

# URBANISTICA

An aerial photograph of a city, likely Bologna, Italy, showing a dense urban landscape with numerous terracotta-roofed buildings. A prominent street runs vertically through the center of the image, with people and vehicles visible on it. The sky is overcast with grey clouds.

**158**

LXVIII SERIE STORICA

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

A SIX-MONTHLY JOURNAL  
JULY-DECEMBER 2016

€43,00

**INU**  
Edizioni

# URBANISTICA

Copia editoriale

**158**

LXVIII SERIE STORICA

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

A SIX-MONTHLY JOURNAL  
JULY-DECEMBER 2016

€43,00

**INU**  
Edizioni

# URBANISTICA 158

## URBANISTICA

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

## Numero Number

158 luglio-dicembre 2016

## Direttore Editor in chief

Federico Oliva (oliva@foastudio.it)

## Vicedirettore Deputy editor

Paolo Galuzzi (paolo.galuzzi@polimi.it)

## Redazione editoriale Editorial board

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

## Segreteria di redazione Editorial office

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

## Progettazione grafica Graphic design

Caterina Gfeller (info@carterinagfeller.com)

## Impaginazione Layout

Ilaria Giatti (ilaria.giatti@gmail.com)

## Revisione testo inglese English text reviewer

Mina Akhavan (mina.akh84@gmail.com)

## Fotolito e stampa Photolithography and printing

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

## Comitato scientifico Scientific advisory board

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

## Direttivo nazionale Inu National board

Giuseppe Campos Venuti, Presidente onorario  
Silvia Viviani, Presidente

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

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

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

**Probiviri** | Federico Oliva, Fortunato Pagano,  
Stefano Stanghellini

**Revisori dei Conti** | Giuseppe De Luca,  
Francesco Licheri

## Editore

INU Edizioni Srl

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

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

## Consiglio d'amministrazione

**Presidente** Giuseppe De Luca

**Consiglieri** Gianluca Cristoforetti, Donato  
Di Ludovico, Carlo Gasparri, Laura Pogliani,  
Francesco Sbetti

## Anno LXVIII

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

## Segreteria centrale, promozioni editoriali, abbonamenti

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

## Prezzo di una copia

Italia 43,00 / Estero 70,00

## Abbonamento

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

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

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

**Associato all'Unione  
stampa periodica italiana**

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

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

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

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

Finito di stampare nel mese di novembre 2017

## **4** EDITORIALE L'ATTUALE NOMINABILE

PAOLO GALUZZI

## **7** PRIMO PIANO POTERE COME CAPACITÀ DI FARE

VIRGINIO MEROLA. INTERVISTA A CURA DI MARCO MAREGGI

## **12** PRIMO PIANO RICORDANDO LEONARDO BENEVOLO

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

## **54** CITTÀ BOLOGNA: 5 ANNI DI AMMINISTRAZIONE URBANISTICA E AMBIENTALE

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

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

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

## **125** TEMI E QUESTIONI CITTÀ E PRODUZIONE. UNA NUOVA CONNESSIONE

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

## **142** STUDI E RICERCHE

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

## **152** CONTRIBUTI

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

## **4** EDITORIAL THE NAMED PRESENT

PAOLO GALUZZI

## **7** IN EVIDENCE POWER AS A CAPACITY FOR ACTION

VIRGINIO MEROLA. INTERVIEW BY MARCO MAREGGI

## **12** IN EVIDENCE REMEMBERING LEONARDO BENEVOLO

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

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

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

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

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

## **125** TOPICS AND ISSUES CITY AND PRODUCTION. A NEW CONNECTION

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

## **142** STUDIES AND RESEARCH

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

## **152** CONTRIBUTIONS

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

## BOLOGNA 2011-2016: TRA BILANCIO E PROSPETTIVE

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

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

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

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

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

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

### Intenzioni

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

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

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

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

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

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

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

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

### Cambiamenti

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### Un'altra modifica del piano

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

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

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



2014

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

2015

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

2015

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

2016

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

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

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

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

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



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

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

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

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

**PATRIZIA GABELLINI**

## **BOLOGNA 2011-2016: BETWEEN BALANCE AND PERSPECTIVE**

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

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

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



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

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

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

### Intentions

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

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

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

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

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

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

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

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

### Changes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Another modification to the plan

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## References

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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