

*Workshop 9*

**URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA  
NEI RAPPORTI CITTÀ-PRODUZIONE**

Coordinatori: Cristina Bianchetti, Elena Marchigiani

Discussant: Luciano Vettoreto, Arturo Lanzani, Gabriele Pasqui



## Workshop 9

# URBANISTICA E/È AZIONE PUBBLICA NEI RAPPORTI CITTÀ-PRODUZIONE

Coordinatori: Cristina Bianchetti, Elena Marchigiani

Discussant: Luciano Vettoreto, Arturo Lanzani, Gabriele Pasqui

### INTRODUZIONE

Dal XIX° secolo, il rapporto città/produzione appare fortemente segnato da un movimento pendolare di avvicinamento e di allontanamento reciproco. Osservando le dinamiche più recenti a valle di dieci anni di crisi che è economica, quanto istituzionale e sociale, ci sembra di poter riconoscere un'ulteriore brusca oscillazione: la produzione torna a essere attore delle trasformazioni urbane e non solo nelle forme molecolari dell'artigianato, dell'impresa creativa, dell'uso delle conoscenze open source sedimentate in rete.

Come i processi produttivi danno forma alla città in un'epoca post-fordista? È questa la domanda che ha orientato i lavori del workshop, invitando a riflettere sulle modalità con le quali la produzione atterra concretamente e precisamente nei luoghi ed, eventualmente, genera (o contribuisce a generare) una nuova e diversa città. Nella convinzione che il tema non sia eludibile e che, al contempo, non possa essere affrontato entro la chiave semplificatrice e consolatoria della dismissione o della resistenza. Una chiave che, a lungo, a partire dagli anni '80, ha segnato il dibattito. Il mutare controverso del rapporto tra città e processi produttivi oggi richiede altre forme d'azione e di politiche, insieme a un lessico e a un immaginario rinnovati.

I contributi presentati hanno posto al centro della discussione situazioni in cui oggi si riscrivono le grandi piattaforme della produzione, i distretti produttivi, la città fabbrica con le loro logiche organizzative e spaziali. I paper raccolti affrontano questi temi secondo diverse angolazioni.

Un primo gruppo di testi fornisce spunti per discutere sulla costruzione di un approccio critico, su quali descrizioni, esplorazioni, strumenti possano aiutare a rileggere e a sottoporre a verifica ipotesi relative ai rapporti tra città - territori - produzione (Cermasi;

Torbianelli).

Un secondo gruppo delinea, a partire dall'illustrazione di casi studio, un repertorio di luoghi in cui si ridefiniscono i rapporti tra città e produzione, evidenziando diverse situazioni e questioni:

- il permanere e l'articolarsi del modello dei distretti urbani, attraverso processi di riutilizzo, l'immissione e la commistione di nuovi spazi, usi e attività (Cerruti But; Orioli, Brighi, Maltoni);
- il ricollocarsi di nuove forme di produzione in città, che si mescolano e convivono con grandi spazi industriali dismessi attraverso processi di parziale ricolonizzazione (Attademo, Formato, Russo; Ingaramo, Montipò; Protti; Segà; Setti; Vassallo, Kercuku; Vitello);
- la necessità — e, per certi versi, l'ineludibilità — di tornare a investire su grandi zone produttive che, perse le loro iniziali funzioni e vocazioni, sollecitano la costruzione di percorsi di reindustrializzazione (Llevat Soy, Sanchez);
- una nuova domanda di espansione delle aree industriali, che non trova risposta nel riuso degli spazi abbandonati e che sollecita una riflessione sul significato stesso di 'interesse pubblico', nell'evidente tensione che si crea tra produzione di lavoro e qualità urbana (Losco, Macchia; Mattioli).

Un terzo gruppo di contributi propone infine una riflessione sulle dinamiche della produzione agricola urbana e periurbana, rileggendo i modelli di sviluppo locale in un'ottica orientata a evidenziare l'emergere sia di micro-economie e nuove forme di welfare, sia di innovazioni nel disegno di politiche e progetti spaziali (Basso, Marchigiani; Belletti, Fanfani; Colavitti, Crupi; Pes; Ronsisvalle).

\* [Miglior paper Workshop 9]

## PAPER DISCUSSI

### Oltre la produzione. Il caso studio dell'Ambito 43 a Napoli

*Anna Attademo, Enrico Formato, Michelangelo Russo*

### Nonsolorti. A Trieste, le tante dimensioni di un progetto per i paesaggi della produzione agricola di prossimità

*Sara Basso, Elena Marchigiani*

### La mappatura degli spazi aperti come strumento per la riqualificazione urbana e rigenerazione ambientale: strumenti analitici, teorici, progettuali

*Olimpia Cermasi*

### Modelli di produzione e conflitti urbani

*Michele Cerruti But*

### La produzione della ricchezza territoriale durevole nella bioregione urbana: due sistemi a confronto

*Anna Maria Colavitti, Francesco Pes*

### Agro-ecologie per città resilienti

*Valentina Crupi*

### Per una nuova co-evoluzione fra città e territorio nello sviluppo locale. La costruzione di sistemi agro-alimentari locali

*David Fanfani, Giovanni Belletti*

### Reindustrializzazione e no-profit: Pittsburgh e il caso della Regional Industrial Development Corporation

*Roberta Ingaramo, Caterina Montipò*

### \* Lacq-Aquitania. La via della reindustrializzazione

*Eloy Llevat Soy, Luis Martín Sánchez*

### Insedimenti-quartieri produttivi eco-sostenibili

*Salvatore Losco, Luigi Macchia*

### Nuove espansioni industriali. Occupazione, consumo di suolo e riqualificazione nei territori dell'Emilia centrale

*Cristiana Mattioli*

### Work & Stay. Strategie per lo spazio pubblico nella zona industriale di Valbiano di Sarsina

*Valentina Orioli, Enrico Brighi, Nicolò Maltoni*

### Sulle relazioni tra produzione e città: il caso di Barcellona

*Emanuele Protti*

### Life and economies in neo-Anthropocene: fruitful relationships between research, profession and local cooperation

*Daniele Ronsivalle*

### L'industrializzazione e la costruzione della città-territorio alpina

*Roberto Segà*

### Luoghi della produzione come risorsa progettuale. Condizioni, strategie, visioni

*Giulia Setti*

### Torna veramente la produzione in città? Dalle idee, alle percezioni, ai dati

*Vittorio Alberto Torbianelli*

### "Back to the future". Tornare ad osservare gli spazi della città-fabbrica per tracciare nuove geografie nel rapporto città e produzione

*Ianira Vassallo, Agim Kercucku*

### Ripensare gli spazi industriali in una prospettiva spaziale metropolitana: il caso Torino

*Diego Danilo Vitello*

# Nuove espansioni industriali. Occupazione, consumo di suolo e riqualificazione nei territori dell'Emilia centrale

**Cristiana Mattioli**

Politecnico di Milano

DASU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: [cristiana.mattioli@polimi.it](mailto:cristiana.mattioli@polimi.it)

## Abstract

In non pochi territori del nostro Paese, in particolare nelle aree più dinamiche del Nord, i governi locali, attraverso la loro azione urbanistica, si trovano oggi ad affrontare non solo la difficile questione dello svuotamento del patrimonio produttivo esistente, ma anche una domanda di nuove aree industriali che non trova risposta nel riuso degli spazi dismessi, tanto di quelli di piccole dimensioni, obsoleti e marginali, quanto di quelli più ampi, bisognosi di costose bonifiche o incompatibili con il tessuto urbanizzato per la loro localizzazione centrale.

La domanda di nuovi spazi per la produzione, dunque, si contrappone a e intreccia i compresenti processi di ritrazione. In contrasto con retoriche diffuse e influenti (come quella relativa al consumo di suolo), essa sollecita una riflessione più generale sul modello di sviluppo economico e territoriale da perseguire e sul significato stesso di “interesse pubblico”, nell’evidente tensione che si crea tra “lavoro” e “ambiente/qualità urbana” in una stagione segnata da una grave crisi occupazionale.

Attraverso l’indagine di quattro situazioni localizzate nei territori dell’Emilia centrale (due in aree decentrate, una in un capoluogo, una in un distretto industriale), il *paper* riflette sull’odierno trattamento delle nuove domande di espansione industriale, evidenziandone i limiti e proponendo un possibile approccio innovativo orientato alla riqualificazione dell’esistente, anche alla luce delle possibilità offerte dalla nuova legge urbanistica regionale.

**Parole chiave:** industrial sites, urban regeneration, planning.

## 1 | Una domanda di nuovi spazi industriali che convive con plurali fenomeni di dismissione

La recente crisi economica ha avuto effetti certamente dirompenti sui sistemi produttivi locali italiani e ha prodotto numerosi racconti incentrati sulla dismissione e sulle sue nuove fenomenologie molecolari e diffuse (Lanzani, 2015), facendo emergere fenomeni inediti e spesso poco visibili (Zanfi, 2013) e obbligando la disciplina urbanistica a interrogarsi sui propri strumenti di lettura e azione. Una narrazione importante, quindi, ma parziale. Contemporaneamente, infatti, la domanda di nuovi spazi produttivi si è forse attenuata, ma non esaurita, potendo contare su previsioni urbanistiche probabilmente inattuali – e in gran parte non attuate – e purtuttavia ancora generose.

I più recenti processi di crescita industriale non sono legati tanto a specifiche forme di sostegno – si pensi alla nota legge “Tremonti bis” che ha supportato forme di speculazione immobiliare sganciate da reali esigenze produttive –, quanto piuttosto a cambiamenti in atto nell’organizzazione e nella geografia dell’industria e, in modo più marginale (almeno in Italia), a processi di reindustrializzazione.

Entrambi i fenomeni sono collegati al consolidamento di medie imprese *leader*, internazionalizzate e avanzate, esito di processi di crescita, fusione e acquisizione di PMI o di ridimensionamento di grandi imprese. Questi soggetti sostengono oggi la tenuta e il rilancio del sistema industriale italiano (Micelli, 2011) ed esprimono una duplice domanda di *nuovi* spazi industriali. Da un lato, l’aumento della produttività e dell’efficienza aziendale rendono necessari nuovi stabilimenti o ampliamenti; dall’altro, la qualificazione della produzione si lega a processi di innovazione tecnologica (Industria 4.0) (Berta, 2014) e d’immagine (Pavia, 2012). Tale domanda difficilmente può trovare risposta nel riuso degli spazi dismessi,

---

<sup>1</sup> La definizione di “media impresa” comprende un universo di imprese eterogenee, formato da aziende con un fatturato compreso fra i 15.000.000 e i 330.000.000€, un numero di addetti consistente, superiore ai 50 e inferiore ai 499, attive nel comparto manifatturiero e con assetto societario autonomo. Insieme ai gruppi medio-grandi (il cui fatturato raggiunge i 3 miliardi €), esse formano il cosiddetto “quarto capitalismo”, successivo alla stagione della grande impresa e a quella dei sistemi distrettuali di piccole imprese (Colli, 2002).

tanto di quelli di piccole dimensioni, obsoleti e marginali, quanto di quelli più ampi, bisognosi di costose bonifiche o incompatibili con il tessuto urbanizzato per la loro localizzazione centrale.

Le amministrazioni si trovano così a dover gestire contemporaneamente il problema dello svuotamento di spazi produttivi esistenti e le richieste di sostegno alla competitività espresse da (pochi) soggetti “forti”, in grado di mobilitare risorse importanti e, soprattutto, influire direttamente sulle decisioni pubbliche, in particolare quelle urbanistiche, in cambio dell’offerta (o del mantenimento) di posti di lavoro.

## 2 | Il lavoro come interesse pubblico

Tra il 2008 e il 2014 in Italia il numero dei disoccupati è raddoppiato (+108,2%), arrivando a sfiorare i 3,5 milioni (13,5%), mentre la disoccupazione giovanile ha raggiunto il picco del 46,2% (dati ISTAT). La crisi ha così riportato al centro dell’attenzione pubblica il tema occupazionale, già pesantemente impattato dalla crescente competizione globale e dalla massiccia introduzione di tecnologie *laborsaving* all’interno dei processi produttivi.

Entro un’economia che concepisce il lavoro come mero costo e vincolo alla competitività d’impresa<sup>2</sup> (Barbera, Dagnes, Salento, Spina, 2016), nel primo caso le imprese hanno ridefinito le proprie geografie produttive attraverso processi di delocalizzazione – oggi ampiamente rimessi in discussione (Berger, 2013) –, andando alla ricerca di manodopera a basso costo e nuovi mercati di sbocco.

Nel secondo caso, invece, l’automazione e l’innovazione tecnologica hanno prodotto importanti aumenti di produttività ed efficienza, eliminando sistemicamente il lavoro umano dal processo di produzione (Rifkin, 1995) e generando quella che è stata definita “disoccupazione tecnologica” (Keynes, 1931). La tensione tra uomo e macchina è tornata a destare preoccupazioni con l’avvento e la sempre più rapida evoluzione dell’informazione computerizzata e della robotica, oggi applicata a tutti i settori economici (Ford, 2015).

La prospettiva di un futuro utopico in cui l’uomo è liberato dalla fatica del lavoro si scontra con più realistici scenari di crescente impoverimento e disagio sociale, in cui l’impatto della crisi occupazionale è amplificato dalla contrazione del *welfare state*, dalla disuguaglianza e dal cambiamento climatico.

Non stupisce, dunque, che si torni a parlare di contrazione oraria (Aznar, 1994) e di reddito minimo garantito e che le amministrazioni, forti del diffuso consenso sociale che riconosce il lavoro come “interesse pubblico”<sup>3</sup>, incentivino politiche di attrazione e di sostegno alle imprese, a scapito addirittura di altri diritti fondamentali (il diritto alla salute o quello all’ambiente, come ben evidenziato dal caso ILVA di Taranto).

Tutto ciò aiuta a comprendere perché, di fronte alle pressanti domande espansive delle imprese, la produzione di posti di lavoro rappresenti l’interesse pubblico necessario e, spesso, *sufficiente* per sostenere varianti in deroga alle normative urbanistiche vigenti e/o procedure semplificate per l’approvazione degli interventi.

## 3 | L’Emilia centrale: un “modello” alla prova del cambiamento

Storica regione manifatturiera dove l’«organizzazione della vita economica ha saputo combinare efficienza ed equità, crescita e coesione sociale» (Mosconi, 2012: 9), dando vita al cosiddetto “Modello emiliano” (Brusco, 1982), l’Emilia-Romagna è stata una delle regioni italiane più colpite dalla crisi economica cominciata nel 2007<sup>4</sup>. Ciononostante, la Regione si è recentemente distinta per il più alto tasso di crescita del Paese (+1,4%), gli ottimi livelli di innovazione (dopo la Lombardia, è la seconda regione italiana per numero di aziende innovative e loro densità territoriale), il tasso di occupazione in ripresa (68,4% nel 2016), secondo solo al Trentino-Alto Adige, la crescita nella produzione industriale (+1,4%) e nell’*export* (+1,5%).

È, in particolare, la “città-territorio emiliana” (Gabellini, Di Giovanni, Gfeller, Mareggi, 2012) a concentrare, insieme alla Provincia di Bologna, buona parte dell’occupazione industriale, dei distretti produttivi e del valore aggiunto manifatturiero regionale (Clerici, 2017). È quindi in quest’area – una delle

<sup>2</sup> «La subordinazione delle istanze dei lavoratori alle esigenze di competitività delle imprese» (Barbera *et al.*, 2016: 13) ha portato negli ultimi decenni non solo alla delocalizzazione produttiva e alla diminuzione dei posti di lavoro, ma anche all’erosione degli strumenti normativi di tutela del lavoro, rendendo quest’ultimo più flessibile ma anche più vulnerabile (e precario).

<sup>3</sup> Se è vero, come ci ricorda Mazza (2015), che il concetto di “interesse pubblico” è di difficile definizione e mutevole (nel tempo, nello spazio e nelle società), il tema del lavoro sembra mettere d’accordo la maggioranza dell’opinione pubblica.

<sup>4</sup> Stando ai dati ISTAT, infatti, la disoccupazione è passata dal 3,37% del 2006 al 6,94% del 2016, raggiungendo nel 2013 la soglia dell’8,36% (inferiore a quella nazionale ma peggiore di quella del Nord-Est), con il tasso di variazione più alto registrato tra le regioni italiane. Tra gli ultimi due censimenti (2001-2011), il numero di imprese si è ridotto (-21,3%), mentre la manifattura – che pur assicura oltre la metà dei posti di lavoro totali in molti Comuni – ha perso il 16,2% dei propri addetti.

più ricche del Paese e d'Europa – che il presente lavoro individua alcuni casi rappresentativi [Fig. 1] per analizzare e discutere il trattamento delle nuove domande di espansione industriale.

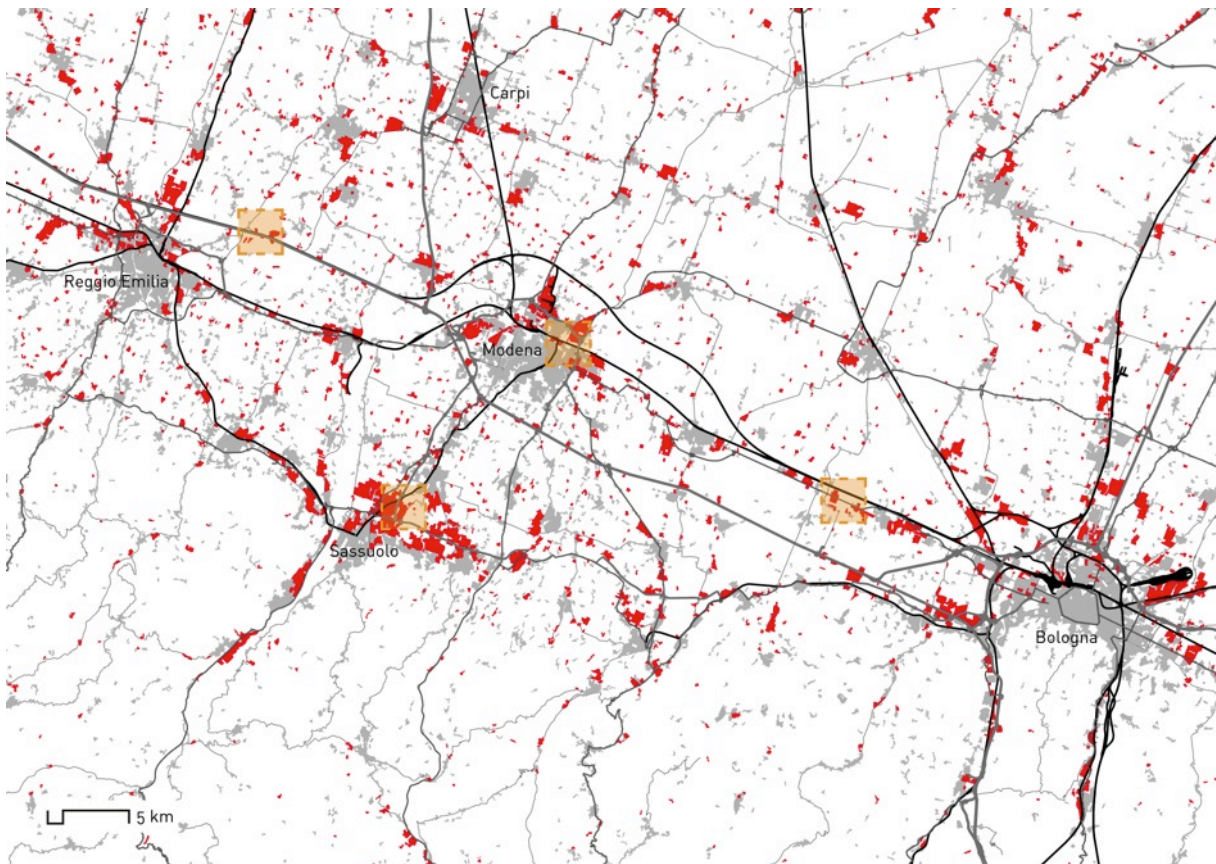


Figura 1 | Il territorio dell'Emilia centrale: in rosso le aree produttive, in nero la ferrovia, in grigio scuro la rete stradale. In giallo è indicata la localizzazione dei quattro casi analizzati.  
Fonte: elaborazione dell'autore.

### 3.1 | La difficile attuazione delle aree produttive sovra-comunali decentrate

Con la legge regionale urbanistica n° 20/2000, la Regione Emilia-Romagna ha introdotto le “aree produttive sovra-comunali” quale strumento per concentrare, razionalizzare e riqualificare<sup>5</sup> il proprio tessuto industriale in un numero ridotto di aree. Delle 122 aree individuate, 109 prevedono nuove espansioni e 7 sono addirittura di nuovo impianto. Si tratta di superfici rilevanti, servite da importanti assi infrastrutturali ma localizzate spesso in aree marginali, che, come mostrano i due casi indagati, hanno conosciuto esiti e attuazioni diversificate e problematiche.

*Crespellano (BO).* Nel 2014 *Philip Morris International*, la multinazionale del tabacco, annuncia un investimento di 500 mln di euro (il più importante in Regione) per la costruzione del suo primo stabilimento europeo innovativo nell'area di Bologna. Le ragioni di tale scelta localizzativa derivano dalla presenza di un'azienda già controllata dal gruppo (l'Intertaba di Zola Predosa), ma anche di un buon sistema infrastrutturale, di personale qualificato e dell'avanzata rete di fornitori. I lavori sono rapidissimi (33 mesi) e portano alla realizzazione di uno stabilimento energeticamente efficiente e dotato di servizi aziendali di 90.000 mq (ampliabili fino a 160.000 mq) su un lotto di 30 ettari localizzato nell'ambito del Martignone, area produttiva sovra-comunale adiacente la via Emilia, tra i comuni di Crespellano e Anzola dell'Emilia [Fig. 2].

L'operazione attira consensi unanimi, legati, in particolare, alla creazione di 600 nuovi posti di lavoro e al supporto dell'indotto locale della meccanica<sup>6</sup>, e beneficia di diverse forme di supporto pubblico:

<sup>5</sup> Le espansioni industriali (implicitamente riconosciute come uno dei criteri di selezione degli ambiti) sono l'occasione per innescare processi di riforma, efficientamento e migliore integrazione territoriale delle aree produttive esistenti (secondo quanto previsto dalla normativa per le APEA).

<sup>6</sup> Nell'Accordo tra Provincia di Bologna, Comune di Crespellano e società Intertaba (2013) si afferma che l'operazione «riveste rilevante interesse per la collettività, in quanto consente di raggiungere i seguenti obiettivi: a) lo sviluppo nell'area di



l'approvazione di varianti urbanistiche per la rifunzionalizzazione di alcune aree agricole; la riduzione di un varco visuale tutelato dal PTCP; l'adeguamento della superficie utile e delle altezze dei fabbricati alle richieste dell'azienda; la cessione a costo agevolato di un'area di 120.000 mq, acquisita dal pubblico tramite perequazione urbanistica; la rapida realizzazione del nuovo casello autostradale sull'A1. In cambio, l'azienda ha corrisposto all'amministrazione un contributo "di sostenibilità" fissato in 46,76 €/mq di SU concessionata (pari a 3.700.000 €) e si è impegnata a mantenere attiva l'azienda per almeno 10 anni. Minoritarie, invece, le opposizioni. Legambiente ha chiesto l'istituzione di un osservatorio permanente di monitoraggio degli impatti ambientali e viabilistici; mentre un consigliere regionale ha proposto una localizzazione alternativa (l'ex Manifattura Tabacchi) al fine di tutelare l'area agricola, riqualificando al contempo un'area dismessa.



Figura 2 | L'area produttiva sovra-comunale del Martignone (Crespellano, MO) nel 2005 e nel 2016. Il tratteggio individua le previsioni dei PSC, i pallini le espansioni più recenti. All'interno del rettangolo rosso, lo stabilimento *Philip Morris*.  
Fonte: elaborazione dell'autore su basi Google Earth.

*Prato Gavassa* (RE). Con il suo strumento urbanistico, il Comune di Reggio Emilia ha individuato tre aree produttive sovra-comunali, localizzate ai margini del proprio territorio. Il maggiore ambito di sviluppo (già previsto nel PRG 2001 e ulteriormente ampliato di 100 ettari) è quello di *Prato Gavassa*, nel quadrante est della città, localizzato lungo l'autostrada A1 [Fig. 3]. Questa APEA è in particolare pensata per accogliere la delocalizzazione di imprese di medio-grandi dimensioni, anche dell'industria pesante, che necessitano di ampliarsi e riconvertirsi. La crisi ha, tuttavia, bruscamente rallentato le richieste, portando l'amministrazione a ipotizzare l'inserimento di un centro legato alla gestione dei rifiuti (prima di Trattamento Meccanico Biologico, poi solo Trattamento Meccanico, oggi forse impianto per la produzione di biometano dalla lavorazione dell'umido) e la realizzazione di un nuovo svincolo autostradale per aumentare l'appetibilità di un'area ancora oggi prevalentemente agricola.



Figura 3 | L'area produttiva sovra-comunale di Prato Gavassa (RE) nel 2005 e nel 2016. Il tratteggio individua le previsioni dei PSC, i pallini le espansioni più recenti. Con il tratteggio rosso è localizzato il corridoio ecologico.  
Fonte: elaborazione dell'autore su basi Google Earth.

investimenti diretti, in coerenza con le linee strategiche della programmazione regionale e con le vocazioni dei territori, volti a creare nuovi posti di lavoro diretti e indiretti; b) sviluppare l'indotto e le filiere di fornitura ed agire da volano per il consolidamento del tessuto imprenditoriale locale; c) l'ottimizzazione delle previsioni edificatorie a scala intercomunale con utilizzo di territorio idoneo in quanto dotato di servizi ed infrastrutture.

### 3.2 | Una nuova offerta pubblica di aree produttive centrali

È il 1953 quando l'allora sindaco di Modena Alfeo Corassori realizza il primo "Villaggio Artigiano"<sup>7</sup>, quartiere artigianale attrezzato finalizzato a incentivare la nascita di nuove imprese per sostenere la ripresa economica e occupazionale locale. Da allora, l'amministrazione modenese – attraverso l'istituzione del Consorzio Intercomunale per le Aree Produttive – ha continuato ad attivarsi nella pianificazione di aree industriali PIP, mettendo a disposizione quasi 4 mln di mq di terreno per l'insediamento e ampliamento di più di 1.000 imprese. La crescita – quantitativa ma anche qualitativa – è stata continua fino agli anni della crisi. Oggi le richieste sembrano essere ripartite e, nonostante la disponibilità di alcuni lotti ineditati e di previsioni non attuate, l'amministrazione ha recentemente avviato uno studio di fattibilità per la realizzazione di un nuovo PIP in un'area ineditata di 60 ha a nord-est del centro, in gran parte di proprietà pubblica; un'area certo interclusa ma che rappresenta uno dei pochi cunei verdi rimasti all'interno dell'anello delle tangenziali [Fig. 4]. Una strategia che, dopo lunghi decenni di decentramento, sembra voler riportare la manifattura (avanzata) in città ma che, al contempo, è stata duramente criticata (in particolare da M5S e Legambiente) perché in contrasto con la riqualificazione esistente – degli spazi dismessi molecolari, così come delle vicine ex Fonderie. A destare preoccupazione è anche l'ipotesi di una nuova espansione residenziale che, alla luce dell'attuale stagnazione immobiliare e delle previsioni di contrazione demografica, potrebbe conoscere un destino di incompiutezza analogo a quello di aree del capoluogo ben più strategiche e centrali (comparti di riqualificazione a nord della ferrovia) o di maggior pregio (ambiti a sud del centro).



Figura 4 | L'area di possibile espansione a nord-est del centro di Modena.  
Sono evidenziate le espansioni produttive (tratteggio) e residenziali (linea tratteggiata).  
Fonte: elaborazione dell'autore su basi Google Earth.

### 3.3 | Territori distrettuali: nuove risorse private per la città pubblica

Il distretto ceramico di Sassuolo, localizzato in ambito pedemontano tra le province di Modena e Reggio Emilia, si configura oggi come un sistema integrato di grandi gruppi aziendali internazionalizzati, ma ancora fortemente radicati al contesto locale. Da un punto di vista fisico-spaziale, tali aziende si caratterizzano per l'organizzazione multi-stabilimento diffusa sul territorio, la grande dimensione degli impianti, la forte automazione dei processi produttivi e l'elevata qualità architettonica di spazi sempre più multifunzionali (Mattioli, 2017).

All'interno di strategie di riorganizzazione ed efficientamento, le imprese intervengono sugli spazi produttivi secondo logiche di concentrazione messe in atto con contemporanei processi di contrazione e

<sup>7</sup> Il Comune acquista i terreni da proprietari disposti a cederli volontariamente a prezzo agricolo (in cambio del mantenimento di un lotto), urbanizza e rivende le aree a condizioni economicamente più vantaggiose rispetto a quelle del mercato privato, consentendo quindi alle nuove imprese di concentrare gli investimenti nella produzione (Comune di Modena, 2003).



crescita. Nel primo caso, la selezione spaziale deposita al suolo spazi dismessi, spesso obsoleti, marginali e di piccole dimensioni. Nel secondo, invece, il successo aziendale porta a realizzare nuovi spazi produttivi, logistici e terziari, e/o ad ampliare quelli esistenti, come nel caso di *System S.p.A.*, importante azienda meccano-ceramica. Dovendo potenziare il proprio *headquarters* nel Comune di Fiorano Modenese (MO) con funzioni di R&S (che daranno lavoro a 500 tecnici), l'azienda ha ottenuto l'approvazione di una variante urbanistica al PSC per un ampliamento di 18 ettari, in parte su aree a destinazione logistico-produttiva, in parte (10 ha) su suoli agricoli periurbani di notevole valore paesaggistico e già di proprietà dell'impresa [Fig. 5]. Oltre a sollevare evidenti dubbi circa il consumo di suolo permeabile fertile in un territorio ormai saturo, l'operazione ha suscitato un acceso dibattito a livello locale per le modalità di utilizzo delle compensazioni da parte dell'amministrazione pubblica. Secondo un approccio alquanto tradizionale, parte della rendita differenziale (pari a 4 mln di euro) finanzia, infatti, la realizzazione di un nuovo plesso scolastico/*hospice* che sorgerà, anch'esso, su un'area agricola marginale al nucleo urbano (acquistata al prezzo di 10 €/mq), in prossimità del delicato ambito collinare e a pochi passi da una grande area dismessa il cui progetto di riqualificazione urbanistica, bloccato dalla crisi, è stato fortemente ridimensionato [Fig. 5]. Come denunciato da Legambiente (2017), il consumo di suolo realizzato da un operatore privato porta, in questo caso, a un ulteriore consumo di suolo attuato dall'amministrazione comunale.

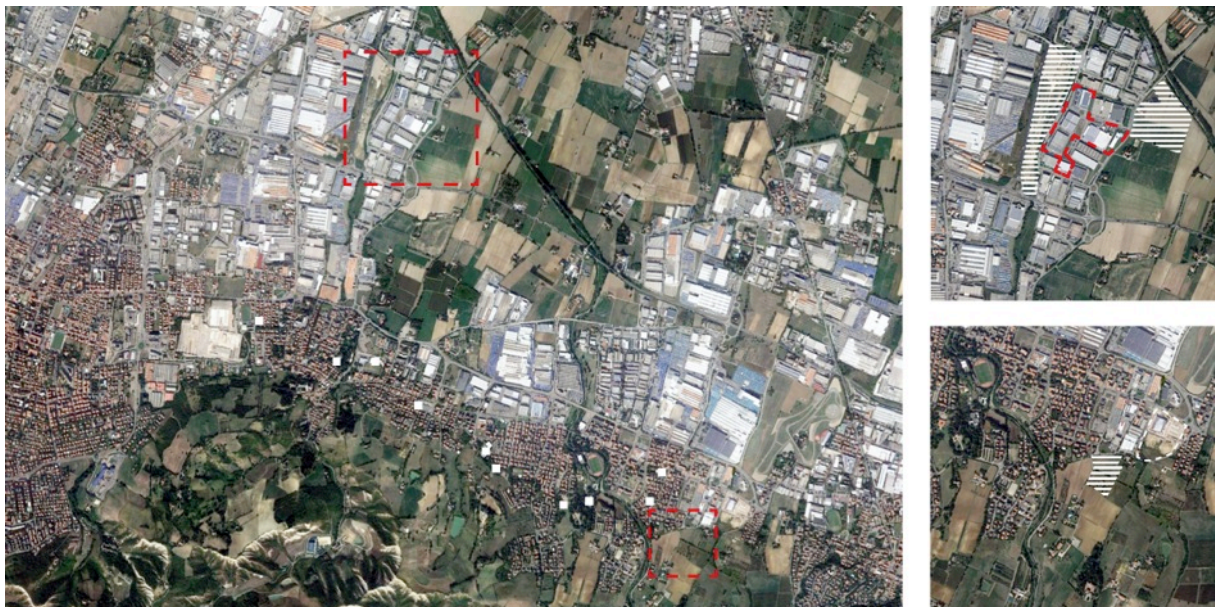


Figura 5 | Sulla sinistra, localizzazione degli interventi in consumo di suolo nel Comune di Fiorano M. (MO). In alto a destra, l'ampliamento industriale di *System S.p.A.* Sotto, il nuovo polo scolastico tra collina e area industriale dismessa (indicata con tratteggio bianco).

Fonte: elaborazione dell'autore su basi Google Earth.

#### 4 | Prospettive future, tra preoccupazioni e possibili innovazioni

I casi presentati evidenziano sollevando riflessioni legate a limiti e criticità dell'odierno trattamento delle domande di riorganizzazione ed espansione industriale.

Nel caso delle aree produttive sovra-comunali, le pressioni esercitate dai Comuni hanno, in non pochi casi, limitato la selezione delle aree. La localizzazione a cavallo dei confini amministrativi – anche in contesti agricoli, come nel caso di Prato Gavassa – ha rappresentato spesso la condizione sufficiente a sostenere il carattere sovra-comunale degli ambiti, mentre del tutto assente è stata la riflessione circa il reale dinamismo dei diversi territori (Clerici, 2017). Lo stesso dicasi della vicinanza a grandi infrastrutture (ma non ai loro nodi) che ha portato alla realizzazione di nuove opere o a un'edificazione continua del fronte strada.

L'offerta di nuove aree produttive pubbliche in un contesto manifatturiero come quello modenese porta a interrogarsi sul possibile riorientamento del ruolo delle amministrazioni e dei Consorzi che, in una stagione non più di crescita, potrebbero sostenere l'attrattività locale attraverso la promozione di operazioni di riqualificazione, riuso e reinfrastrutturazione delle abbondanti (ma spesso degradate e poco funzionali) aree industriali esistenti.

Nel caso di interventi di necessaria espansione in prossimità, infine, la riflessione si concentra sul limitato potere negoziale dei Comuni e sull'impiego degli oneri di compensazione che, riguardando grandi ambiti, raggiungono cifre tali da consentire la realizzazione di importanti interventi pubblici. Interventi, tuttavia, che oggi difficilmente sono orientati al riuso/efficientamento dell'esistente o alla realizzazione di progetti integrati – a livello funzionale e tra soggetto pubblico e soggetto privato – in grado di sbloccare situazioni interrotte (Lanzani, Merlini, Zanfi, 2016).

Non solo si continua, dunque, a consumare suolo<sup>8</sup> (raramente riurbanizzando aree produttive dismesse), ma non si riesce a cogliere appieno le possibilità di indirizzare quote di rendita cruciali verso interventi di riforma e riqualificazione del sistema urbano e territoriale esistente.

Rispetto a tutto ciò, il disegno di legge riguardante la *Nuova disciplina sulla tutela e l'uso del territorio* solleva molte preoccupazioni ma, al contempo, offre anche qualche importante possibilità di innovazione. Il testo approvato dalla Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna lo scorso febbraio e attualmente all'esame dell'Assemblea legislativa punta decisamente sul contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana, assumendo come obiettivo il saldo zero entro il 2050. Attraverso un unico strumento urbanistico (PUG), l'amministrazione disciplina l'uso e la trasformazione del territorio, definendo il solo perimetro dell'urbanizzato e consentendo espansioni esterne pari a un massimo del 3% del tessuto costruito. In tal senso, la nuova normativa consente innanzitutto alle amministrazioni di rivedere le proprie previsioni di espansione.

Tuttavia, nel caso in cui non ci siano ragionevoli alternative consistenti nel riuso o rigenerazione di suoli già urbanizzati, restano escluse dal computo una serie di opere, tra cui gli insediamenti strategici volti ad aumentare l'attrattività e la competitività del territorio (obiettivo della legge stessa): interventi di ampliamento e ristrutturazione di fabbricati d'impresa; interventi di nuova costruzione realizzati in lotti contigui o circostanti a quelli delle aziende esistenti; nuovi insediamenti produttivi di interesse strategico regionale<sup>9</sup>; insediamenti produttivi rilevanti individuati ai sensi del decreto sulla semplificazione e accelerazione dei procedimenti amministrativi (art. 6, comma 5). Le situazioni analizzate potrebbero, dunque, facilmente rientrare in queste categorie, non comportando (almeno formalmente) consumo di suolo.

L'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero introduce però la possibilità di operare con interventi di degrassazione, attraverso la rimozione dell'impermeabilizzazione del suolo. Si avanza, dunque, l'idea di uno sviluppo territoriale per "aggiunte e sottrazioni" entro cui i necessari interventi di ampliamento o nuova costruzione diventino l'occasione per razionalizzare il tessuto esistente e risolvere situazioni critiche di svuotamento o di incongruità in contesti dall'elevato valore paesaggistico-ambientale. In questo modo, espansione e dismissione potrebbero essere trattate in modo integrato e coordinato. Per sostenere questi interventi, occorrerebbe, innanzitutto, l'intermediazione e l'individuazione delle aree da rinaturalizzare da parte dell'amministrazione, oltre alla previsione di uno strumento di trasferimento volumetrico che obblighi i privati interessati a espandersi a reperire quote di edificabilità sul territorio (Garda, 2015).

Un altro punto critico della proposta riguarda l'importanza assegnata agli "Accordi operativi" (art. 38) che assumono il valore dei precedenti Piani urbanistici attuativi (assegnando diritti edificatori) e che, nel caso di modifica/ampliamento agli insediamenti produttivi esistenti, possono comportare anche variante al piano urbanistico. Inoltre, in sede di formazione di Piano, le amministrazioni possono stipulare "Accordi con privati" (art. 61) allo scopo di assumere nello strumento urbanistico previsioni di rilevante interesse pubblico<sup>10</sup>.

Entro queste procedure negoziali, diventa fondamentale dotarsi di una coerente e unitaria "*Strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale*", quadro di riferimento per la gestione degli accordi pubblico-privati e per l'allocazione degli oneri di compensazione. Il loro utilizzo potrebbe, infatti, essere opportunamente indirizzato agli interventi di rinaturalizzazione o alla riqualificazione dell'esistente, in particolare alla

---

<sup>8</sup> Tra il 2003 e il 2008 il consumo di suolo per destinazioni produttive si è, infatti, mantenuto elevato (+10,3%) (Clerici, 2017).

<sup>9</sup> Si tratta di operazioni oggetto di "Accordi per l'insediamento e lo sviluppo" previsti dalla legge regionale inerente la *Promozione degli investimenti in Emilia-Romagna* (n° 14, 2014) che hanno per oggetto nuovi insediamenti produttivi, progetti di crescita o programmi di riconversione produttiva di imprese o aggregazioni di imprese. La legge prevede la localizzazione di tali operazioni prioritariamente in ambiti dismessi o all'interno di APEA già previste dagli strumenti urbanistici, ma riconosce (pur penalizzandola fiscalmente) anche la possibilità di trasformare la destinazione di ambiti agricoli di rilievo paesaggistico o ad alta vocazione produttiva agricola.

<sup>10</sup> La fase di formazione del Piano e il periodo transitorio successivo all'entrata in vigore della legge assumono, dunque, una certa delicatezza, potendo essere esposte a numerose richieste esercitate da privati, in particolare, da imprese proprietarie di terreni contigui.

manutenzione straordinaria e al rinnovo delle attrezzature collettive e degli spazi limitrofi<sup>11</sup>, tanto più quando si tratta di un patrimonio abbondante, com'è quello emiliano. In alternativa, il pubblico potrebbe chiedere alle imprese di farsi carico direttamente di alcuni interventi di riqualificazione urbana dei tessuti produttivi, in cambio delle espansioni. Un simile approccio potrebbe stimolare, per esempio, la realizzazione di servizi di *welfare* aziendale aperti alla collettività, il miglioramento percettivo, ecologico e gestionale di spazi stradali e di servizio, l'attrezzamento infrastrutturale e tecnologico del territorio.

Se gestita a livello inter-comunale, dunque, l'attività di localizzazione e impiego degli oneri di compensazione diventa un'importante occasione per costruire visioni di indirizzo alla scala territoriale volte a trasformare i quartieri industriali in "parti di città", favorendone l'integrazione con il tessuto urbano per quanto riguarda funzioni, condizioni di accessibilità (non solo carrabile) e un diffuso carattere di urbanità dei luoghi. D'altro canto, le stesse strategie delle imprese più innovative rivelano l'emergere di una maggiore sensibilità al contesto di inserimento. Per ragioni di attrattività, molte aziende oggi vogliono comunicare la propria qualità e cultura d'impresa all'esterno, puntando sull'immagine architettonica, l'eco-efficienza e una narrazione positiva dell'innovazione (anche come forma di contrasto alle preoccupazioni legate alla crescente automazione) (Sobrero, 2016).

Se l'azione pubblica saprà innovare i propri strumenti al fine di valorizzare il capitale territoriale esistente come fattore di competizione e attrattività per l'intero sistema economico locale, l'urbanistica potrà ancora rappresentare una leva per sostenere politiche di sviluppo e, al contempo, assicurare ai propri cittadini condizioni di benessere, coesione sociale, tutela ambientale e della salute, oltre che occupazione.

### Riferimenti bibliografici

- Associazione Intercomunale Area Bazzanese e Comune di Casalecchio di Reno (2012), *Accordo Territoriale per gli ambiti produttivi tra la Provincia di Bologna e i Comuni dell'Area Bazzanese e di Casalecchio di Reno*.
- Aznar G. (1994), *Lavorare meno per lavorare tutti: venti proposte*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Barbera F., Dagnes J., Salento A., Spina F. (a cura di, 2016), *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma.
- Berger S. (2013), *Making in America. From Innovation to Market*, the MIT Press, Cambridge-Massachusetts.
- Berta G. (2014), *Produzione intelligente. Un viaggio nelle nuove fabbriche*, Feltrinelli, Milano.
- Brusco S. (1982), "Emilian Model: Productive Decentralisation and Social Integration", *Cambridge Journal of Economics*, VI, Cambridge.
- Clerici M.A. (2017), "Nuove geografie dell'industria manifatturiera e sfide per la pianificazione territoriale in Emilia-Romagna", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, XLVIII, 118, pp. 119-139
- Comune di Crespellano (2013), *Accordo ai sensi dell'art. 11 della Legge 241/90 e ss.mm.ii. nonché ex Art. 18 della legge regionale n. 20/2000 tra Provincia di Bologna, Comune di Crespellano e la società Intertaba S.p.A.*
- Comune di Modena (2016), *Linee di indirizzo per la predisposizione di uno studio di fattibilità volto all'insediamento di attività produttive mediante PIP nell'area denominata "Zona Elementare n. 710" dal vigente PRG, 27 settembre.*
- Comune di Modena (2003), *L'invenzione dei Villaggi Artigiani. Governo del territorio e sviluppo economico nell'esperienza modenese.*
- Comune di Reggio Emilia (2013), *Localizzazione in variante al PSC e RUE di un polo ambientale integrato (PAI) in località Gavassa/Prato e relativa valutazione ambientale strategica (VAS), nell'ambito del procedimento di cui all'art. 36 sexies della L.R. 20/2000.*
- Ford M. (2015), *Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless*, Basic Books, New York [trad. it. *Il futuro senza lavoro. Accelerazione tecnologica e macchine intelligenti*, Il Saggiatore, Milano, 2017].
- Gabellini P., Di Giovanni A., Gfeller C., Mareggi M. (2012), *Immagini del cambiamento in Emilia-Romagna*, Editrice Compositori, Bologna.
- Garda E. (2015), "Proposte per la riforma degli spazi periurbani: il trasferimento dei diritti edificatori e la rigenerazione dei suoli dopo la crescita", in Munafò M., Marchetti M. (a cura di), *Recuperiamo terreno. Analisi e prospettive per la gestione sostenibile della risorsa suolo*, Franco Angeli, Milano, pp. 248-261.
- Keynes J. M. (1931), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, MacMillan, New York.

<sup>11</sup> In alternativa al progetto del polo scolastico redatto dall'amministrazione, alcuni comitati di cittadini di Fiorano M. (MO) hanno proposto la demolizione selettiva di edifici scolastici esistenti, non rispondenti alle attuali normative antisismiche, e la loro ricostruzione energeticamente efficiente.

- Lanzani A. (2015), *Città territorio urbanistico tra crisi e contrazione*, Franco Angeli, Milano.
- Lanzani A., Merlini C., Zanfi F. (2016), “Controstoria, tra sconfitte e possibilità”, in Lanzani A., Merlini C., Zanfi F. (a cura di), *Riciclare distretti industriali. Insediamenti, infrastrutture e paesaggio a Sassuolo*, Aracne, Roma, pp. 257-277.
- Legambiente (2017), *Consumo di suolo in Emilia-Romagna. Le criticità che la proposta di legge non risolve*, disponibile al link: [http://www.legambiente.emiliaromagna.it/wp-content/uploads/2017/04/Dossier-Consumo-di-Suolo-in-Emilia-Romagna\\_2017.pdf](http://www.legambiente.emiliaromagna.it/wp-content/uploads/2017/04/Dossier-Consumo-di-Suolo-in-Emilia-Romagna_2017.pdf)
- Mattioli C. (2017), “Emergenti, ma non isolate. Medie imprese e territorio nella metamorfosi del distretto ceramico di Sassuolo”, *Territorio*, n° 81, pp. 106-111 [in corso di pubblicazione].
- Mazza L. (2015), *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*, Donzelli, Roma.
- Micelli S. (2011), *Futuro artigiano. L'innovazione nelle mani degli italiani*, Marsilio editore, Venezia.
- Mosconi F. (a cura di, 2012), *La metamorfosi del “Modello emiliano”. L'Emilia-Romagna e i distretti industriali che cambiano*, Il Mulino, Bologna.
- Pavia R. (2012), “Territori e architetture del Made in Italy”, in Marini S., Bertagna A., Gastaldi F. (a cura di), *L'architettura degli spazi del lavoro. Nuovi compiti e nuovi luoghi del progetto*, Quodlibet, Macerata, pp. 90-95.
- Piano Strutturale dei Comuni dell'Area Bazzanese
- Piano Strutturale del Comune di Reggio Emilia
- Piano Strutturale del Comune di Modena
- Piano Strutturale del Comune di Fiorano Modenese
- Rifkin J. (1995), *The End of Work. The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*, Putnam Publishing Group, New York [trad. it. *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Baldini & Castoldi, Milano, 2003].
- Sobrero M. (2016), “Innovazione, spazi e persone”, in Cesari P. (a cura di), *Architettura per un'Idea. Mattei e Olivetti, tra welfare aziendale e innovazione sociale*, Il Mulino, Bologna, pp. 157-167.
- Zanfi F. (2013), “Un adeguarsi difficile. Appunti sul cambiamento degli spazi produttivi in Brianza”, in Lanzani A., Ali A., Gambino D., Longo A., Moro A., Novak C., Zanfi F., *Quando l'autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*, Quodlibet, Macerata, pp. 206-215.

## Sitografia

- Articolo on-line “Favia: «La Philip Morris all'Ex Manifattura Tabacchi»”, Radio Città Fujiko, 15 gennaio 2014,  
[www.radiocittafujiko.it/favia-la-philip-morris-all-ex-manifattura-tabacchi](http://www.radiocittafujiko.it/favia-la-philip-morris-all-ex-manifattura-tabacchi).
- Articolo on-line “Presentati il progetto del Polo scolastico di Spezzano e quello alternativo”, *Sassuolo 2000*, 15 marzo 2017,  
[www.sassuolo2000.it/2017/03/15/presentati-il-progetto-del-polo-scolastico-di-spezzano-e-quello-alternativo/](http://www.sassuolo2000.it/2017/03/15/presentati-il-progetto-del-polo-scolastico-di-spezzano-e-quello-alternativo/).
- Articolo on-line “Urbanizzazione di un nuovo comparto ai Torrazzi, protesta il M5S”, *Modena Today*, 9 novembre 2016,  
[www.modenatoday.it/politica/vterreni-urbanizzazione-cap-santa-caterina-torrazzi-2016.html](http://www.modenatoday.it/politica/vterreni-urbanizzazione-cap-santa-caterina-torrazzi-2016.html).
- Blog di Legambiente Valsamoggia,  
[legambientessr.blogspot.it/2015/12/un-osservatorio-permanente-per-il-nuovo.html](http://legambientessr.blogspot.it/2015/12/un-osservatorio-permanente-per-il-nuovo.html).





