposta di un nuovo parco attrezzato.
6. EX LATTERIA SOCIALE.  
Riqualificazione

### Luoghi della mobilità sostenibile

La mobilità leggera sarà potenziata tenendo presente la naturale vocazione paesaggistica del territorio, sfruttando la viabilità storica.

### Luoghi dei nuovi assetti urbani

3. CENTRO DELLA FRAZIONE  
Riqualificazione degli assi stradali.
2. ATTRAVERSAMENTI  
Razionalizzazione e messa in sicurezza degli attraversamenti principali.
5. NUOVA STRADA  
Realizzazione svincolo per Mancasale.

state evidenziate scuole pubbliche e private, per ordine e grado, che hanno nuclei d'uso locale (le scuole superiori hanno valenza di servizio a scala urbana). Il tema delle scuole elementari, in particolare, è stato affrontato con un percorso partecipato sul *welfare* (5+1 Percorsi di partecipazione sul Psc), dal quale sono emerse alcune linee guida significative per la futura programmazione, o razionalizzazione, dei servizi scolastici.

Il secondo tema riguarda i principali impianti sportivi pubblici, di cui si evidenziano i livelli (primario, secondario o circoscrizionale). Il terzo rileva luoghi di culto e i servizi connessi, anche in riferimento alla presenza di attrezzature ricreative (per esempio cinema parrocchiali, impianti sportivi e circoli culturali). Il quarto tema riguarda, per tutto il territorio comunale, le sedi e sale pubbliche, quelle delle forze dell'ordine e le numerose aree destinate a cimiteri, presenti in quasi tutte le frazioni. Il quinto affronta l'analisi del sistema dei parchi di rilevanza urbana e di quartiere, a partire da una valutazione dimensionale, che ne stabilisce il livello di fruizione, generando una mappa delle principali aree destinate a verde pubblico a oggi più frequentate. Ultimo tema quello legato all'assistenza, relativa ai principali servizi sociali e sanitari. La differenziazione dei servizi evidenzia quelli che svolgono più funzioni, ovvero raccolgono utenze miste (non mirate a fasce di età o a specifiche categorie) o con accessi complessi (non prevedibili od occasionali). Gli esiti di queste attività, presentati in Conferenza di pianificazione e dunque sottoposti a ulteriore discussione e verifica, sono stati raccolti in un'apposita pubblicazione, *Piano dei servizi. Primo quaderno*, riportando dettagliatamente la lettura del territorio e facendo emergere una sintesi degli elementi più rilevanti. Il primo quaderno è articolato in due sezioni che, ripercorrono

le analisi preliminari qui già citate. La prima illustra a scala comunale i dati sociodemografici e presenta le analisi delle trasformazioni del territorio, con una prima riflessione sulle dotazioni territoriali e le attrezzature pubbliche. La seconda sezione riunisce invece in sintesi le analisi a scala più di dettaglio, leggendo il territorio nella dimensione locale (quartieri e frazioni), riportando alcuni elementi significativi: popolazione, insediamenti recenti e potenziali, disponibilità dei servizi pubblici e privati, ecc. La sezione si chiude con alcune tavole tematiche a scala comunale, che compongono il quadro complessivo dell'offerta di servizi per alcune specifiche categorie.

La stesura del Piano dei servizi si concluderà con una seconda pubblicazione, che riporterà la fase di esplorazione progettuale, che per ciascun ambito assume una visione temporale di lungo periodo con il fine di migliorare la qualità della vita, valorizzando le emergenze storiche e geografiche ed elaborando proposte per restituire identità e memoria ai luoghi, per farli fruire e vivere in tutte le loro potenzialità, con politiche volte a riscoprire le comunità locali, come fulcro e cardine di una moderna e articolata collettività.

#### Alcuni esempi

Dalle analisi per il Piano dei servizi sono così emersi alcuni dati di particolare interesse. La rappresentazione dell'incremento di popolazione per ambiti, tra il 1997 e il 2005, evidenzia come la parte ovest della città sia quella più interessata dal fenomeno. Nelle "ville" e nelle frazioni risiede oggi il 36% della popolazione, che era solo il 18% a metà degli anni Novanta. Il progressivo spostamento di molti abitanti verso l'esterno del territorio urbano può derivare da diversi fattori: offerta abitativa maggiore e a costi più contenuti, possibilità di avere spazi più ampi a diret-

to contatto con il verde, l'idea di un minore inquinamento, di una mobilità più fluida e funzionale, ecc.

L'incremento dei residenti stranieri (oggi il 13%), che complessivamente interessa tutta la città, analizzato per ciascun ambito evidenzia che la maggioranza degli immigrati si è insediata sul territorio portando con sé la famiglia o i parenti. Ciò ha contribuito a configurare un contesto interculturale, in cui i veri interlocutori non sono solo i singoli cittadini stranieri, ma ben più i loro nuclei familiari, con conseguenze facilmente deducibili: forte incremento delle nascite, necessità di riconfigurare i percorsi di scolarizzazione, integrazione non solo della popolazione maschile attiva e inserita nel mercato del lavoro ma anche di quella femminile, non sempre integrata professionalmente e linguisticamente, ecc. Interessante notare come gli ambiti consolidati, a sud della città, pur mantenendo pressoché invariato il numero dei residenti, registrano un aumento consistente di cittadini stranieri, sembrando profilare, quindi, una tendenza alla progressiva sostituzione dei già residenti.

Roncoesi, per esempio, è il quartiere in cui si registra il maggior tasso di natalità (22 nati ogni mille abitanti) e anche il minor indice di vecchiaia. Viceversa Rosta Nuova ha il maggior indice di vecchiaia e il minor indice di natalità (solo 6 nati ogni mille abitanti). Sempre a Roncoesi vi è stata la maggior crescita edilizia (330 alloggi fra il 2000 e il 2005) e il maggior incremento di popolazione (+ 66%, rispetto al 1997). La percentuale più alta di stranieri si trova invece nelle zone Ospizio e Mancasale (rispettivamente il 26% e il 21%), un dato doppio di quello comunale (11%), mentre la più bassa si trova a Còviolo, frazione a sud della città, caratterizzata da un tessuto residenziale di alta qualità, dove si supera di poco il 2%.

Il quadro che emerge conferma dunque le tendenze degli ultimi anni: la popolazione cresce nei quadranti nord e ovest della città (direttrici per Parma, Mantova e val d'Enza), ove effettivamente da anni vi è un'offerta edilizia a basso costo, mentre a sud e sud-est (direttrici per l'Appennino e Sassuolo) la crescita è quasi nulla (ma nei prossimi anni si prevede una crescita edilizia importante) e la popolazione tende a invecchiare. La maggiore presenza di stranieri si registra a est e a nord-est, lungo le direttrici per Correggio e Modena (escluso il territorio extraurbano). La conoscenza dei fenomeni in atto aiuta a comprendere anche le trasformazioni fisiche gli incrementi demografici, sovrapposti all'espansione urbana, come è logico aspettarsi, dimostrano la sostanziale coerenza dei due fenomeni, ma evidenziano anche la "invasione" residenziale del territorio agricolo. In alcune zone, che già presentavano carenze di servizi e attrezzature pubbliche, la rilevante crescita edilizia desta qualche preoccupazione, soprattutto quando si è prodotta per sommatoria di "interventi diretti", che non garantiscono la stessa qualità di quelli attuati con i piani particolareggiati. Le analisi hanno evidenziato infatti che in tutto il territorio comunale la superficie utile prodotta dai Pua (Piani urbanistici attuativi) dal 2001 ha superato di poco la metà di quelli previsti dal Prg, mentre gli interventi diretti, tra il 2001 e il 2005, sono stati attuati per circa il 65% delle previsioni, con oscillazioni, nelle diverse aree, comprese tra il 50 e il 70%. Significativi alcuni casi come di Roncofieschi, che conta decine di cantieri (su 330 alloggi, 260 sono attuati per intervento diretto), fra cui un rilevante intervento urbanistico, in corso di realizzazione che saturerà le previsioni del Prg, e Villa Sesso, una frazione che ha sempre costituito un polo importante, nonostante la vocazione prettamente rurale ha registrato circa

200 nuovi alloggi, tutti a intervento diretto. Dalle verifiche quantitative effettuate, secondo le prescrizioni della Lr 4719/78 oggi allegato A-24 della Lr 20/2000, che fissa le dotazioni minime di aree a servizi e spazi verdi in rapporto agli abitanti insediabili, si può comunque affermare, con la parziale eccezione della Cintura ovest, dove si registra qualche carenza, che ogni zona del Comune dispone in misura adeguata di aree per i servizi di quartiere (istruzione dell'obbligo, attrezzature di interesse comune e religiose, verde pubblico, verde attrezzato e parcheggi pubblici). La progettazione del sistema dei servizi diventa dunque un telaio su cui impostare la riqualificazione urbana mettendola a coerenza i servizi e gli altri elementi costitutivi della struttura urbana, articolando la città in parti, senza perdere il senso d'insieme. Le esplorazioni progettuali hanno riguardato interventi generalizzati e puntuali. Nel primi, sono stati compresi gli interventi mirati a risolvere situazioni diffuse in più ambiti, al che si è provveduto con soluzioni analoghe. Per i problemi specifici, invece, ogni ambito è stato considerato come caso specifico da risolvere in modo dettagliato. Tema ricorrente nelle frazioni lungo la via Emilia, per esempio, è stato il riordino della viabilità, evitando il più possibile il moltiplicarsi di ingressi diretti sull'asse di scorrimento e incanalando i flussi di traffico su nuove strade "a cintura" degli abitati. Altro problema diffuso è la ricucitura dei servizi, che spesso risultano dislocati in varie aree delle frazioni, rendendone difficile l'accesso e carenti le connessioni. Gli indirizzi progettuali propongono di implementare la mobilità leggera, realizzando o prolungando piste ciclabili e percorsi pedonali, nuovi o rimessi in uso, anche recuperando cavedanie (strade vicinali) e percorsi naturalistici e paesaggistici. L'analisi dei servizi ha portato,

inoltre, a individuare le aree per realizzare le nuove attrezzature collettive (scuole, spazi aperti attrezzati, luoghi per attività culturali, assistenziali, ecc.) delineando nuovi assetti urbanistici per gli ambiti, meglio rispondenti alle situazioni insediative esistenti e a quelle prospettate. In queste sono state comprese anche le esplorazioni progettuali volte a "ricucire" i nuovi spazi e quelli esistenti (a volte impropri, ma diventati centrali per le relazioni; per esempio un parcheggio diventato piazza del quartiere) e le centralità perdute (riappropriazione dell'identità). La considerazione della dimensione percettiva ed "emotiva" dello spazio pubblico (un percorso storico che potrebbe essere recuperato, un parco che in alcune ore può incutere timore) ha indotto riflessioni che necessariamente esulano dalla pianificazione in senso stretto. Oltre a evidenziare la necessità di collaborare con altri assessorati, da queste sono scaturite progettazioni puntuali di riassetto urbano, capaci di restituire alle frazioni un'idea di comunità, evidenziando la necessità di ripensare il centro fisico della frazione, o quartiere, superando barriere infrastrutturali, riorganizzando incroci pericolosi, realizzando una nuova piazza, ecc.

Progetto preliminare di Prg ('94).  
Esemplificazione progettuale dell'ambito  
perequato del Parco delle Acque  
Chiare.

Prg ('94), Progetto Preliminare.  
Exemplification project of equalized  
area of Acque Chiare Park.

Nella pagina a fronte, attuazioni del  
Prg '99. Assetto urbanistico dell'ambito  
del Parco delle Acque Chiare.

Opposite page, realizations of Prg '99.  
Urban framework of Acque Chiare Park.

#### Town planning equalization Giuseppe Campos Venuti

Basically town planning equalization is the obvious choice. In fact we had already invented it in 1961, with the standard regulations of the Master plan of the Bologna Inter-municipal Plan, which states (in Art. 27) "50% of the areas of the various expansion districts ... must be assigned to areas of public use for roads, car parks, public and social amenities, green areas, subsidized building, etc.". These regulations were first rejected and then readopted, after which the 'Sullo Reform' began to be applied in Emilia Romagna, and was eventually applied voluntarily by the municipalities; regarding both public and private expansion, it offered more interesting prospects and was at the moment preferred. Recourse to diffuse expropriation, in the minority of municipalities using it, guaranteed effective implementation of the public city, but only while the prices of urban areas remained at reasonable levels. But prices rose in the '80s, and this brought the forgotten town planning equalization back into the limelight and in the 1994 Master plan of Reggio Emilia its widespread use was proposed; in the 1999 Master plan it guaranteed

## La perequazione urbanistica

Giuseppe Campos Venuti

In fondo la perequazione urbanistica è l'uovo di Colombo. Infatti l'avevamo già inventata nel 1961, con le norme tipo dei Prg del Piano intercomunale bolognese, che all'art. 27 dicono: «Il 50% delle aree dei vari comprensori di espansione ... va assegnato ad aree di uso pubblico per sedi viarie, parcheggi, attrezzature pubbliche e sociali, zone verdi, edilizia sovvenzionata, ecc.» Queste norme furono bocciate dal prefetto, attraverso la Giunta provinciale amministrativa, riadottate dai Comuni e nuovamente bocciate. A questo punto, però, in Emilia-Romagna si era iniziata ad applicare la "riforma Sullo", anche questa bocciata, ma applicata volontariamente dai Comuni con pieno diritto. Siccome riguardava sia l'espansione pubblica sia quella privata, offriva prospettive più interessanti e al momento fu preferita. Il ricorso all'esproprio diffuso, nella minoranza di Comuni che lo utilizzò, garantì un'efficace realizzazione della città pubblica, ma solo fino a quando i prezzi delle aree urbane si mantennero a livelli ragionevoli. Negli anni Ottanta i prezzi divennero invece impraticabili e la stessa "legge Sullo", se pure fosse stata approvata, non sarebbe stata più utilizzabile. Allora tornò alla ribalta la dimenticata perequazione urbanistica e il Preliminare del Prg '94 di Reggio Emilia ne propose l'impiego diffuso, che nel Prg adottato nel '99 garantì l'acquisizione gratuita, appunto con la perequazione, dei tre quarti della città pubblica prevista dal Piano. Io preferisco definire l'operazione "compensazione perequativa". Compensazione, perché considero la cessione gratuita di tutta la quota di città pubblica relativa a ogni intervento un compenso dovuto alla comuni-



tà, che in cambio attribuisce alla proprietà fondiaria i diritti di edificazione privati. Perequativa perché la cessione gratuita delle aree e il compenso in diritti edificatori vanno garantiti con criteri uguali per tutte le aree che appartengono alle stesse categorie urbanistico-giuridiche. Categorie che nel Prg '99 di Reggio, confermate nel Psc del 2008, sono suddivise per semplicità in quattro gruppi, in cui i diritti di edificazione sono attribuiti in misura decrescente: i comparti, oggi diremmo "ambiti", già edificati e da ristrutturare; quelli ineditificati che il vecchio Prg destina-

va a edificazione privata e il Psc conferma; quelli che lo stesso Prg destinava a servizi pubblici, in cui un'ampia cessione di aree va compensata con una modesta quota di edificabilità; infine le aree che nel Prg erano inedificabili, ma nel Psc devono diventarlo per ragioni urbanistiche (nel caso di Reggio, le aree circostanti la nuova stazione Tav). Nel caso del nuovo Psc di Reggio la quota minima di cessione gratuita, per gli ambiti edificabili a destinazione residenziale e terziaria non può essere inferiore al 50% della superficie totale (nel Prg '99 era non infe-

riore al 40%), e aumenta fino all'80%, laddove il nuovo valore edificatorio da compensare è più basso. Si consideri che le "dotazioni territoriali", così oggi sono definiti gli standard urbanistici del 1968, esistono già, a Reggio Emilia, in misura largamente superiore ai minimi di legge nazionale e regionale: si tratta di oltre 500 ha, che corrispondono a 33 mq per abitante e si incrementano di continuo con l'adozione dei Pua. Il problema dunque è garantire, con la perequazione urbanistica, la cessione gratuita e diffusa delle aree per la città pubblica di livello urbano e generale, opportunamente dislocate, specialmente nei "poli d'eccellenza" e nelle "grandi riqualificazioni". La totalità delle aree per servizi e verde programmate dal Psc, dunque, è acquisita in cessione gratuita e gli espropri saranno utilizzati solo per le infrastrutture viarie e in qualche caso, che potrebbe presentarsi, per acquisire edifici storici interessanti per la collettività. La Lr 20/2000 consente però una gestione dei meccanismi attuativi che permetterà operazioni articolate, impossibili con la legge del 1942. L'innovazione più elementare è quella di un'area dove il Psc programma uno spazio libero verde, al quale le norme attribuiscono una bassa edificabilità media, obbligata però a trasferirsi in un altro ambito, cedendo gratuitamente al Comune, in cambio, la proprietà dell'area destinata a verde. Un'altra innovazione nasce dalla precedente, ovvero quella di un'area la cui edificabilità è condizionata alla disponibilità a ricevere una quota prefissata di edificabilità trasferita. Problema questo molto sentito a Reggio, dove il Psc ha ereditato dal vecchio Prg una certa quantità di diritti edificatori da "delocalizzare", per operazioni decise in precedenza ma non ancora risolte. E finalmente c'è l'innovazione relativa alle attuazioni concorsuali del Psc, in cui la perequazione urbanistica consente cessioni compensative,



sempre regolate dai parametri urbanistici e ambientali, in aree ma anche in opere talvolta monetizzate, con caratteristiche molto articolate. La più nota fra le recenti innovazioni applicabili più largamente alle leggi regionali riformiste è quella di cui all'art. 1, c. 258 della Finanziaria 2008, relativa alle "abitazioni sociali", considerate equivalenti agli standard di cui al decreto del 1968. Un'innovazione che permetterà un straordinario cambiamento per l'edilizia economica e popolare e forse una nuova politica nazionale. Dai vecchi Peep, che tanti anni fa hanno segnato in questo campo un gran passo avanti, oggi impraticabile per l'altissimo costo raggiunto dalle aree e comunque confinati in quartieri separati, si passa ad "abitazioni sociali", realizzabili su aree a costo zero e sempre integrate ai nuovi insediamenti residenziali. Azzerando il costo delle aree, il costo finale delle abitazioni sociali si ridurrà grosso modo di un terzo per gli edifici finanziati dalla comunità; ma una parte di queste aree potrà essere assegnata per concorso all'edilizia privata convenzionata, in cambio di edifici ceduti gra-

tuitamente al Comune per alloggi in affitto sociale. L'applicazione della perequazione urbanistica, utilizzata sempre più spesso in modo articolato, sta mettendo in luce anche un problema di fondo: quello di sostituire alla tassa sulla prima casa, bene d'uso in proprietà per otto famiglie italiane su dieci, una tassa sulla rendita fondiaria urbana, cioè sulle aree fabbricabili, nel passaggio dal piano programmatico a quello operativo, che attribuisce agli interventi valore prescrittivo. Dell'eccessivo valore dell'area, rispetto alla abitazione, cominciano infatti a essere consapevoli perfino alcuni operatori, che invece di un aumento degli oneri di urbanizzazione, oggi per altro legalmente utilizzabili per fini di bilancio diversi da quelli della città pubblica, sembrano in qualche caso disponibili a corrispondere "contributi di scopo", realizzando opere pubbliche, generalmente stradali, non dovute al ristretto ambito di intervento. La perequazione urbanistica ha dunque aperto una nuova problematica del rapporto pubblico-privato, la cui regolamentazione è la chiave di volta dell'urbanistica odierna.

the free acquisition through equalization of the public city foreseen by the plan.

I prefer to call the operation 'equalizing compensation'.

Compensation, because I consider the free transfer of the whole quota of the public city relating to every measure a compensation due to the community, which in exchange attributes private building rights to land ownership. And equalizing because the free granting of areas, and compensation in building rights, must be guaranteed with equal criteria for all the areas belonging to the same town planning-legal categories.

In the case of the new Psc of Reggio the minimum quota of free transfer for building areas for housing and tertiary purposes may not be less than 50% of the total area (in the 1999 Master plan it was not less than 40%), and it increases to 80%, where the new building value to be offset is lower.

The best known of the recent innovations applicable more widely to the reformist regional laws, is that relating to 'social housing', considered equivalent to the standards in the 1968 decree. An innovation that will allow an extraordinary change for low-cost and public.

Following at p. 116

## Il Rue, strumento cruciale per la qualità urbana

Rudi Fallaci

Nel descrivere gli strumenti urbanistici dell'Emilia-Romagna si usa spesso distinguere le competenze del Rue e del Psc secondo una logica per parti di territorio; il primo governa gli insediamenti storici,

carattere transitorio e "conservativo", in attesa che maturino le condizioni per le trasformazioni prospettate dal Psc, che saranno governate dal Psc. All'inverso il Psc potrà occuparsi all'occorrenza anche di ambiti storici o consolidati o del territorio rurale, per esempio nel caso di progetti speciali di valorizzazione o per la programmazione di opere pubbliche. Per questo sarebbe più corretto e pregnante marcare

percorso, necessariamente lungo e graduale, di riqualificazione e trasformazione. La Lr 20/2000 Emilia-Romagna, nell'introdurre i tre nuovi strumenti che sostituiscono il Prg, raccomanda che «in sede di prima applicazione» il superamento del vecchio strumento avvenga «attraverso la contemporanea elaborazione del Psc, del Rue e del Psc». Raccomandazione in termini generali sacrosanta.

### Il Piano urbano della mobilità

La dispersione territoriale delle residenze e dei posti di lavoro e le opportunità di un territorio ricco e accessibile hanno moltiplicato le occasioni di spostamento e gli scambi con i comuni della cintura e gli altri capoluoghi, rendendo la mobilità una delle principali criticità dell'attuale struttura urbana, da affrontare necessariamente a scala d'area vasta. La crescita della domanda di mobilità ha trovato risposta nella crescita della motorizzazione privata e del traffico, nonché nella realizzazione di impegnativi interventi di potenziamento della viabilità e del sistema dei parcheggi che, tuttavia, non sono riusciti ad arginare l'inefficienza del sistema, causa di inquinamento e, più in generale, dell'abbassamento della qualità dell'ambiente urbano.

Tratti congestionati interessano, in maniera sempre più diffusa, sia i grandi accessi urbani (via Emilia, Ss 63, ecc.) sia i principali assi interni, penalizzando oltre al trasporto privato anche quello pubblico, che solo in alcune tratte dispone di percorsi protetti. Nonostante queste difficoltà e il fatto che oltre l'80% della popolazione urbana abiti a meno di 300 metri da una fermata, l'uso del trasporto pubblico resta ancora modesto (10% circa). Nella mobilità interna alla città il 53% degli spostamenti avviene su distanze pari o inferiori a 5 km e il 35% circa su distanze pari o inferiori a 3 km.

La brevità dei percorsi non corrisponde tuttavia all'uso di mezzi alternativi all'auto, che resta prevalente (58%). L'entità dei percorsi suggerisce comunque l'opportunità di attrezzare in modo sistematico la città per muoversi in bicicletta o a piedi e porta in primo piano, anche con il Psc, la questione della sicurezza e della qualità dello spazio urbano.

La dimensione e intensità dei problemi richiede dunque la concertazione con gli enti di governo del territorio a livello più ampio di quello comunale: per il Piano urbano della mobilità (Pum), Provincia, Comune e Agenzia per la mobilità hanno così avviato un processo di area vasta, che ha tracciato le prospettive di lungo periodo per le infrastrutture e i trasporti. I progetti individuati dal Pum dell'area vasta reggiana sono:

- mettere a sistema le strutture logistiche nello studio del Progetto quadrilatero reggiano-modenese;
- qualificare le funzioni logistiche dell'area del Po;
- completare la maglia stradale provinciale, innervando il territorio e connettendolo alle infrastrutture nazionali e internazionali, rispettando in ogni caso i criteri di sistemazione "ambientalizzazionale" (piantumazione di alberi e arbusti, rimodellamento dei terreni), in funzione ecologica e paesaggistica;
- sviluppare il trasporto ferroviario, come alternativa per le merci e volano per la mobilità collettiva delle persone, sfrut-

tando al meglio l'occasione della nuova ferrovia Milano-Bologna, che raddoppierà la capacità di traffico e della relativa fermata in linea, che collocherà Reggio al centro di un bacino di accesso ai collegamenti nazionali e internazionali;

- convertire il sistema della mobilità urbana verso una maggiore sostenibilità, efficienza, integrazione e sicurezza dei modi di trasporto;
- gestire la pianificazione territoriale e urbanistica in modo da razionalizzare e contenere la domanda di mobilità, influenzata anche dalla dispersione dello sviluppo urbanistico.

Da questi obiettivi generali il Pum di area vasta ha individuato specifiche linee d'azione e progetti per il capoluogo:

- mobilità ciclistica. Estensione delle reti di percorsi ciclabili, funzionale e interconnessa con altre modalità di trasporto;
- trasporto collettivo. Aumento della velocità commerciale, corsie preferenziali, messa a sistema dei mezzi di trasporto, completamento del Centro di interscambio della mobilità;
- regolazione degli accessi e della sosta;
- viabilità e infrastrutture. Completamento dell'anello delle tangenziali; migliorare l'efficienza della grande viabilità; ridurre il traffico dalla via Emilia con la realizzazione della via Emilia bis, affiancata dalla ferrovia storica;
- risolvere puntuali condizioni di inefficienza dei nodi della viabilità urbana;
- qualità e sicurezza nelle strade, "zone

30".

Mobilità e urbanistica sono fortemente integrate e presentano politiche comuni, finalizzate a contenere e modificare strutturalmente la domanda di mobilità. Fra le politiche condivise perseguite dal nuovo piano vi sono, in particolare:

- frenare la dispersione urbana, realizzando città più "compatte", ove vi sia un'efficiente rete di trasporto pubblico;
- individuare aree *car free*, chiuse alle auto e ben servite da altre modalità di trasporto;
- collocare le attività industriali e commerciali che generano maggiori spostamenti solo in corrispondenza dei nodi delle grandi infrastrutture;
- progettare e costruire nuove infrastrutture, non assediate dallo sviluppo urbanistico;
- pianificare le nuove residenze solo in prossimità dei trasporti collettivi, dotando gli insediamenti residenziali di "zone 30".

L'integrazione tra Pum di area vasta e Psc è quindi occasione irrinunciabile per il successo delle politiche di lungo periodo della mobilità. Tenere insieme i due aspetti consente infatti di confrontare e valutare ipotesi di trasformazione urbana e di localizzazione delle attività che minimizzano l'uso dell'auto e consente anche di identificare le opportunità offerte dalle risorse infrastrutturali esistenti, in primo luogo la rete delle ferrovie locali, orientando le scelte localizzative.

quelli consolidati e il territorio rurale, mentre il secondo governa le aree interessate da rilevanti trasformazioni (riqualificazione o nuova urbanizzazione). Ciò è sostanzialmente corretto, ma in realtà il Rue deve contenere una disciplina degli interventi edilizi, diretti e ordinari, attuabili in tutte le parti del territorio, anche negli ambiti destinati alla trasformazione, benché in questo caso la disciplina assuma

la differenza fra i due strumenti in termini di tipologia di interventi: competono al Rue quelli ordinari, diretti e che non comportano modifiche urbanistiche rilevanti, in tutto il territorio e al Psc quelli straordinari e modificativi. Così è per Reggio, dove il Rue dovrà contenere fra l'altro una disciplina transitoria, ma non per questo meno delicata e attenta, per vaste porzioni urbane edificate che il Psc indirizza a un

Nella prassi, anche nelle esperienze in cui si è potuto tener conto di questa indicazione, è difficile evitare qualche ragionevole lasso di tempo fra l'effettiva adozione e l'approvazione di ciascuno dei tre "pezzi" del nuovo piano, almeno per quanto riguarda il Psc. Per la sua natura di strumento costruito anche attraverso accordi con i privati, il Psc infatti si presta difficilmente a essere adottato prima che

siano definite e stabilizzate le macro-scelte e le condizioni strutturali dello sviluppo urbano contenute nel Psc, superando anche la fase delle osservazioni della Provincia e dei privati.

Nell'esperienza di molti comuni emiliani questo slittamento temporale, ragionevole se contenuto, ha assunto purtroppo dimensioni patologiche, laddove si è adottato e magari anche approvato il Psc, prima ancora di cominciare a elaborare il Rue e il Poc, con il risultato di dilatare enormemente il "limbo": una fase di debole salvaguardia, durante la quale le scelte e le politiche del Psc non hanno ancora vera efficacia, mentre proprio l'imminenza di un nuovo sistema di regole provoca l'effetto perverso di accelerare l'attuazione delle parti di Prg in via di superamento o modifica. La modalità che sta emergendo come più virtuosa e che minimizza la precarietà della fase di transizione, è adottare contestualmente il Psc e il Rue, avendo nel cassetto un primo abbozzo di Poc o un Poc "di transizione", come alcuni lo definiscono, in modo da poterlo adottare a cavallo delle fasi finali di approvazione del Psc.

A Reggio, conclusa la Conferenza di pianificazione la scelta è appunto questa: adottare contestualmente il Psc e il Rue, anche in ragione di ben precise condizioni del caso reggiano.

### L'urgenza del Rue

Gli aspetti attuativi del vigente Prg di Reggio vissuti come più critici e che destano preoccupazioni, non riguardano tanto le aree di nuova urbanizzazione, regolate dal Ppa, progettate con i Pua e già disciplinate da meccanismi di perequazione, che comunque assicurano ampie superfici a verde ed elevati livelli di qualità ambientale. Ciò che si è rivelato non adeguatamente controllato dal Prg e che spesso produce esiti problematici, è invece lo spazio troppo ampio lasciato dal Prg

a interventi edilizi diretti, non programmabili, non negoziabili e inoltre esentati da meccanismi compensativi che restituiscano alla collettività adeguate contropartite dei carichi urbanistici che si generano.

Tale criticità riguarda, in forme diverse, sia i tessuti urbani consolidati (le "zone B") sia il territorio agricolo.

In complesso la città consolidata presenta una qualità variabile da discreta a buona e a volte ottima, come impianto urbanistico e dotazioni di spazi pubblici, pur con qualche carenza distribuita localmente (per esempio trame viarie anguste, carenza di parcheggi, traffico, ecc.). tuttavia si presenta in prevalenza "satura" nel rapporto fra carico urbanistico, dotazioni e capacità dei sistemi a rete (strade, fognature, ecc.) e servizi.

Nei tessuti urbani consolidati, lotti liberi troppo ampi e lasciati esenti dagli obblighi di pianificazione attuativa e di cessione delle aree a standard, con possibilità di interventi di sostituzione che saturano gli indici fondiari, a volte piuttosto elevati, hanno prodotto addensamenti del costruito inattesi e non misurati, che gravano sui sistemi degli spazi pubblici esistenti peggiorando le condizioni di equilibrio.

Anche nel territorio rurale, le estese possibilità di ampliare gli edifici residenziali e di trasformare edifici ex rurali a usi abitativi producono consistenti potenzialità "sommese" di incremento edilizio e di popolazione, stimabili in qualche migliaio di nuovi alloggi. Di qui l'urgenza di nuove regole. In primo luogo per ottenere una sostanziale riduzione delle potenzialità di incremento dell'edificato nelle aree urbane consolidate, riducendo gli indici nei lotti di completamento ancora liberi e assoggettando quelli di maggiori dimensioni all'obbligo di un progetto unitario, che preveda la cessione di adeguate dotazioni di spazi pubblici.

Tuttavia il problema più com-

plesso riguarda i tessuti edificati di vecchia data, per i quali si individuano in linea di massima due esigenze di fondo, non facilmente coniugabili. Da un lato l'esigenza di non incrementare il carico urbanistico, dall'altro l'opportunità di favorire l'ammmodernamento del patrimonio edilizio, anche attraverso la sostituzione (escludendo naturalmente le unità edilizie riconosciute di pregio storico). Parti estese degli ambiti urbani consolidati presentano infatti oggi condizioni di invecchiamento e inadeguatezza dal punto di vista strutturale (sicurezza antisismica), prestazionale e impiantistico, in particolare per i consumi energetici, che solo in parte possono essere recuperate con interventi di ammmodernamento, mentre la demolizione e ricostruzione sarebbe certamente una soluzione molto più efficace per ottenere edifici ad alta efficienza energetica. È del tutto improbabile, d'altra parte, che la sostituzione edilizia trovi condizioni di appetibilità economica, se non accompagnata da incentivi economici o di natura urbanistica, per esempio con qualche incremento della superficie vendibile e quindi del carico urbanistico. Occorre definire nel Rue norme che interpretino un ragionevole equilibrio fra queste due esigenze: incentivare la sostituzione e cercare di non incrementare il carico o almeno limitarlo. Ciò richiede di superare l'indice fondiario come parametro base per governare le aree edificate, sostituendolo con regole naturalmente articolate e differenziate per le diverse situazioni (efficienza delle reti, dotazioni di servizi, età del costruito, ecc.) che in linea di massima escludano ampliamenti degli edifici, fornendo invece moderati incentivi per gli interventi di demolizione e ricostruzione. Il Rue segnerà una svolta sostanziale anche per il territorio rurale, che ha molto sofferto negli ultimi decenni a seguito delle trasformazioni del settore

'Rue', the crucial instrument for urban quality  
*Rudi Falacci*

The town-planning instruments of Emilia-Romagna are the Rue (Urban planning building regulations), which controls building measures in all parts of the territory, even where transformation is planned, and the Poc (Municipal operative plan), which, if need be, may also deal with historical or consolidated sectors or the rural territory.

The regional town-planning law of Emilia-Romagna, in introducing the three new instruments to replace the Prg (Master plan), recommends that this should take place through the simultaneous drawing up of the Psc (Municipal structural plan), the Rue and the Poc, but in practice there will be a certain time gap between the actual adoption and then the approval of each of these three parts of the new plan.

The most critical aspects regard, in various ways, both the consolidated urban fabric and agricultural territory. In the former, free sites that are all too large have been left exempt from the obligation of action planning. It is therefore intended to reduce the building indices of the areas still free, and to subject the larger ones to the obligation of a unitary project foreseeing the granting of adequate public spaces.

But the most complex problem regards old-established built areas, in which many buildings are old and inadequate from the standpoint of their structure (safety against earthquakes) and their performance standards (energy consumption); hence what should be favoured is their demolition and reconstruction with minor increases in volume, to obtain modern buildings with highly efficient energy standards.

Also for rural areas, the Rue will mark a turning point. The widespread rehabilitation and reuse of many former agricultural buildings as residences and for other urban functions today constitutes the most substantial ongoing transformation process in rural territory.

Following at p. 116

Documento preliminare di Psc. Bozza strategica del Rue.

Psc, Documento preliminare. Rue, strategic draft.

**Territorio urbanizzato**

**Città storica**

- ACS 1, città di impianto medievale
- ACS 2, prima espansione novecentesca
- ACS 3, nuclei storici delle frazioni

**Città consolidata**

- AUC 1, ambiti consolidati a prevalenza residenziale privati
- AUC 2, ambiti consolidati a prevalenza residenziale frutto di piani attuativi unitari, con buone o elevate dotazioni di spazi collettivi
- edifici residenziali con giardino
- ville con parco
- AUC 3, ambiti a prevalenza residenziale in corso di attuazione
- ASP1, ambiti specializzati per attività produttive, secondarie e terziarie consolidate
- ASP2, ambiti specializzati per attività produttive, secondarie e terziarie in corso di attuazione
- servizi
- verde pubblico

**Territorio da trasformare e urbanizzare**

**Città da trasformare-riqualificare**

- AR1, ambiti da trasformare
- AR 2, fascia di riqualificazione lungo la via Emilia
- ANS1, aree urbane inedificate

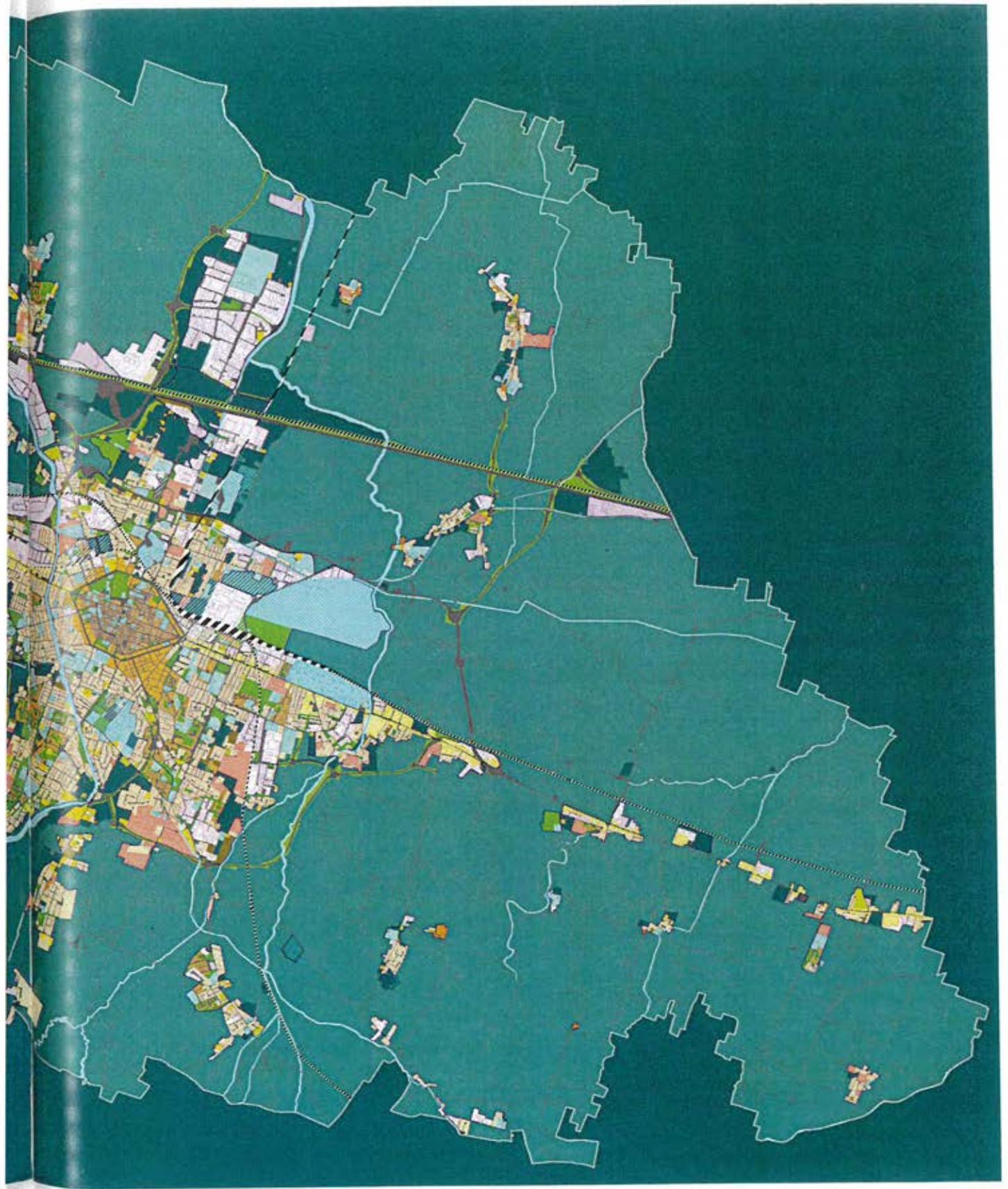
**Territorio rurale**

- ambiti agricoli

**Sistema della mobilità**

- viabilità attuata e di progetto finanziata
- verde di ambientazione stradale
- infrastrutture ferroviaria
- territorio comunale





### Oltre la città, opportunità di paesaggio

La Convenzione europea del paesaggio ha segnato una svolta importante nella concezione del paesaggio e, di conseguenza, nelle politiche di gestione e tutela del territorio. Attivare politiche per il paesaggio è oggi sinonimo di "prospettare qualità" o, almeno, operare per un suo incremento. Indirizzare azioni per la salvaguardia, gestione-pianificazione e valorizzazione di tutti i paesaggi, da quelli eccellenti a quelli degradati, implica produrre un diffuso innalzamento qualitativo del territorio. Il primo e indispensabile momento del percorso di costruzione delle politiche di gestione del territorio è dunque la lettura del paesaggio; attraverso cui è possibile stabilire quanti "paesaggi" sono riconoscibili, e riconducibili ad "ambiti omogenei", e quali e quante reti e relazioni strutturano il territorio definendolo, attraverso le funzioni, i "sistemi di paesaggio".

Gli ambiti di paesaggio sono dunque le aree di riferimento delle differenze strutturali e qualitative del territorio, individuate osservando la loro "forma", che si sostanzia in omogeneità interna e valutando la "struttura", che rende un contesto percepibile come luogo. In relazione a questi ambiti si definiscono prescrizioni, politiche, buone pratiche, tutele, attività delle eccellenze e indirizzi per la pianificazione. Il territorio tuttavia non è semplice sommatoria di aree omogenee, per forma e struttura, ma è anche articolato da connessioni, collegamenti che, trasversalmente agli ambiti,

agricolo, ma soprattutto a causa della pressione insediativa delle più disparate funzioni urbane: da quelle come la residenza, alla ricerca di contesti di pregio o, all'opposto, quelle marginali e degradanti della ricerca di soluzioni localizzate a costo minimo. Il diffuso recupero e riuso di tanti edifici ex agricoli per residenze e altre nuove funzioni urbane costituisce oggi il processo di trasformazione più sostanziale

strutturano la percezione e la funzionalità dei luoghi. Attraverso l'analisi e l'interpretazione degli elementi e delle relazioni funzionali esistenti, condivisi attraverso percorsi di partecipazione, sono stati individuati i "sistemi di paesaggio" che qualificano il territorio. Tra questi occupano posizioni di rilievo i Sistemi del paesaggio ecologico, che comprendono il Sistema delle acque, imperniato sui tre corsi d'acqua principali, il Sistema dei cunei verdi (ovvero il territorio agricolo periurbano, diventato spazio strategico, in cui l'agricoltura dev'essere preservata e ripensata in relazione all'urbano) e i Sistemi delle percorrenze che, con gli assi viari storici di accesso al capoluogo e le nuove tangenziali, sono i tracciati preferenziali da cui cogliere la successione dei paesaggi del territorio reggiano.

Parte fondante dell'analisi e delle strategie proposte per il paesaggio è la ricostruzione e definizione dell'identità del territorio, ovvero l'insieme complesso di relazioni che lo strutturano. Per giungere alla sintesi progettuale che è divenuta parte integrante del progetto di Psc sono state elaborate apposite schede interpretative, come momenti di riflessione e approfondimento degli elementi conoscitivi ritenuti significativi, ma anche come rilettura degli elementi di conoscenza desumibili dai contenuti dei piani sovraordinati e di quelli raccolti nei percorsi di ascolto e condivisione.

Il processo di rielaborazione, riassunto nelle singole schede, attraverso la lente interpretativa dei confronti sul territorio, individua

l'abbattimento dell'edificio originario e la sua sostituzione; oppure in forme tali da compromettere o rendere irriconoscibili i caratteri tipologici e morfologici originali, facendo perdere definitivamente pezzi di un patrimonio sedimentato e di interesse collettivo. Contribuiscono al deterioramento del paesaggio anche gli interventi sulle infrastrutture (ampliamento di strade minori, nuove reti, ecc.) e il proliferare

le componenti puntuali del paesaggio di cui riconoscere gli elementi di valore e di criticità, si articola attraverso la scomposizione delle relazioni strutturali e delle modalità funzionali delle singole componenti, per giungere a definire gli obiettivi di qualità paesaggistica. La definizione dei valori attribuiti alle componenti dei diversi paesaggi si confronta inoltre con il grado di integrità, rilevanza e appartenenza al luogo dei caratteri strutturali identificativi e dei loro sistemi di relazione, tenendo conto di diversi parametri: presenza di elementi e sistemi di beni culturali o naturali; permanenza e riconoscibilità delle matrici storiche; complessità del mosaico agrario; evoluzione e distribuzione degli insediamenti; presenza di elementi o complessi naturali significativi; presenza di elementi fortemente riconoscibili all'interno di tale struttura (eccellenze).

Al centro dell'analisi paesaggistica troviamo quindi due elementi fondamentali: il disegno del territorio e i suoi valori percettivi. La carta della semiologia rende evidente il primo, attraverso semplificazioni grafiche che riducono gli elementi di disturbo, ma mette in rilievo anche elementi non mappati nelle classiche cartografie "urbanistiche": l'orditura dei campi, seminativi, vigne, frutteti, filari alberati, siepi, vegetazione ripariale. Tutti elementi che assumono importanza nel costruire l'immagine di un luogo. In tal modo si esplicita ciò che appare evidente percorrendo il territorio: gli spazi aperti e le chiusure visive, l'ordito dei coltivi, più o meno denso secondo la

Occorre quindi formulare indirizzi appropriati per gli interventi, condivisi da tutti coloro che operano nelle trasformazioni del paesaggio.

Coinvolgere una pluralità di attori è essenziale per tenere insieme una grande varietà di azioni e processi settoriali che interagiscono.

Già le norme del Prg di Reggio per il riuso degli edifici rurali erano per certi aspetti attente a questi temi, prevedendo

la loro evoluzione nel tempo, il legame tra morfologia e "disegno del territorio".

L'individuazione delle criticità si fonda invece sull'interpretazione dei trend e delle linee evolutive in serie storica e sulla lettura delle tendenze in atto negli ultimi 10 anni. Attraverso questa impostazione è possibile tenere sotto controllo l'evoluzione dei potenziali fattori di rischio e formulare indirizzi mirati: alla salvaguardia e alla conservazione attiva dei paesaggi rilevanti, passibili di alterazione; alla riqualificazione-progettazione con obiettivi di qualità di paesaggi già compromessi. In conclusione, dalla lettura integrata delle caratteristiche e dei funzionamenti (eccellenze e criticità) delle componenti del paesaggio, si possono interpretare le relazioni strutturali che costituiscono i caratteri identitari dei diversi paesaggi e ne esprimono il livello di qualità, a due livelli: di politiche o indirizzi per la pianificazione e di specifici approfondimenti progettuali.

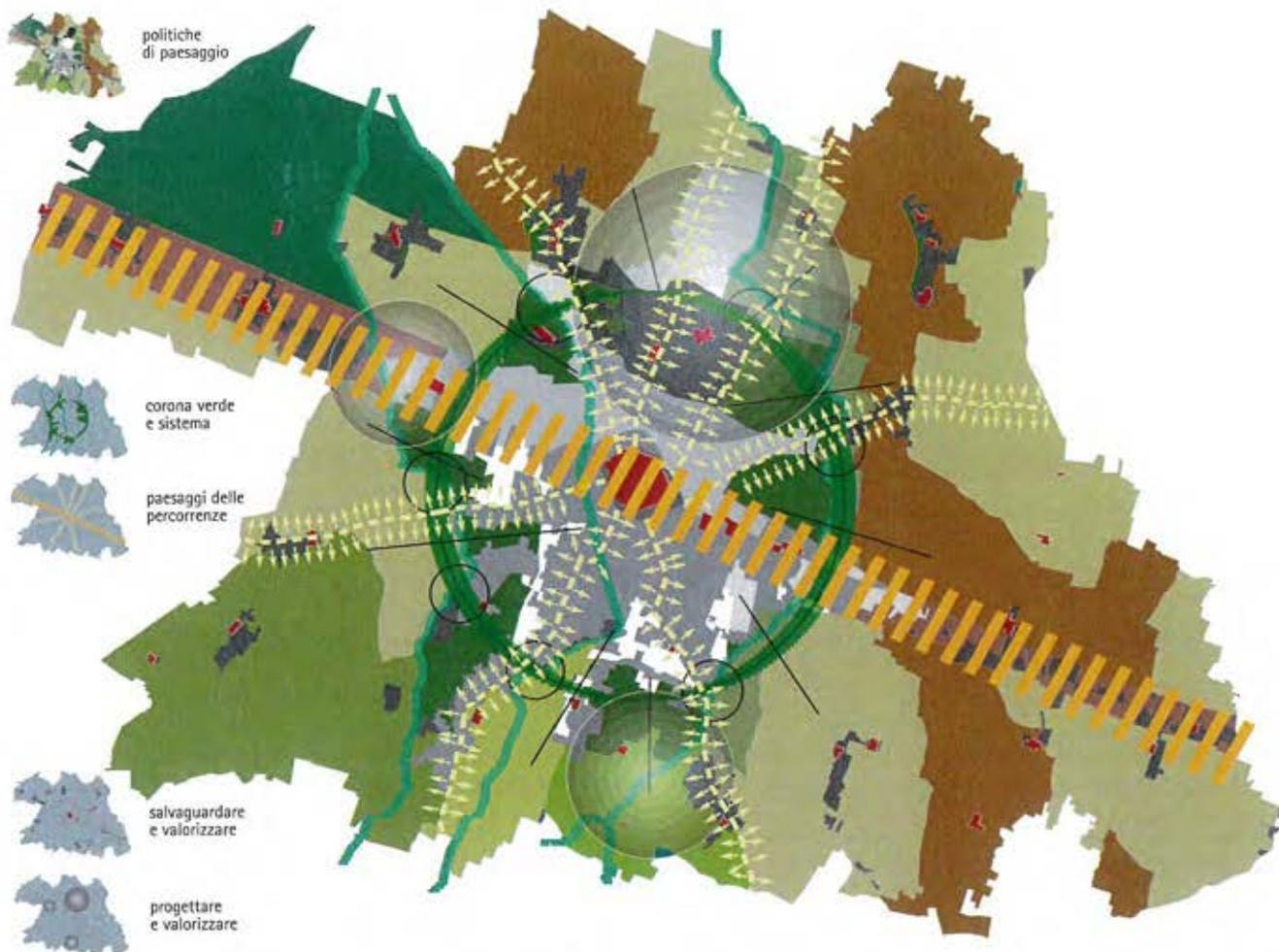
Il primo livello si concretizza in forma di indirizzi per gli strumenti di pianificazione e le norme di governo del territorio, finalizzati a valorizzare, guidare e gestire le qualità specifiche di ogni paesaggio, orientandone in coerenza l'evoluzione e la sostenibilità delle trasformazioni. Gli approfondimenti progettuali, invece, sono rivolti al livello operativo della pianificazione (Psc) e mirano a sistemi o ambiti territoriali ritenuti strategici (per esempio il territorio agricolo periurbano, i "cunei verdi" o il sistema delle acque) definendo le relative priorità attuative.

nel territorio rurale e determina i maggiori rischi di deterioramento dei suoi connotati paesaggistici e identitari, mettendo in difficoltà la stessa convivenza con l'economia delle filiere portanti della produzione agricola (quelle del parmigiano e vitivinicola). Sono stati purtroppo frequenti, inoltre, i casi in cui il "recupero" di edifici rurali tradizionali di interesse culturale è avvenuto attraverso il sostanziale

di recinzioni, progettate con totale disattenzione ai manufatti minori e ai rapporti visuali.

Sul tema dell'urbanistica per il territorio agricolo è assolutamente necessario un orientamento forte e condiviso a scala sovramunicipale. Per un paesaggio rurale ormai fin troppo edificato, l'obiettivo comune e di fondo dev'essere la tutela dall'ulteriore dispersione di edifici e dalla frammentazione.

limiti al numero di abitazioni ricavabili da ogni edificio, in relazione ai principali tipi storici, e "criteri progettuali" per il recupero dei fabbricati e per le nuove costruzioni in territorio rurale, molto dettagliati e attenti agli aspetti morfologici. Tuttavia questi "criteri progettuali" sono espressi in forma di indirizzi orientativi e non sono risultati sufficientemente efficaci. Le norme per il territorio rurale presentano inoltre



altri aspetti, che consentono potenzialità molto ampie di realizzare nuove abitazioni e nuove attività terziarie, il che ha dato luogo a veri e propri "nuclei urbani" sparsi nelle campagne e a incrementi critici di carico sulle infrastrutture. Infine, gli edifici tutelati come beni culturali sono in numero ridotto: con i nuovi strumenti si passerà da 300 a oltre 1.200 edifici.

Senza "museificare" il territorio rurale, la nuova disciplina governerà modalità e limiti degli interventi di recupero e riuso degli edifici in modo più stringente ed efficace, nel conservare i valori culturali e testimoniali dei singoli manufatti, nel salvaguardare i caratteri paesaggistici del contesto e per limitare l'eccessiva dispersione di popolazione nella campagna. Per il territorio rurale, se-

dimentato e storicizzato al pari del centro storico, la salvaguardia diffusa delle forme paesaggistiche e degli assetti insediativi storicizzati deve convivere ed entrare in sinergia con la valorizzazione economica delle produzioni agricole, così come il restauro del centro storico è sinergico con la valorizzazione delle sue attività economiche. Un contesto paesaggistico pregiato e carico di valori storico-culturali oggi va considerato un valore aggiunto per la promozione dei prodotti agricoli di qualità. Per logica e per necessità il Rue conquista così il ruolo di secondo e fondamentale pezzo della nuova pianificazione, da varare contestualmente al primo. E conquista anche la dignità di vero e proprio piano e non di mero regolamento, a dispetto del nome che inizial-

mente aveva suscitato qualche equivoco sulla sua natura e caratterizzazione, fino a far dubitare se dovesse o meno essere dotato di cartografia di riferimento. Dubbi ormai superati: i Rue che si stanno elaborando in Emilia-Romagna hanno tutti o quasi la loro cartografia. Del resto è difficile immaginare un Rue senza cartografia, a meno di non sovraccaricare quelle del Psc con un livello di dettaglio che ne snaturerebbe il carattere strutturale.

La cartografia del Rue di Reggio sarà su base catastale (a dispetto delle difficoltà di utilizzare una base digitalizzata non priva di imprecisioni), per farne uno strumento di uso immediato, anche per i cittadini, attraverso la consultazione via internet. Se infatti il Poc parla alle imprese e agli inve-

*Documento preliminare di Psc. Opportunità di paesaggio.*

*Psc, Documento preliminare. Landscape opportunities.*

*A pagina 113, gli ambiti interessati dalle principali azioni di piano.*

*On page 113, areas involved by main plan actions.*



Dall'esperienza Ecoabita un nuovo modo di costruire e abitare

Reggio Emilia è parte di un territorio il cui modello di sviluppo, a fronte di straordinari vantaggi sociali ed economici, comporta anche una serie di contraddizioni e problemi per il futuro. Primo fra tutti quello ambientale. Rispetto al Protocollo di Kyoto, per esempio, Reggio produce un terzo in più di CO<sub>2</sub> dell'obiettivo fissato per il 2012. E in questo il settore edilizio riveste un ruolo rilevante, come l'industria e i trasporti, specie considerando che dal 2000 al 2005 a Reggio sono stati costruiti oltre 8.500 alloggi, con un incremento del 14% del patrimonio edilizio. E nonostante la fase economica favorevole il settore tende a destrutturarsi: le aziende, che erano nel 2000 8.800, oggi sono oltre 13.800, di cui 10.500 individuali. Al di là delle punte di eccellenza, nell'insieme questa fase non è stata quindi colta come trampolino di lancio per il futuro, per innovare i processi costruttivi e investire in nuovi materiali e tecnologie: si è continuato a costruire abitazioni che consumano ancora 14-15 mc/mq all'anno, quando esistono tecnologie e competenze per ridurre i consumi alla metà. A questo gap fra quanto realizzato e quanto è possibile risparmiare in energia, si col-

stitori, il Rue deve rispondere anche alle domande di una più ampia platea di cittadini, che si esprimono necessariamente attraverso riferimenti catastali: «Cosa posso fare nella particella n. ....? Quali sono le norme da applicare?». Solo utilizzando una base catastale il Rue

legano anche aspetti sociali, quali la sofferenza abitativa, che riguarda un numero crescente di famiglie, spesso non riconducibili ai tradizionali canoni di povertà, ma spiazzate dalla dinamica dei costi dell'abitare, in relazione a quella dei redditi. L'insieme di queste tendenze ha spinto il Comune ad adottare alcuni strumenti per promuovere la qualità del territorio. In particolare, dal 2005, in collaborazione con Regione, Provincia di Reggio e Acer, è stato attivato sperimentalmente il progetto "Ecoabita" per la certificazione energetica degli edifici, recepito nel Regolamento edilizio (2006), al fine di migliorare l'efficienza energetica del patrimonio edilizio, con modalità oggettive e codificate. La certificazione Ecoabita ha consentito di promuovere una maggiore consapevolezza dell'efficienza energetica presso gli utenti, anche riconoscendo loro il diritto di conoscere in anticipo i consumi energetici dell'edificio che acquisteranno o affitteranno (Direttiva 2002/91/Ce). In sostanza, gli edifici certificati Ecoabita, consumano il 60% in meno di energia e producono il 46% in meno di emissioni rispetto all'edilizia tradizionale. Al progetto aderiscono oltre 45 comuni in cui, all'acquisto di immobili, si può richiedere il certificato Ecoabita, riconosciuto dalla Regione al pari dell'attestato di certificazione energetica, per accedere alle detrazioni per la riqualificazione energetica di cui alla legge finanziaria, con notevoli sgravi economici (e burocratici). Il certificato è necessario anche per ottenere incentivi edilizi, economici e di merito (aumenti di volume, scompuo degli oneri di urbanizzazione, ecc.), a livello locale, con controlli del progetto, in corso d'opera e a lavori ultimati, effettuati da un tecnico esterno, incaricato dal Comune e formato da corsi di perfezionamento svolti in collaborazione con le Univer-

può fornire risposte non mediate, in termini automatici e telematici, concretizzando chiarezza e trasparenza che sono parte integrante dell'efficienza dello strumento.

## Ambiente e rete ecologica

Maria Sergio, Elisa Iori\*

Le analisi effettuate per il Quadro conoscitivo del Psc e valutate dal rapporto di sosteni-

sità di Modena, Reggio e Ferrara. La congruità e completezza delle procedure di Ecoabita, rispetto alle norme nazionali e regionali vigenti, sono state verificate da un ente di certificazione terzo, che ha validato anche le procedure di misurazione delle emissioni di CO<sub>2</sub> sulla base di standard internazionali accreditati. Grazie soprattutto a questa esperienza, Reggio Emilia ha dunque creato le condizioni strutturali e culturali per un ulteriore salto di qualità, favorendo una graduale riconversione dell'edilizia locale verso prodotti più efficienti e sostenibili. Con il Psc si intende promuovere, in collaborazione con gli operatori del settore, ulteriori e significativi passi avanti, in termini di innovazione e diffusione delle pratiche di bioarchitettura e di *building automation*, volti a ridurre ulteriormente i consumi energetici e le emissioni inquinanti degli edifici, migliorandone il *comfort* abitativo. Le linee di azione prioritarie individuate dal Psc sono:

- progressiva estensione della certificazione Ecoabita ad altri requisiti degli edifici: consumi idrici, *comfort*, domotica, ecc. sono infatti ulteriori elementi per la sostenibilità, che saranno progressivamente integrati nelle valutazioni di qualità;
- promuovere le fonti rinnovabili di energia;
- potenziare e ottimizzare la rete di teleriscaldamento alimentata da sistemi cogenerativi;
- favorire l'uso efficiente delle risorse idriche;
- favorire il riciclaggio di manufatti e materiali edili, con attenzione al ciclo di vita di edifici, impianti e componenti;
- incentivare l'utilizzo della domotica;
- promuovere forme specifiche di risparmio energetico e di *comfort* negli ambienti di lavoro;
- investire sulla riqualificazione ener-

nibilità ambientale, evidenziano in più punti l'esigenza di cercare un rapporto equilibrato tra le risorse ambientali e il loro rinnovamento. È infatti ormai diffusa la consapevolezza della crescente difficoltà di mantenere un rapporto equilibrato fra risorse

consumate dalla città e il loro riprodursi per diverse cause: consumi energetici, ciclo dell'acqua e dei rifiuti, qualità dell'aria, una mobilità insostenibile. Si ha in genere la percezione che si stia superando il limite della sostenibilità ambientale, a favore di

getica del patrimonio edilizio esistente.

In conclusione, le scelte sull'energia e il modello di sviluppo a essa legato saranno nei prossimi anni al centro di tutte le politiche, a piccola e grande scala, dalle scelte dei cittadini agli accordi internazionali. Un tema complesso, caratterizzato da notevole interdisciplinarietà, che dovrà fare i conti con i mutamenti climatici, la qualità dell'aria, la sicurezza energetica e il declino delle fonti fossili: emergenze che potrebbero portare a una crisi energetico-ambientale mai affrontata dall'umanità in queste dimensioni, che tuttavia potrebbe portare anche nuove opportunità. Le scelte politiche, culturali, tecnologiche ed economiche su questi aspetti saranno decisive, perché avranno conseguenze per decenni.

Per cambiare il modello energetico servono nuove visioni e professionalità, attente alle più recenti emergenze, capaci di analizzare l'attuale sistema energetico, ma in grado anche di pensarne uno diverso, più innovativo e sostenibile. Occorre ripensare il modo di costruire fabbriche, case, uffici, con progetti integrati e coniugando architettura, ambiente, energia in una nuova cultura dell'abitare la propria casa, ma anche la città e il territorio. La sfida della sostenibilità ambientale è dunque una scommessa obbligata per il futuro, in grado di produrre nuovi mestieri, innovazione e ricerca. Il pubblico, in particolare, dev'essere in grado di stimolare il protagonismo e l'interesse di ogni categoria coinvolta nel processo edilizio: dalle banche alle agenzie immobiliari, dai tecnici alle imprese, dai fornitori alle Escò. Solo coinvolgendo direttamente i protagonisti del settore è stato infatti possibile trasformare il progetto Ecoabita in una straordinaria occasione di sviluppo economico, culturale e sociale per l'intero territorio.

stili di vita fortemente consumistici, che riducono la capacità delle risorse naturali di rigenerarsi.

Il prezzo pagato, in termini di consumo del patrimonio naturale e ambientale, alla piena occupazione e allo sviluppo industriale, così come

si è configurato negli ultimi decenni, può infatti gettare ombre sulla tenuta del contesto comunale.

I fenomeni di dispersione insediativa che hanno caratterizzato Reggio gravano in modo non irrilevante sia sulla funzionalità delle reti e delle infrastrutture igienico-sanitarie, sia su quelli, forse ancor più rilevanti, delle componenti fondamentali dell'integrità fisica e dell'identità culturale dei luoghi.

I meccanismi di tutela e salvaguardia del patrimonio naturale-ambientale, già contenuti nel Prg vigente, devono diventare oggi i riferimenti primi dei ritmi e dei modi delle trasformazioni del territorio.

I temi di maggiore attenzione vanno dalla difesa del suolo alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, al risparmio energetico, alla gestione dello smaltimento dei reflui e dei rifiuti solidi, fino ai problemi di approvvigionamento idrico, di inquinamento atmosferico e acustico e all'esposizione ai campi elettromagnetici. Ogni politica per questi temi deve accompagnare il processo di definizione del futuro della città e del suo territorio, regolamentando i bisogni di trasformazione e indirizzandoli a una maggiore qualità ambientale e alla protezione della natura. La complessità del tema ambientale e della funzione ecologica nel Psc, è stata affrontata approfondendo i diversi temi che lo compongono, al fine di individuare le risorse del territorio comunale da valorizzare, tutelare e mettere a sistema, attraverso proposte progettuali e azioni mirate per il paesaggio, le zone rurali e l'ambito urbano.

Le analisi tese a definire il sistema ambientale, con le sue risorse e criticità, come richiesto dalla Lr 20/2000, sono state implementate con approfondimenti mirati a indagare i caratteri fisici del territorio (geologia, geomorfologia,

rischio sismico), le risorse di particolare interesse naturalistico (con il database delle aree verdi e delle aree tutelate, Sic-Zps, Are, oasi naturalistiche), il sistema del verde in ambito urbano e la permeabilità; le connessioni ecologiche esistenti e potenziali (corridoi, nodi, criticità); i rischi e le criticità relativi ad acqua, aria, rumore, campi elettromagnetici, suolo (qualità e quantità delle acque superficiali e sotterranee, criticità della rete di drenaggio, zonizzazione acustica e piani di risanamento, database di stazioni radio, linee elettriche, aziende a rischio di incidente rilevante o soggette a Ippc, aree autorizzate per lo spandimento dei reflui zootecnici). Pur in un quadro di qualità complessivamente discreta, il territorio comunale è caratterizzato da un sistema naturale e ambientale che presenta diversi conflitti, numerose risorse da salvaguardare e potenzialità da valorizzare in un'ottica ecologica e paesaggistica. Le diverse risorse sono localizzate sul territorio in modo non omogeneo, dando luogo, in alcuni casi, a concentrazioni che conferiscono carattere di alta valenza naturalistica a intere parti di territorio. Da questo punto di vista spiccano i terrazzi dell'alta pianura, con i numerosi corsi d'acqua e relativa vegetazione ripariale; le aree lungo il Crostolo, a sud della città, in cui sono alcune delle più prestigiose emergenze storiche extraurbane; la vasta porzione di territorio lungo il margine sud-est della città; la zona delle risorgive.

Il sistema Rodano-Acque Chiare, con altri cunei territoriali di minor consistenza, costituiscono le più qualificate occasioni di diretto contatto e integrazione fra l'ecosistema urbano e quello delle valenze naturali e seminaturali. Componente primaria di questo sistema è l'estesa rete idrografica superficiale, costituita da Crostolo, Modolena,

Rodano e relativi affluenti, nonché dalla capillare rete dei canali di bonifica che caratterizza il territorio agricolo reggiano. La vegetazione ripariale, boschiva e arbustiva è oggi quasi l'unica forma di vegetazione spontanea rintracciabile, in un territorio estesamente dominato da usi urbani e agricoli, il che rende ancor più prezioso il ruolo della rete idrografica, come matrice primaria di naturalità.

Le aree a verde nel contesto urbano presentano una certa frammentarietà, che ne limita le potenzialità di carattere sistemico. Il tema dell'integrazione sistemica fra diverse risorse di interesse naturalistico, in ambito urbano ed extraurbano, costituisce invece l'indirizzo fondamentale su cui sono impostati i nuovi strumenti urbanistici e naturalmente il "Piano del verde". Si è partiti dunque dalla ricognizione delle risorse naturali, in termini di qualità ambientale, per costruire una proposta di loro messa a sistema, con l'estensione delle aree tutelate e l'ampliamento delle aree verdi in genere, la formazione di "fasce di ambientazione", corridoi verdi che affiancano le infrastrutture di trasporto, l'ipotesi di nuove aree boscate, sia in aree rurali sia in ambito urbano, la piantumazione di alberi e arbusti e anche incentivi, per coinvolgere i privati in alcune pratiche agricole che implementino queste risorse nell'ambito rurale.

In questa direzione, anche in coerenza con le linee assunte a scala provinciale, l'obiettivo diventa costituire una rete ecologica estesa, da costruire sui "nodi", le aree di maggiore valenza naturale, e sui possibili corridoi tra questi, in grado di migliorare complessivamente la qualità ambientale. Una rete da aprire ovunque possibile, nelle forme appropriate, anche alla fruizione ciclopedonale a fini ricreativi, didattici e di pro-

Environment  
and ecological network  
Maria Sergio, Elisa Iori \*

The analyses conducted for the fact-finding *Quadro* of the Psc (Municipal structural plan), and assessed by the environmental sustainability report, evidence in several points the need to seek a balanced ratio between environmental resources and their renewal. There is a general perception that the limit of environmental sustainability is being overstepped in favour of lifestyles based on great consumption, which reduce the capacity of natural resources to regenerate themselves. The settlement dispersion that has characterized Reggio weighs considerably both on the functionality of its sanitary and hygienic infrastructures, and on those – perhaps even more important – of the basic components of the physical integrity and on the cultural identity of the places.

The mechanisms of protecting and safeguarding the natural-environmental assets must today become the prime references of the rhythms and ways of transforming the territory.

The complexity of the environment and of the ecological function of the Psc has been addressed with an in-depth study of the various themes concerned, in order to identify the resources of the municipal territory to be developed, safeguarded and systematized, through project proposals and targeted actions for the landscape, the rural zones and the urban area.

The municipal territory is however characterized by a natural and environmental system with various not minor conflicts, numerous resources to be safeguarded and potentials to be developed in ecological and landscape terms. The Rodano-Acque Chiare system and other minor ones constitute the most qualified opportunity for direct contact and integration between the urban ecosystem and that of the natural and semi-natural values. The main component of this system is the extensive surface hydrographic system, formed by the

Following at p. 116

Nella pagina a fronte, la città della Via Emilia, lato est.

Opposite page, city of eastern Via Emilia.

La partecipazione alla costruzione del Psc, una questione di metodo

Marco Brunod, Franco Olivetti  
Manoukian, Luisa Sironi\*

Il qualificante contributo alla realizzazione del Psc di Reggio Emilia prodotto dal processo di partecipazione va ricondotto anzitutto ad alcune premesse metodologiche che ne hanno indirizzato il percorso. Muovendo dal presupposto che i processi di partecipazione non coincidono, o non si esauriscono, nella richiesta di adesione a decisioni già prese o nella ricerca di consensi su ciò che è già stato definito nell'interazione tra tecnici, politici e rappresentanti istituzionali, ci si è mossi dall'idea che contribuire ai lavori per il Psc significasse soprattutto prendere parte alla costruzione di conoscenze per l'azione. In quest'ottica, preparando il percorso di partecipazione, ci si è preoccupati di allestire ambiti di comunicazione in cui, nonostante i molteplici soggetti coinvolti, ci fosse effettivamente la possibilità di presentare e collegare idee ed esperienze consolidate con altre ipotesi e posizioni, altri modi di vedere e valutare la realtà. Per questo, ovvero per costruire ambiti in cui fossero possibili spostamenti e aperture tra

mozione della cultura ambientale.

La realizzazione di questa rete si declina attraverso diverse azioni e interventi, rafforzando la cintura verde della città, che ricuce il sistema delle connessioni ecologiche e pone un limite all'urbanizzato, moltiplicando gli effetti positivi del reticolo fluviale e dei cunei agricoli che si inseriscono nel paesaggio urbano, costruendo equilibri tra funzioni agricole, ecologiche e spazi abitativi.

diversi punti di vista, sono state adottate alcune attenzioni:

- si è scelto di non presentare direttamente interrogativi sul "che fare", né come indirizzi unici né come opzioni alternative, puntando inizialmente sull'esplicitazione delle premesse (elementi di conoscenza e ipotesi interpretative), che hanno permesso di individuare e definire situazioni specifiche come problematiche, con l'intento di cercare non tanto soluzioni definitive e onnicomprensive ma indirizzi e "linee guida" per affrontarle, gestirle e, parzialmente, risolverle;

- ci si è mossi nella convinzione che chi è chiamato a partecipare, per poter dare un contributo concreto, deve disporre dei dati relativi alle questioni da affrontare e deve poter considerare analisi, riletture e interpretazioni relative alla prospettiva e agli orientamenti valoriali assunti dai decisori istituzionali;

- per mettere a disposizione dati ed elaborazioni sufficientemente chiari e comprensibili è stato allora necessario selezionare preliminarmente, tra gli ampi obiettivi strategici delineati per il Psc, alcune problematiche cruciali, che meglio di altre potessero essere rappresentate in modo sufficientemente articolato, configurando il terreno su cui

In conclusione, le proposte di rete ecologica e di salvaguardia del sistema ambientale sono state assunte come parte sostanziale del più vasto progetto di piano, che nella componente paesaggistico-ambientale trova la matrice per riqualificare il sistema antropico.

\* Architetto, coordinamento urbanistico dell'equipe di progettazione del Piano.

## Una nuova speranza progettuale

Oriol Bohigas\*

È innegabile che l'aumento della suburbanizzazione e delle condizioni di degrado delle periferie, fenomeni tipici della maggior parte delle città in Spagna e in Italia, ovvero i due paesi in cui la pianificazione urbana è più soggetta a vincoli burocratici di dubbia legittimità, sia strettamente

favore il confronto, l'elaborazione e la ricerca di orientamenti condivisi per affrontarle (linee guida).

Il processo di partecipazione è stato quindi orientato a concentrarsi su alcuni aspetti strategici, limitando l'illusoria aspettativa di potersi occupare di tutto. Concentrando l'attenzione su alcuni punti chiave si è permesso ai partecipanti di rendersi conto e di verificare con quali criteri e quali logiche il Comune aveva individuato i problemi, come intendeva trattarli e a quali scelte generali faceva riferimento, permettendo così l'emersione di posizioni differenti, su cui si sono aperte rielaborazioni, negoziazioni e feconde produzioni.

Per promuovere un processo con le caratteristiche descritte, è stato cruciale mettere a punto modalità operative specificamente strutturate, in grado di contenere e orientare efficacemente il lavoro. Individuati i problemi cruciali per lo sviluppo del Psc si sono così istituiti sei "laboratori", a ciascuno dei quali è stato affidato l'approfondimento di un tema-problema, e il compito di proporre le linee guida per affrontarlo. I laboratori attivati hanno coinvolto complessivamente circa 170 persone. Ogni laboratorio si è articolato in tre riunioni di mezza giornata, condotte da

correlato con l'obbligo di dotarsi di piani regolatori generali, o strumenti equivalenti. A tali piani, applicati in ambito locale o provinciale, si deve infatti imputare la perdita delle connotazioni urbane, dato l'effetto controproducente prodotto dalla loro struttura e dalla loro attuazione e l'accelerazione che hanno dato, con rare eccezioni, ai processi di deurbanizzazione e al disordine territoriale. Considerando questi insuccessi appare doveroso sottoporre

a un attento riesame gli strumenti di pianificazione in uso fino a oggi, riconoscendo che la causa della loro inefficacia non è da ricercare nella volontà di pianificare e regolare l'espansione e la ricostruzione territoriale, ma nell'e norme divario tra le reali potenzialità dei piani regolatori e la creatività e l'ottimismo ipocrita con cui essi sono stati applicati direttamente alla forma e al contenuto delle città.

Non è inesatto identificare in

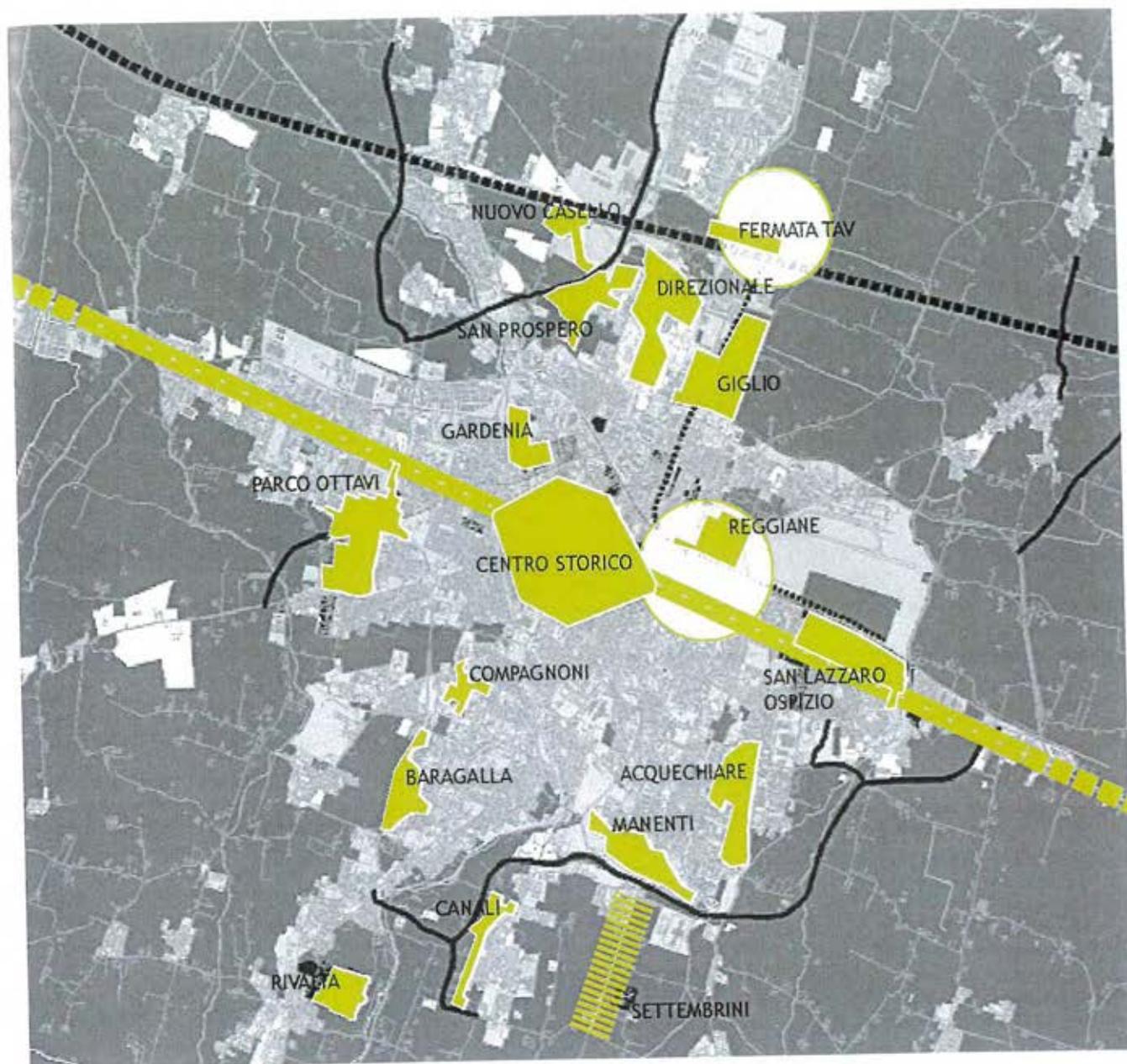
un piccolo staff (un facilitatore della comunicazione e del processo di elaborazione e alcuni tecnici dell'assessorato all'urbanistica).

Nella prima riunione sono stati proposti, sul tema affidato, dati elaborati e interpretati secondo gli orientamenti del Comune in fase di analisi del quadro conoscitivo. Nella seconda riunione i partecipanti hanno esposto altri dati e informazioni e discusso ciò che era stato presentato nella prima riunione, confrontando le diverse rappresentazioni dei problemi, individuando le criticità e iniziando a delineare nuove ipotesi d'azione. Nella terza riunione si sono individuati i contenuti in grado di delineare le evoluzioni, rispetto ai dati di partenza, ed elaborate alcune "linee guida", che prefigurano azioni e programmi da collocare nel Psc.

Il processo di partecipazione che si è concretizzato ha permesso così a cittadini e rappresentanti di istanze di rilevanza economica, sociale e istituzionale di discutere e implementare i criteri e le logiche con cui il Comune aveva individuato i problemi e le opportunità del territorio, producendo qualificanti contributi per la definizione del Psc.

\* Studio Aps, processo di partecipazione e ascolto.

solo tre elementi gli strumenti attraverso cui un piano regolatore è in grado di determinare le sorti di un frammento di città: delimitazione di "recinti" funzionali e sociali (il cosiddetto zoning), il sistema della viabilità, elaborato secondo regole autonome e le inattese conseguenze formali dell'applicazione del piano, in ambito pubblico e privato. Se l'obiettivo è progettare e costruire città e quartieri coerenti con la grande tradizione urbana europea, appare evi-



dente che il ricorso a questi tre strumenti non può che avere conseguenze funeste. La "ghettizzazione" funzionale e sociale equivale a negare i conflitti, propri e indispensabili dell'interazione attiva, il che corrisponde, in altre parole, a negare i grandi valori collettivi dell'urbanesimo come strumento di civilizzazione. La tendenza a distruggere la compattezza, la continuità e la coesione storica nasce proprio dall'idea che il trac-

mento della viabilità abbia per definizione importanza prioritaria rispetto alle altre componenti urbane, relegando in secondo piano i progetti architettonici e, soprattutto, l'idea di uno spazio collettivo, di cui non resta traccia, se non in un impossibile puzzle di dati quantitativi previsti dal regolamento di turno. In definitiva, proprio perché carenti di mezzi attuativi adeguati a tutelare gli aspetti essenziali della vita urbana, i piani regolatori non possono

che impoverire il "discorso sociale" della città, diluire l'identità, la compattezza e la coesione, a favore di un'occupazione disordinata del territorio, che come destinazione ha la non-città e l'impossibilità di definire la forma urbana come luogo della convivenza, o anche solo come testo intellegibile. A tali dimostrazioni di inapplicabilità o, per meglio dire, a tali ostacoli di fondo e insuperabili si somma l'insormontabile inefficacia gestio-

#### A new planning hope *Oriol Bohigas*

It is undeniable that the increase in sub-urbanization and the degradation of the peripheries, typical of the majority of Spanish and Italian towns, for which urban planning is most subject to bureaucratic constraints of dubious legitimacy, is closely correlated to the obligation to adopt or approve general master plans or equivalent planning models. These plans, applied in the local or provincial sector, are in fact responsible for the loss of the



urban connotation of cities, in view of the counter-productive effect produced by their structure and their implementation, and the acceleration which – with rare exceptions – they have imposed on the processes of deurbanization and territorial disorder. In consideration of these failures, it is essential to subject the planning instruments used to careful scrutiny. It is not incorrect to identify just three elements as the only instruments through which a master plan is able to determine the fate of a fragment of a city, i.e. zoning, the road network, drawn up as a function of autonomous premises, and the unexpected formal consequences that the application of the plan involves in both the public and the private sphere. While the aim pursued is designing and building towns and districts in keeping with the great European urban tradition, it is clear that the adoption of these three instruments must necessarily have disastrous consequences.

To obviate this proven inapplicability, the two solutions most sought after are, as a rule, deregulation of the territory – which we exclude – and the substitution of the master plan by a series of

nale dei piani regolatori: il loro carattere estemporaneo, conseguente alle lungaggini e alla complessità dei relativi processi di approvazione, e la loro incapacità di adattarsi ai pur prevedibili cambiamenti di circostanze e decisioni politiche che seguono l'entrata in vigore. In assenza di un efficace metodo di integrazione, le "varianti" non possono che diventare anomalie puntuali, invece che parti integranti del processo.

Per ovviare a questa inapplicabilità, le due soluzioni più frequenti, in genere, sono la deregolamentazione del territorio, in misura maggiore o minore a seconda dei casi e la sostituzione del piano regolatore con una serie di "progetti urbani". Coloro che, come chi scrive, ritengono che il mercato e i sistemi di produzione liberali non siano in grado, da soli, di risolvere le grandi problematiche sociali, culturali e politiche della collettività, converranno sull'opportunità di evitare la prima soluzione. La seconda, al contrario, presenta uno scenario plausibile, ma denota co-

munque inconvenienti di carattere spazio-temporale. Pur potendo rivelarsi un metodo esemplare, nel definire la costruzione di nuovi quartieri o la ricostruzione di un piccolo insediamento urbano, elaborare un sistema fondato su singoli progetti urbani è, per ragioni evidenti, un'ipotesi inattuabile in un territorio più esteso e nell'ambito di progetti a più lunga scadenza. Alla luce di queste incertezze si è preferito continuare ad approvare piani regolatori generali, con esiti negativi o almeno inutili, che non hanno ripagato i pur notevoli sforzi compiuti. In compenso alcuni architetti e urbanisti hanno sperimentato l'introduzione di elementi di contenuto e di merito, che non è azzardato definire sovversivi, riuscendo, in alcuni casi, a elaborare soluzioni che vanno oltre gli stessi limiti delle disposizioni legislative. Queste strategie, di cui sembrano aver tenuto conto i nuovi contesti normativi introdotti in alcune regioni italiane, si manifestano nel Psc di Reggio Emilia, il primo, che io sappia, di un

certo rilievo, che sotto la guida di Campos Venuti apre di fatto nuove aspettative. Ciò assume una duplice valenza. Da un lato perché senza un nuovo contesto normativo sarebbe stato impossibile compiere un passo in avanti decisivo; dall'altro perché la prima interpretazione di esso è giunta da Campos Venuti, che ha dedicato tutta la sua vita professionale alla causa dell'efficacia progettuale della pianificazione urbana. Oltre a fungere da modello per i piani futuri, il Psc di Reggio Emilia sarà un banco di prova per confermare o modificare le leggi regionali che, nel lungo periodo, saranno le vere promotrici del cambiamento normativo, anche a livello statale. E ciò non solo in Italia, ma anche in paesi come la Spagna, vittima in passato di analoghe incertezze ed errori.

L'aspetto più importante di questo rinnovamento normativo è l'articolazione del vecchio Prg, retaggio della legge del 1942, in tre strumenti distinti: il Psc, il Poc e il Rue. Ciò ha permesso di circoscri-



vere i contenuti del Psc ai soli aspetti programmatici, evitando di utilizzarlo per definire, per altro in modo estemporaneo ed eccessivamente vincolante, questioni legate all'operatività del progetto, le cui componenti spazio-temporali sono invece esplicitate nei Poc. Semplificando, si può affermare che il Psc sia un piano generale che definisce solo alcune linee guida (una sorta di "ideologia urbana") quasi di matrice politica e che, pertanto, non riguardano l'ambito specifico del progetto. Per contro il Poc diventa la struttura su cui si fonda il controllo formale delle operazioni programmate a breve termine, attraverso un sistema di "progetti urbani" (cfr. O. Bohigas, *Contro l'incontinenza urbana*, Gangemi, Roma, 2008). In definitiva si tratta di una soluzione intelligente, che consente di separare gli aspetti generali da quelli particolari, facendoli confluire in un processo comune, distinguendo la politica dalla progettualità, le idee fondamentali, sempre aperte e mutevoli

(anche attraverso processi di partecipazione democratica), dalla loro gestione e dagli elementi dell'assetto fisico definitivo: la precisione di linee guida generali ma aperte, abbinata alla concretezza di progetti rigorosi, attuati in ambiti limitati. Per la prima volta, dunque, una pianificazione che non si oppone ai progetti e per la prima volta l'urbanistica si apre, per dirla con Maldonado, a una «nuova speranza progettuale». Perché gli evidenti progressi compiuti possano dirsi completi, tuttavia, è necessario introdurre un sistema in grado di garantire che l'attuazione dei piani avvenga in un contesto spedito ed efficace, pena la flessibilità, la versatilità politica e la validità dei progetti. Diventa quindi rilevante che il Rue non imponga parametri puramente quantitativi, che finiscano con pre-determinare, senza alcuna competenza progettuale, la struttura di buona parte del territorio. Considerata la complessità burocratica dell'amministrazione italiana (come di quella spagnola), non è

detto tuttavia che questi obiettivi siano facilmente raggiungibili. Non voglio qui soffermarmi sui dettagli del nuovo Psc di Reggio Emilia, di cui Campos detiene la paternità. Il lettore potrà studiarlo e confrontarlo con i piani precedenti, constatando l'apporto di contenuti e metodi nuovi, che trascendono la pura testualità normativa. Al punto che, se questa nuova generazione di piani dovesse essere estesa a tutto il territorio italiano, l'importanza dell'esperienza di Reggio Emilia dovrà essere riconosciuta ben al di là degli aspetti legislativi. Anche se, come spesso accade, il fattore decisivo sarà la qualità professionale, e politica, dei responsabili delle decisioni. E qui la soluzione non passa per nuove norme, o nuovi sistemi di controllo gestionale, ma è una questione di cultura generale.

\* Architetto, professore benemerito del Politecnico di Barcellona, medaglia d'oro del Royal Institute of British Architects.

urban projects, a solution that presents a plausible scenario, although it contains drawbacks of a space-time character. While an exemplary method in defining the construction of new districts or the reconstruction of a small urban settlement, drawing up a system based on single urban projects is clearly impossible to implement in a more extensive territory or for longer-term projects. In the light of these uncertainties, it has been preferred to go on approving master plans, with negative or at least useless results that have not been worth the considerable efforts made. However, the new legislative context introduced in a number of Italian regions, manifest in the adoption of the new Structural plan of Reggio Emilia – the first one, as far as I know, of any importance – which, under the guidance of Giuseppe Campos Venuti, indeed opens up new expectations, seems to have taken the new strategies into account. Apart from acting as a model for future plans, the Structural plan of Reggio Emilia can be a testing ground for confirming or modifying regional laws, which, in the long run, will be the real promoters of legislative change also at national level. And this not

only in Italy, but also in such countries as Spain, the victim in the past of analogous errors and uncertainties.

The most important aspect of the legislative renewal mentioned is the subdivision of the old master plan, the legacy of the urban planning law of 1942, into three planning instruments: the Municipal structural plan (Psc), the Municipal operative plan (Poc) and the Urban planning building regulations (Rue). This has enabled the Psc to be applied to just programmatic aspects. In simple terms, the Psc is a general plan that defines only a number of guidelines – a sort of 'urban ideology' – almost of policy and thus not pertaining to the specific context of the project; while the Poc represents the structure on which the formal control of the short-term programme operations is based through a system of urban projects. In short, this is an intelligent solution that enables general aspects to be separated from particular ones, and at the same time makes them coincide in a common process. For the first time, planning that does not come between projects, and for the first time town planning becomes a 'new planning hope'.

*Continued from p. 83*

**The reformist strategy of Reggio Emilia**  
*Giuseppe Compos Venuti*

the cars running on not properly refined petrol.

The sustainability pursued by the Psc of Reggio falls rigorously within the category of objectives of ecological interest. Starting with the sensational aim of obtaining in all the areas of intervention, with the sole exception of the productive zones, a soil permeability rate of 70% of the transformation areas. This is particularly significant, remembering that 2/3 of the measures programmed regard already built urban areas, where grass and trees will be taking over from concrete and asphalt. And as 5 trees are prescribed for each housing unit, after 10 years these trees will be able to absorb much more than the CO<sub>2</sub> produced on the urban

roads by the cars parked near the housing unit.

The large quantity of tree-lined grassed areas, public and private, will, in any case make a great contribution towards the quality of the air and the climate in the town, as well as reducing noise pollution and helping the aquifers to be recharged. The trees planted for 12,000 new houses, plus those to be planted by the municipality in the parks and service areas, will number 100,000 in 15 years, i.e. more than 600 acres of woodland. And while on the one hand the high percentage of urban upgrading will certainly avoid the consumption of fresh land, this policy, really sustainable, will substitute urban soil used badly – because almost all impermeabilized – with urban soil used very well, as its high permeability and the tree planting will have a far higher environmental value than farmland. Environmental sustainability could bring about a real revolution in the energy/building sector, in which the municipality of Reggio Emilia is already in the forefront in Italy, second only to Bolzano. In the new constructions, the combined effect of the new national law and of Reggio's 'Ecoabità' project should enable energy consumption to be reduced by 60%, and the emissions of CO<sub>2</sub> to be reduced by 46%.

**Mobility and financial uncertainty**  
Mobility is the decisive factor for environmental sustainability and at first sight should be totally conditioned by the plan choices.

However, these choices can only be implemented with financing which is beyond municipal possibilities. But a national policy that selects choices and financing for the infrastructures of urban and territorial mobility, has never existed in Italy. The municipality of Reggio has done well, however, over the years to keep the three railways under concession (to Cavriago, Sassuolo and Bagnolo). These lines can thus be reused for a metropolitan railway service or for a modern tram line.

In conclusion, the Psc of Reggio may be called 'a wholly new plan'. Having contributed towards transforming the plan model, improving

its strategy, has been my commitment in the last 15 years. And helping to try out the first results thereof with this Psc has been a pleasure and fortune, for which I am truly grateful. I trust and hope that in 10 years' time those with the task of verifying the results may be able to give a basically positive assessment.

*Continued from p. 103*

**Town planning equalization**  
*Giuseppe Compos Venuti*

housing, and perhaps a new national policy.

In the new 'social housing', by zeroing the cost of the site, the final cost will be reduced roughly by one-third, for buildings financed by the community.

The application of town planning equalization, used more and more often, is casting light also on a basic problem: that of substituting for the tax on the first house a tax on urban land rent, that is on building areas.

Town planning equalization has thus opened a new problem in public-private relations, the regulation of which is the keystone of town planning today.

*Continued from p. 105*

**'Rue', the crucial instrument for urban quality**  
*Rudi Falzac*

giving rise to the major risks of deterioration.

The new discipline, which must involve all those involved with the transformation of the landscape, will have to control rehabilitation measures on buildings in a more stringent and effective way. Logically and at the same time out of necessity, Rue today fulfils the role of the second, fundamental item in the new planning, to be launched simultaneously with the first one.

*Continued from p. 117*

**Environment and ecological network**  
*Maria Sergio, Elisa Iori*

Crostolo, the Modolena, the Rodano and their tributaries, and by the far-reaching network of drainage canals in the agricultural territory of Reggio.

The river bank, woodland and bush vegetation is today almost the only form of spontaneous vegetation to be found in a territory extensively dominated by urban and agricultural uses, which makes the role played by the drainage network all the more precious.

The systemic integration of varied resources of naturalistic interest, in an urban and extra-urban context, is the basic guideline of the new town planning instruments, and naturally the 'Green plan'.

In this direction, and also in keeping with provincial policy, the objective becomes that of establishing an extended 'ecological network', to improve the overall environmental quality. A network to be opened wherever possible, in the appropriate forms, including cycle paths and pedestrian ways. In conclusion, the proposed ecological network and the safeguarding of the environmental system form a substantial part of the broader planning project.