



# URBANISTICA tre

## #00

**Roma  
fra realtà  
e prospettive**  
Rome between  
reality and perspective

**Infrastrutture,  
mobilità  
e territorio**  
Infrastructure,  
mobility and territory

**URBANISTICA tre**

rivista on-line di  
urbanistica  
gennaio 2013  
numero zero  
anno zero  
ISSN:  
1973-9701

**Simone Ombuen**  
Strategie/non strategie

**Anna Laura Palazzi  
Elena Battaglini**  
Territori sostenibili

**Mario Cerasoli**  
Effetti territoriali della liberalizzazione  
delle infrastrutture.

**Paola Pucci**  
Liberalizzazioni nel settore  
ferroviario ed effetti sulle politiche di  
trasformazione fondiaria.

## **Direttore responsabile**

Giorgio Piccinato

## **Comitato scientifico**

Paolo Avarello, Sergio Castellari, Paolo Desideri, Carlo Donolo, Valter Fabietti, Daniel Modigliani, Thierry Paquot, Giorgio Piccinato, Alberto Sobrero, Luisa Torchia.

## **Comitato di redazione**

Viviana Andriola, Elisabetta Capelli, Mario Cerasoli, Simone Ombuen, Anna Laura Palazzo, Valentina Signore, Nicola Vazzoler

## **Comitato editoriale**

Francesca Porcari, ...

## **Pubblicato da**

Dipartimento di Studi Urbani Università degli Studi Roma 3 pubblicato on-line con OJS Open Journal System da Centro di Ateneo per le Biblioteche of University of Naples Federico II on the servers of Centro di Ateneo per i Sistemi Informativi of University of Naples Federico II

ISSN 1973-9701

registrazione

Cancelleria del Tribunale di Roma,  
n° - del --/--/----

[www.urbanisticatre.uniroma3.it/pagina\\_rivista/](http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/pagina_rivista/)

Progetto grafico e impaginazione

URBANISTICAtre - N.V.

© copyright ..., Roma 2012.

Proprietà letteraria riservata. I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i Paesi.

*in copertina:* **rapide prospettive**

#LocalitàEsquilino #RomaTermini #TrenoAV #Frecciargento



## **Urbanistica Tre: per una rinnovata visione della città e del territorio**

*La riflessione da cui prende le mosse la vita di questa rivista non può non partire dalla rilevanza e dalla gravità degli eventi che ci stanno investendo in questi anni. Essi rinviano ad una rilettura in profondità degli elementi di continuità e di innovazione nella struttura delle discipline e delle scienze chiamate a presidiare il governo di città e territorio, necessità pur ampiamente condivisa in questo periodo nella nostra comunità scientifica. Una rilettura che, dovendo dar conto di fenomeni, epoche e paradigmi di latitudine crescente, necessita di sguardi a un cielo più ampio, nel quale trovare stelle fisse necessarie a navigare in nuovi mari.*

*Il disastroso impatto economico e sociale della crisi, con il blocco sostanziale dell'attività edilizia, e l'aggravarsi delle contraddizioni ambientali prodotte dall'aumento delle emissioni climalteranti e dal cambiamento climatico segnalano l'avvento di una nuova era della disciplina. Essa è oggi chiamata, da un lato, alla gestione di crescenti rischi e criticità e, dall'altro, ad un governo molto più stringente delle risorse essenziali del territorio, anzitutto di quelle energetico-ambientali e storico-culturali, ma anche degli ormai molto più magri surplus generati dalle trasformazioni insediative. Un drastico mutamento di prospettiva, che riporta il governo del territorio a collocarsi anzitutto nel campo pubblico, dato che è anzitutto a tale campo che oggi e per un futuro non breve verrà chiesto di farsi carico dei momenti coesivi e di motivazione collettiva della convivenza civile e dello sviluppo sociale ed economico, che sono alla base del comune etimo di città e di cittadinanza.*

*È alla comprensione dei diversi aspetti emergenti di questa nuova era che sono dedicate questa nuova rivista e l'impegno dei docenti e degli studiosi dell'Università Roma Tre che ad essa danno vita, a partire da questo primo numero di presentazione. Una prospettiva ambiziosa, perché accetta di affrontare il reale con tutto lo spessore della complessità che porta con sé, e della scarsa intelligibilità tipica di ogni crisi di sistema, pur senza rinnegare alcune importanti acquisizioni critico-disciplinari maturate negli ultimi vent'anni. Nel contempo anche un impegno necessario, quasi un dovere etico, coscienti come siamo che la ripresa di un cammino civile condiviso per la vita economica e sociale del nostro Paese passa necessariamente, ed in misura ancora maggiore che in passato, dalla corretta comprensione delle identità delle nostre città e dei nostri territori e dall'accorto utilizzo delle risorse essenziali a nostra disposizione.*

*Si tratta di risorse sempre più connesse alla materiale disponibilità*

*dell'ambiente e del territorio che ci ospitano; ma anche alle visioni ed intuizioni che di essi ci danno una descrizione d'insieme, ed alle regole e agli strumenti che da tali visioni traggono vita, e che di città, ambiente e territorio consentono la gestione, la valorizzazione, l'utilizzo.*

*Una sfida quindi, anzitutto per noi. Ed anche un invito alla platea dei nostri potenziali lettori, in primis ai molti amici che ci onorano della loro interlocuzione, che speriamo interessati a tale cimento, con l'invito a partecipare alle nostre elaborazioni aggiungendo i loro punti di vista ed il loro contributo al dibattito alla cui promozione la nostra redazione di volontari intende dare orientamento e supporto. Da qui anche il formato della rivista, gratuita e impostata sul web, ed articolata fra contributi strutturati che escono in occasione delle issues quadrimestrali e modalità più agili che vivono più dell'interazione del sito web e del suo blogging, e delle informazioni in circolazione tramite newsletter.*

*Con un invito alla lettura e alla partecipazione a tutti voi, ed alla comune navigazione verso orizzonti condivisi che a partire da qualche nostra idea in merito - ed i contenuti di questo numero zero ne sono una prima testimonianza - sarà importantissimo approfondire insieme al più presto, prima come cittadini che come studiosi. Consapevoli come siamo, per dirla con Seneca, che "nessun vento è buono per il marinaio che non sa dove andare".*

Roma, 18 dicembre 2012

## **Urbanistica Tre: a new vision of city and territory**

*La riflessione da cui prende le mosse la vita di questa rivista non può non partire dalla rilevanza e dalla gravità degli eventi che ci stanno investendo in questi anni. Essi rinviano ad una rilettura in profondità degli elementi di continuità e di innovazione nella struttura delle discipline e delle scienze chiamate a presidiare il governo di città e territorio, necessità pur ampiamente condivisa in questo periodo nella nostra comunità scientifica.*

*Una rilettura che, dovendo dar conto di fenomeni, epoche e paradigmi di latitudine crescente, necessita di sguardi a un cielo più ampio, nel quale trovare stelle fisse necessarie a navigare in nuovi mari.*

*Il disastroso impatto economico e sociale della crisi, con il blocco sostanziale dell'attività edilizia, e l'aggravarsi delle contraddizioni ambientali prodotte dall'aumento delle emissioni climalteranti e dal cambiamento climatico segnalano l'avvento di una nuova era della disciplina. Essa è oggi chiamata, da un lato, alla gestione di crescenti rischi e criticità e, dall'altro, ad un governo molto più stringente delle risorse essenziali del territorio, anzitutto di quelle energetico-ambientali e storico-culturali, ma anche degli ormai molto più magri surplus generati dalle trasformazioni insediative. Un drastico mutamento di prospettiva, che riporta il governo del territorio a collocarsi anzitutto nel campo pubblico, dato che è anzitutto a tale campo che oggi e per un futuro non breve verrà chiesto di farsi carico dei momenti coesivi e di motivazione collettiva della convivenza civile e dello sviluppo sociale ed economico, che sono alla base del comune etimo di città e di cittadinanza.*

*È alla comprensione dei diversi aspetti emergenti di questa nuova era che sono dedicate questa nuova rivista e l'impegno dei docenti e degli studiosi dell'Università Roma Tre che ad essa danno vita, a partire da questo primo numero di presentazione. Una prospettiva ambiziosa, perché accetta di affrontare il reale con tutto lo spessore della complessità che porta con sé, e della scarsa intelligibilità tipica di ogni crisi di sistema, pur senza rinnegare alcune importanti acquisizioni critico-disciplinari maturate negli ultimi vent'anni. Nel contempo anche un impegno necessario, quasi un dovere etico, coscienti come siamo che la ripresa di un cammino civile condiviso per la vita economica e sociale del nostro Paese passa necessariamente, ed in misura ancora maggiore che in passato, dalla corretta comprensione delle identità delle nostre città e dei nostri territori e dall'accorto utilizzo delle risorse essenziali a nostra disposizione.*

*Si tratta di risorse sempre più connesse alla materiale disponibilità dell'ambiente e del territorio che ci ospitano; ma anche alle visioni ed intuizioni che di essi ci danno una descrizione d'insieme, ed alle regole e agli strumenti che da tali visioni traggono vita, e che di città, ambiente e territorio consentono la gestione, la valorizzazione, l'utilizzo.*

*Una sfida quindi, anzitutto per noi. Ed anche un invito alla platea dei nostri potenziali lettori, in primis ai molti amici che ci onorano della loro interlocuzione, che speriamo interessati a tale cimento, con l'invito a partecipare alle nostre elaborazioni aggiungendo i loro punti di vista ed il loro contributo al dibattito alla cui promozione la nostra redazione di volontari intende dare*

*orientamento e supporto. Da qui anche il formato della rivista, gratuita e impostata sul web, ed articolata fra contributi strutturati che escono in occasione delle issues quadrimestrali e modalità più agili che vivono più dell'interazione del sito web e del suo blogging, e delle informazioni in circolazione tramite newsletter.*

*Con un invito alla lettura e alla partecipazione a tutti voi, ed alla comune navigazione verso orizzonti condivisi che a partire da qualche nostra idea in merito - ed i contenuti di questo numero zero ne sono una prima testimonianza - sarà importantissimo approfondire insieme al più presto, prima come cittadini che come studiosi. Consapevoli come siamo, per dirla con Seneca, che "nessun vento è buono per il marinaio che non sa dove andare".*

*Rome, december 18th 2012*



S. Ombuen\_p. 03

**UrbanisticaTre:**

per una rinnovata visione di città e territorio

**UrbanisticaTre: a new vision of city and territory**

## Roma fra realtà e prospettive

**Rome between reality and perspective >**

a cura di S. Ombuen e A.L. Palazzo

S. Ombuen\_p. 13

**Strategie/non strategie. Un bilancio su Roma**

**Strategies/non-strategies. An assessment of Rome**

A.L. Palazzo & E. Battaglini\_p. 27

**Territori sostenibili**

**Sustainable territories**

## Infrastrutture, mobilità e territorio nell'era delle liberalizzazioni del mercato ferroviario

**Infrastructure, mobility and territory in  
the era of liberalization of the  
market rail >**

a cura di M. Cerasoli

M. Cerasoli\_p.39

**Effetti territoriali della liberalizzazione**

**delle infrastrutture. Il caso delle ferrovie italiane**

**The effects on the territory of**

**infrastructure liberalization. The case of the italian  
railways**

# #00

**URBANISTICA **tre****

rivista on-line di  
urbanistica  
gennaio 2013  
numero zero  
anno zero

online magazine  
of urban design  
January 2013  
number zero  
year zero

ISSN:  
1973-9701



P. Pucci\_p.51  
**Liberalizzazioni, ferrovie e politiche di  
trasformazione fondiaria. Il caso degli scali ferroviari a  
Milano**

**Liberalization in the railway sector and the effects of  
policies on land transformation.  
The case of the railways stations in Milan**

M .Cerasoli\_p.59  
**Intervista a Giuseppe Arena  
Giuseppe Arena: an interview.**

## Rubriche Sections >

### Opinioni e confronti Opinions and confrontations

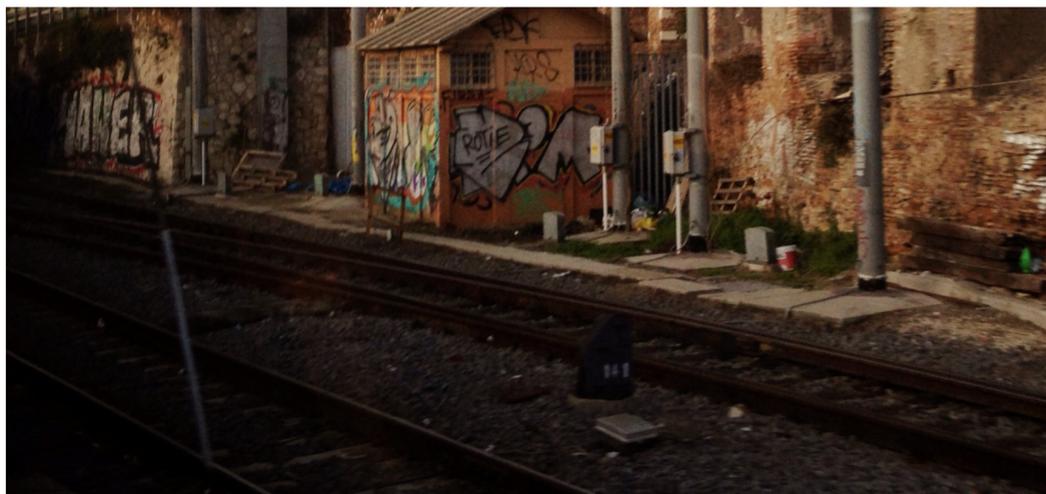
P. Avarello\_p. 69  
**Le molte facce del social Housing  
The Many Faces of Social Housing**

### Recensioni Reviews

E. Capelli\_p. 73  
**Recensione\_ *La città giusta* di Ugo Ischia  
Review\_ *La città giusta* by Ugo Ischia**

## Apparati Others >

Profilo autori  
**Authors bio**  
p. 78





# Roma fra realtà e prospettive

Rome between reality and perspective





*rapide prospettive*  
#Roma #LocalitàVerano  
#Treno AV #Frecciargento

@ Simone Ombuen |  
# Strategie di sviluppo |  
    Governo  
    metropolitano |  
    Pianificazione di  
    struttura |

# Strategie/non strategie. Un bilancio su Roma<sup>1</sup>.

# Development  
    strategy |  
    Metropolitan  
    government |  
Structure planning |

## Strategies/non-strategies. An assessment of Rome.

*The contribution gives a brief analysis of some macro-economic and territorial effects caused by the global crisis and pending in the Roman context. Based on the ideas that emerged, it later attempts to read-through of some of the main strategic agendas, explicit or implicit, developed within the context of metropolitan Roma in the two past decades, both to the internal planning and programming tools that in some important programs entities operating at the enterprise level. The general goal is to trace the critical aspects generated in those strategies by the new scenario, and to present some opportunities to tackle them effectively.*

Il contributo traccia un sintetico bilancio di alcuni macrofenomeni economici e territoriali causati dagli effetti della crisi globale ed in corso nel contesto romano, e una lettura in trasparenza di alcune principali agende strategiche, esplicite od implicite, messe a punto nel contesto metropolitano romano nell'ultimo ventennio, sia all'interno degli strumenti di pianificazione e programmazione che nei programmi di alcuni importanti soggetti operativi a livello aziendale, con l'obiettivo di rintracciare le criticità generate nelle strategie dal nuovo scenario, nonché alcune opportunità presenti per fronteggiarlo efficacemente.

<sup>1</sup> Riduzione ed aggiornamento del paper presentato in occasione della XXXIII Conferenza scientifica annuale AISRE, Roma, 13-15 settembre 2012.

## 1. Introduzione

La crisi finanziaria iniziata nel 2008 si è trasformata in crisi dei debiti sovrani, trasmettendosi all'economia reale e dando avvio alla più grave crisi economica dopo quella del 1929. I drastici processi di trasformazione economica stanno modificando la collocazione dell'Italia nel sistema di divisione mondiale del lavoro, e a livello locale stanno cambiando ruolo e peso dell'economia della trasformazione urbana. Tutti i principali piani e programmi di sviluppo e gestione del territorio definiti nel contesto romano e laziale nell'ultimo ventennio, sia di produzione istituzionale che con il contributo delle parti economico-sociali (Bellicini, 2012B), non dimostrano di poter fronteggiare efficacemente la scarsità di mezzi per il finanziamento delle trasformazioni insediative, e per il loro governo.

La nuova alleanza fra finanza e rendita immobiliare, divenuta la *business as usual* dell'ultimo ciclo edilizio 1995-2011 (Bellicini, 2012A) ha visto cambiare la storica funzione economica anticiclica della trasformazione urbana, facendola divenire prociclica. Il brusco inaridimento delle principali fonti sul mercato finanziario si è venuto così a sommare al sostanziale arresto del ciclo della valorizzazione fondiaria, bloccando il processo di maggiore redistribuzione di valore generatosi nell'Italia della proprietà immobiliare diffusa, e mettendo in crisi le prospettive di sviluppo poggiate su di esso.

Il settore delle costruzioni (sino ad anni recenti circa il 15% del PIL romano) si trova in grave crisi, con una riduzione delle imprese attive e con un crollo della redditività aziendale. Si vanno ammassando rilevanti quote di invenduto, sia residenziale che commerciale/industriale. Al quinto anno consecutivo di calo dei prezzi immobiliari dai massimi del 2007 e con un calo delle compravendite residenziali del 31%, il ridimensionamento dei prezzi non ha compensato la riduzione del sostegno finanziario. *“Si è innescato un meccanismo perverso che, nel tentativo di rendere graduale una svalutazione degli attivi che altrimenti comporterebbe un'affannosa e, per certi versi improponibile, ricerca di nuovi capitali, finisce per asfissiare il mercato. Il mancato sostegno della domanda, in un contesto dominato da aspettative non espansive, non può non pregiudicare le prospettive del comparto e, con esse, la possibilità di assorbimento tanto dell'enorme mole di invenduto, quanto degli immobili a garanzia di crediti incagliati, se non addirittura già in sofferenza.”* (Nomisma, 2012, pp. 8-9).

ANCE<sup>2</sup> evidenzia che a Roma il numero delle compravendite immobiliari ad uso abitativo, sinora rimasto stabile o leggermente dinamico, segna nel primo trimestre 2012 un calo su base annua del 20,6% in città e del 16,1% nel resto della provincia. Dati più recenti dell'Agenzia del Demanio indicano che su Roma il calo delle compravendite si è ulteriormente aggravato, e che la riduzione è del 39% nei primi quattro mesi del 2012 rispetto al primo quadrimestre 2011, raddoppiando quasi la stima del calo in un solo mese.

Anche il non residenziale segna una grave crisi: a fronte di una riduzione del 45% fra il 2005 e il 2011, i dati del primo trimestre 2012 sul medesimo periodo 2011 indicano un ulteriore crollo che coinvolge la provincia di Roma: -45% per il terziario (uffici e istituti di credito), -29% per le attività produttive, -30%

<sup>2</sup> ANCE, Osservatorio congiunturale, giugno 2012 <http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=6737>.

il settore commerciale (negozi e alberghi) (Bellicini, 2012B). Ed anche la Cassa Edile segnala fra 2009 e 2011 una riduzione degli operai iscritti del 23,2% e delle ore lavorate del 22,7%. Nel Lazio il calo delle forze di lavoro nelle costruzioni è quotato da ISTAT al -10,9% nel solo primo trimestre 2012, quasi cinque volte il calo a livello nazionale (-2,3%).

Quanto alle prospettive del sistema economico romano, ulteriori indicazioni negative emergono dalle manovre impostate dal Governo per far fronte alla crisi del debito sovrano e per reperire le risorse per il servizio del debito pubblico. La Regione Lazio è prima fra le regioni italiane per valore assoluto dei tagli proposti al servizio sanitario nazionale. È a Roma che si concentra la parte più importante della riduzione del 10% dei dipendenti pubblici annunciata dal Ministro Giarda. È sul patrimonio edilizio romano (il solo comune conta il 6,3% del patrimonio abitativo nazionale) che grava il maggior prelievo dell'IMU (oltre 776 M€ di acconto, pari all'8,1% del totale nazionale, più dei 698 M€ dell'intera Toscana). Tutti fattori che annunciano in prospettiva una ulteriore riduzione del reddito a disposizione delle famiglie, con ricadute attese nella generalità dei settori produttivi a più bassa specializzazione.

Sul mercato immobiliare romano poi, date le funzioni di capitale del più grande comune italiano, si trova la relativa maggioranza degli immobili pubblici che possono essere realisticamente oggetto di dismissioni immobiliari per la riduzione strutturale del debito pubblico italiano. È qui che esistono concrete possibilità di razionalizzazione nell'uso delle risorse pubbliche, dato che è lo Stato il più grande affittuario del mercato romano, e che recenti provvedimenti di *spending review* annunciano riduzione forzosa dei canoni e abbattimento della quantità di patrimonio noleggiato. Ciò è avvertito anche da Nomisma, che riferendosi al mercato del direzionale afferma:

*"... è leggermente variata anche la ripartizione geografica degli investimenti in Italia: a Milano si concentra la maggior parte degli investimenti nel settore, mentre la quota di Roma è stata erosa da altre realtà, il cui livello di rischiosità è percepito sostanzialmente dissimile rispetto a quello del mercato romano." (cit., p. 61-62).*

Significativa anche la scomparsa degli investimenti nel settore *retail*, ridottisi a un quarto nel 2011 e del tutto scomparsi dal primo trimestre 2012, e l'assenza completa degli investitori esteri, per la prima volta dopo molti anni. Si assiste pertanto alla preparazione, entro dimensioni strutturali, di quella che potrebbe dimostrarsi una "tempesta perfetta", un autentico "infarto" del ciclo edilizio romano:

- per la riduzione dei redditi e delle risorse disponibili per acquisti ed affitti, da parte dello Stato e della P.A., delle aziende e delle famiglie;
- per l'incremento della pressione fiscale sugli immobili;
- per il prolungarsi delle condizioni di restrizione del credito e dell'aumento della remunerazione del rischio;
- per la crescita ed il consolidamento di eccedenze d'offerta.

## 2. Ciclo immobiliare e distribuzione del reddito

La particolare rilevanza qui attribuita all'immobiliare è connessa all'importanza che tale settore ha nell'analisi degli elementi costitutivi del "modello Roma" dal 1993 ad anni recenti. L'immobiliare nel contesto romano ha rivelato in passato una grande capacità redistributiva, a causa della molteplicità di soggetti beneficiari coinvolti nel ciclo:

- un numero crescente di proprietari immobiliari, di suoli resi variamente edificabili o regolarizzati grazie all'azione di risanamento dei vari cicli di abusivismo, e di immobili dismessi avviati alla valorizzazione con la stagione dei programmi complessi e delle nuove forme del partenariato pubblico-privato;
- un'ampia platea di imprese coinvolte, in particolare una rete di piccole e piccolissime imprese attive nel subappalto e nella ristrutturazione, generate anche grazie alla abbondante presenza di manodopera disponibile giunta a Roma con l'ondata migratoria dell'ultimo quindicennio;
- la presenza di una dotazione di quadri tecnici e di competenze capace di seguire la proprietà immobiliare e l'impresa nella sperimentazione delle modalità complesse assunte dalla trasformazione urbana, dapprima in programmi sperimentali e poi con l'entrata a regime delle nuove regole del piano di Roma;
- infine l'enorme ampliamento del numero dei soggetti variamente legati al mondo del credito e dell'intermediazione.

Sull'espansione dell'immobiliare, nel corso del processo di finanziarizzazione che ha interessato il settore a livello mondiale, sono potuti crescere non solo il numero (ed il margine) degli operatori tradizionali, ma intere schiere di nuove figure. Si pensi al numero di agenzie bancarie aperte a Roma dalla fine degli anni '90, oggi in drastica riduzione.

Nel lungo ciclo edilizio avviato nel 1994 e di recente conclusosi, la produzione di rendite immobiliari è divenuta una delle componenti principali di innesco della leva finanziaria e di (pur iniqua) redistribuzione sociale della ricchezza e del reddito, a fronte del ristagno complessivo dei redditi da lavoro dipendente ed all'arretramento della quota di ricchezza per salari nella ripartizione del valore aggiunto<sup>3</sup>.

Persino le modalità partenariali e perequative adottate dal governo capitolino sin dal 1994, pur con l'indubbio merito di aver notevolmente accresciuto le quote di rendita fondiaria ricondotte alla realizzazione di opere di interesse pubblico, dal punto di vista macroeconomico sono rimaste all'interno del processo d'integrazione fra rendite immobiliari e finanza che ha caratterizzato gli anni duemila a scala mondiale. Un evento di portata storica, spinto dalla necessità di dare risultati e riscontri reali all'enorme espansione delle risorse finanziarie messa in campo anzitutto dalla *Federal Reserve* americana, dapprima per coprire la debolezza della domanda interna, poi per finanziare la politica di potenza, quindi per riassorbire la bolla finanziaria del 2007 ed oggi per sostenere il peso del gigantesco debito pubblico federale che è somma e frutto di tali scelte. Una trasformazione globale del rapporto fra finanza ed immobiliare che si è manifestata a livello globale, e che non

<sup>3</sup> Secondo il Rapporto sull'economia romana di OPER – Comune di Roma del 2008, l'inversione nella relazione fra valore aggiunto e reddito disponibile si è aggravata a partire dal 2004.

ha trovato mai risposte efficaci a livello locale, se non grazie a pur limitate decisioni dei governi nazionali<sup>4</sup>.

Sono così oggi in grave crisi alcune delle maggiori componenti della creazione di reddito nel contesto romano, come la finanza ed il settore immobiliare; così come sarà inevitabilmente calante l'apporto derivante dalla spesa complessiva dell'apparato pubblico, che sino ad oggi ha continuato ad aumentare la spesa per le attività centrali che in significativa misura va a beneficio dell'area romana. Né è pensabile che il turismo, che presenta un andamento ancora crescente, o il modesto recupero in alcune attività specialistiche e di ricerca e sviluppo, possano da soli compensare i pesanti cali avutisi nel commercio, nelle attività industriali, nella finanza e nell'immobiliare, appunto. Emerge così un quadro di rilevanti difficoltà future per il contesto romano. Tutto ciò che è stato sino a ieri fa parte di un passato che non tornerà.

La durezza e la rilevanza della crisi sono oggi amplificate dal ritardo che molte delle componenti economico-sociali in campo stanno dimostrando nella comprensione dei reali processi in atto. L'avvicinarsi dei cicli edilizi dal 1951 al 2008 ha visto i valori immobiliari reali crescere sempre, pur con pause di due-tre anni al massimo. Vi è quindi una comprensibile tendenza a considerare questa pur complessa crisi come una delle tante sinora viste; ed è per questo che ad esempio, nonostante le gravi difficoltà del mercato, il ramificato sistema della proprietà fondiaria è ancor oggi impegnato nella ricerca di ulteriori occasioni di valorizzazione immobiliare. Ma se è sperabile che la turbativa finanziaria mondiale smetta di scaricare sull'Europa l'attuale violenta scarsità di mezzi, la nuova "normalità" alla quale si approderà non sarà affatto la stessa che viveva sino al 2008.

### 3. Per una rivisitazione delle agende strategiche

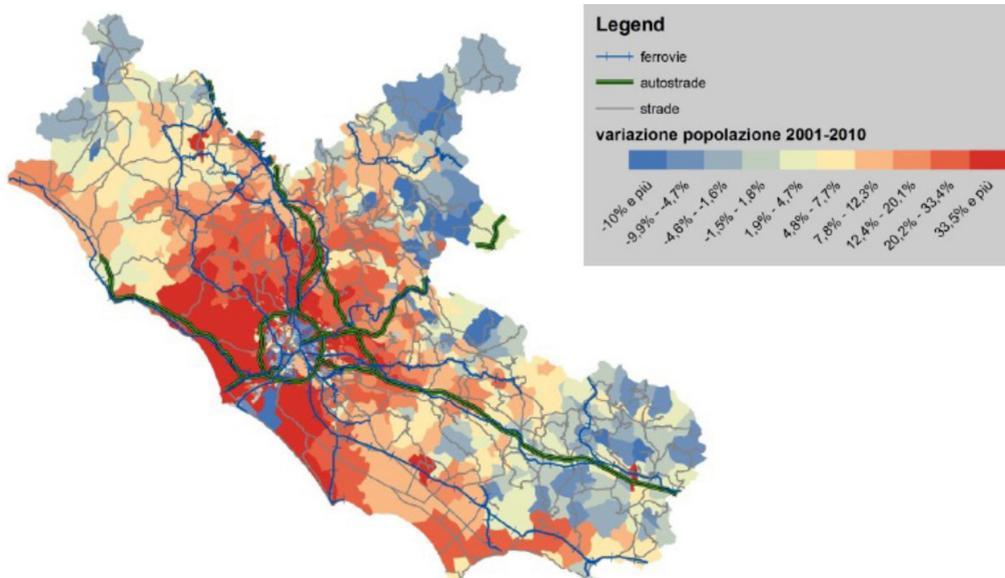
Il ritardo nel riposizionamento dei soggetti economico-sociali si riflette nella titubanza degli esponenti della classe politico-amministrativa. Essi, avvezzi a funzioni di sostanziale regolazione nei confronti dell'ampia platea dei soggetti attivi nel ciclo dell'edilizia e della valorizzazione fondiaria, non ricevendo da questi ultimi significativi segnali di modificazione dei comportamenti ed essendo inoltre al loro interno afflitti dagli strutturali problemi di oligopolismo collusivo che la politica italiana non è riuscita a risolvere sin dagli anni della scorsa crisi strutturale (1992-1993, se non ancor da prima), vanno profilando nel dibattito attuale modalità ed approcci che non si discostano significativamente da quelli trascorsi. E questa permanenza a sua volta suona agli occhi degli operatori di settore come una conferma sostanziale della convinzione che, passata la crisi, tutto più o meno potrà tornare come prima.

Come accade nelle crisi strutturali, non congiunturali, diviene impossibile articolare una visione di futuro attingendo dall'interpretazione dei fenomeni passati. Le stesse popolazioni organizzative presenti sul territorio stanno cambiando, ed il sistema della rappresentanza degli interessi ne può risentire significativamente.

Un esempio di questi fenomeni "nuovi" è rappresentato dai migranti<sup>5</sup>. La cre-

<sup>4</sup> Corre obbligo segnalare come in Germania dalla introduzione dell'Euro ad oggi il valore degli immobili sia rimasto costante in termini reali; a dimostrazione che qualcosa è possibile fare a contrasto di tali fenomeni.

<sup>5</sup> Per una sintetica analisi a livello nazionale dei fenomeni demografici, e della loro crescente interdipendenza con gli aspetti infrastrutturali cfr. Ombuen 2011.

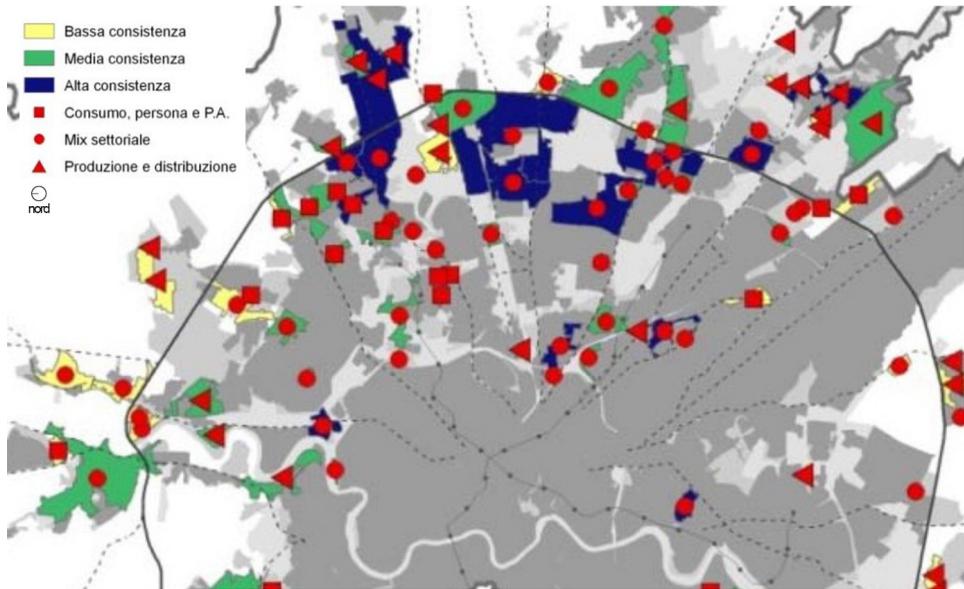


**Fig.1** Variazione popolazione residente nel Lazio tra 2001 e 2010. (Fonte: elaborazione CRESME su dati ISTAT ed Anagrafe Comune di Roma)

scita della popolazione dell'area metropolitana è fortemente dovuta ai flussi migratori dall'estero. La popolazione straniera è passata dalle 131.000 unità del 2001 alle 442.000 del 2010 facendo registrare una crescita del 237%. È stato grazie al loro numeroso arrivo che il sistema romano ha sostenuto il suo PIL complessivo negli anni 2000, pur con una riduzione del PIL procapite.

Le comunità migranti si sono andate ad insediare sia a Roma che soprattutto nel territorio provinciale (Provincia di Roma, 2011), raggiungendo localmente una percentuale sulla popolazione spesso superiore al 15%. Questi nuovi arrivati non hanno ancora trovato le forme opportune di rappresentanza, anche a causa di oggettive difficoltà di posizione sociale e di competenza e padronanza dei fondamentali (lingua, cultura).

Risulta sorprendente come le forze politiche, pur con qualche eccezione, si siano sinora dimostrate poco sensibili o addirittura ostili all'assunzione dei compiti di rappresentanza e di sostegno all'integrazione che tali presenze richiamano. Eppure la componente di domanda residenziale espressa dalle popolazioni migranti, pur con un livello di reddito non congruente ai correnti prezzi di mercato, è essenziale a sostenere sia il mercato di fascia più bassa che l'ammontare complessivo di fabbisogno di alloggi per edilizia sociale ritenuti necessari dall'attuale Amministrazione capitolina. La Giunta di Roma Capitale, in nome di una presunta incapienza del piano, ha avviato due anni fa l'individuazione di aree di riserva da destinare all'edilizia residenziale anche sociale, con un riconoscimento di nuovi diritti edificatori che interessa 1.900 ettari di suolo agricolo per un totale di circa 20 milioni di metri cubi potenziali. Indipendentemente da giudizi sulla gravità di un tale orientamento, va rilevato lo sbilanciamento tra il ruolo determinante assegnato ai migranti per costruire ipotesi di dimensionamento urbanistico, e la nessuna rilevan-



**Fig.2\_** IPRINT previsti dal PRG di Roma nel quadrante est della città. (fonte: Bellicini 2012B)

za data loro quanto all'assunzione delle relative decisioni, o ad una qualche forma di rappresentanza.

Tali deliberazioni si preparano pur in presenza di un patrimonio di circa 100.000 alloggi sfitti, e senza valutare la provenienza e la consistenza dei redditi che dovrebbero sostenere tale aumento di offerta, fatto particolarmente grave se si considera che l'accesso al reddito è una componente essenziale dei flussi migratori, e che con redditi stagnanti o calanti i flussi migratori possono arrestarsi, o addirittura invertirsi.

Per rimanere all'azione dell'Amministrazione capitolina, va segnalato che un ruolo importante nell'ampliamento delle aspettative per operazioni immobiliari di maggior dimensione oggi in corso su Roma (in gran parte ancora a livello di sviluppo del progetto) può averlo ricoperto il Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, varato dalla Giunta Alemanno.

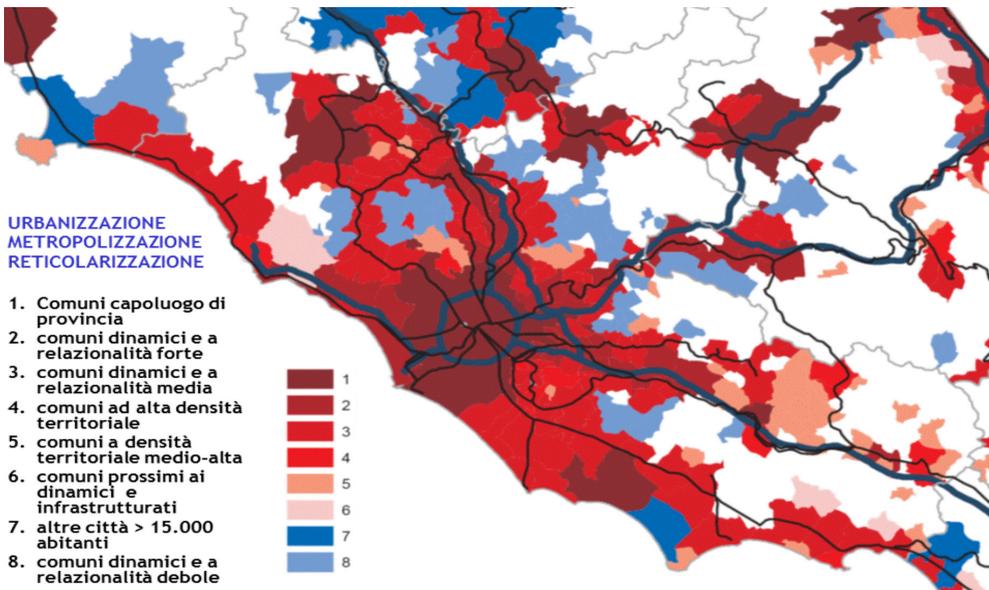
Scriva infatti Nomisma: "... un forte impulso ... è stato garantito dal Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, che definisce la visione prospettica della città in un orizzonte temporale decennale, puntando a promuovere e valorizzare gli aspetti di sostenibilità ambientale, integrazione sociale, riqualificazione urbana e sviluppo della cultura e dell'entertainment" (cit., p. 86).

Un tale ruolo di potenziamento delle occasioni di offerta insediativa in una situazione di crisi della domanda ha un valore contrario a quello che il buon senso assegnerebbe al termine di Piano Strategico. Avviato alla redazione in un momento nel quale ancora non si intendevano forse il senso e la portata della crisi, il Piano Strategico di Sviluppo di Roma Capitale, pur redatto con un approccio ampio e multidimensionale, appare oggi superato in molte delle sue dimensioni elaborative.

Quanto alla dimensione operativa del PRG di Roma approvato nel 2008, la situazione di crisi e di squilibrio del mercato immobiliare, con una vistosa restrizione della domanda, apre la necessità di una seria riflessione sulla realtà attuale del volume di trasformazioni urbanistiche previsto dal piano in un quindicennio. Esiste il rischio che le diverse dimensioni di operatività previste, in particolare centralità urbane e metropolitane e programmi integrati d'intervento per la città da ristrutturare, entrino in concorrenza tra loro per la captazione della scarsa domanda esistente (Bellicini 2012B), finendo per ridurre la concreta fattibilità di ogni intervento. Redatto nella fase di crescita dell'ultimo ciclo edilizio, e pur dotato di innovativi sistemi di modulazione a regime dell'offerta (variabilità del mix funzionale, articolabilità dei sistemi premiali, negoziabilità degli obiettivi pubblici non essenziali), il PRG di Roma ha comunque al suo interno importanti quote residue di potenziale edificabilità, in parte ancora provenienti dal dimensionamento del PRG del 1962, che oggi contribuiscono a determinare aspettative negative sui tempi e sui livelli di riequilibrio fra offerta e domanda immobiliare.

Assai più attento agli andamenti insediativi ed agli effetti delle correnti migratorie appare il Piano territoriale provinciale, che della struttura policentrica del sistema romano ha fatto piena e convinta assunzione, ponendosi l'obiettivo di dotare l'area metropolitana di una sua armatura urbana di scala territoriale. Va tuttavia segnalato un punto di debolezza della strategia di sviluppo del PTPG, che assegna la promozione dei sistemi territoriali esterni al GRA alla diffusione di un sistema di servizi e di attività di livello superiore, una parte almeno dei quali non può però che provenire dal decentramento di alcune delle funzioni dell'area centrale della metropoli. Oltre al problema di trovare un punto di convergenza con i molteplici e rilevanti interessi coinvolti, questa ipotesi oggi si deve misurare con la problematicità crescente che incontra la realizzazione del sistema di trasporto pubblico di massa su rotaia - l'ossatura portante del sistema metropolitano - e senza il cui potenziamento e completamento ogni strategia di creazione o rinforzo dei poli esterni rischia di risultare ineffettuale, ovvero di produrre controeffetti negativi (incremento dei costi, congestione per l'aumento della mobilità privata su gomma).

Tale problematica investe l'intera produzione di piani e programmi del Paese, oggi alle prese con una drastica riduzione di risorse disponibili sia pubbliche sia partenariati, e nel caso della Provincia di Roma, futura Città metropolitana, dovrà condurre ad una rigorosa riscalatura delle priorità a favore di interventi rapidamente capaci di incorporare benefici nella produzione del valore aggiunto e di condizioni sociali ed ambientali inclusive e sostenibili. Vi è il bisogno che programmazione infrastrutturale e strategie insediative trovino più elevati livelli di correlazione, molto più alti di quanto non avvenga oggi all'interno del PTPG della Provincia di Roma e dei poteri assegnati ad esso dalla vigente legislazione urbanistica regionale. Si tratta di un punto sul quale sarà possibile misurare la forza e l'innovatività degli atti di costituzione della erigenda autorità di livello metropolitano, e la capacità riformista delle nuove assise regionali a tale compito chiamate.



**Fig.3** Interpretazione territoriale del processo di urbanizzazione/metropolizzazione e del suo rapporto con la dotazione infrastrutturale.  
(Fonte: Ombuen 2011, cit.)

A completamento delle agende dei maggiori soggetti istituzionali attivi nel contesto romano, e in assenza di indicazioni chiare di politiche statali rivolte alla città capitale, si segnalano le significative aporie della azione della Regione Lazio. Il piano di rientro dal deficit sanitario, gestito dal Commissario Bondi, sta conducendo alla chiusura di una serie di presidi territoriali della sanità e alla concentrazione delle attività in un più limitato numero di strutture. Tale andamento, in assenza dello sviluppo di servizi domiciliari alternativi, produce un incremento nella domanda di mobilità sul territorio, in particolare nella popolazione anziana che usufruisce più frequentemente dei servizi sanitari. Anche la ristrutturazione dei plessi scolastici in corso da parte di comuni e province produce una polarizzazione su un più limitato numero di plessi, e contribuisce così anch'essa all'incremento della domanda di mobilità. In un tale critico contesto, pressata dai consistenti tagli ai trasferimenti che riceve dallo Stato, la Regione Lazio si trova nella condizione di dover significativamente ridurre la quota di sostegno al trasporto pubblico locale sinora erogata, una misura che non solo mette in crisi il programma di finanziamenti per l'estensione della esistente rete su ferro (nuove linee metro, chiusura dell'anello ferroviario, potenziamento del trasporto ferroviario metropolitano), ma che limiterà gravemente anche gli interventi di adeguamento, con il rischio di dover addirittura comprimere in misura significativa alcuni elementi dell'attuale livello dei servizi (frequenze, coperture orarie) ed il programma di rinnovo ed ampliamento del parco rotabile. Si tratterebbe di una misura assai grave, data la dimensione e l'importanza dell'area metropolitana romana, la terza del Paese per dimensioni e la seconda per valore aggiunto, punta di lancia della capacità competitiva del Paese.

**6\_** Una trattazione meriterebbe il caso di ACEA, l'agenzia energetico-ambientale capitolina, oggi oggetto di politiche di dismissione per banali motivi di cassa (il comune di Roma rischia il dissesto), ma che potrebbe invece svolgere un ruolo relevantissimo nella prospettiva di un avvio di politiche di efficientamento energetico e di sviluppo sostenibile a scala insediativa. La scarsa esplicitazione di obiettivi di tale genere potrà forse cambiare in occasione della presentazione delle proposte in risposta al bando Smart Cities and Communities recentemente lanciato dal MIUR nell'ambito del PON R&C.

Anche per i maggiori piani di settore e per alcuni programmi di grandi gestori di servizi territoriali (FS, ACEA, AdR), si pone il problema del drastico e violento cambiamento di scenario. Per limitarsi qui al settore della mobilità<sup>6</sup>, strategico per un'area metropolitana, una riflessione meritano la questione dell'ampliamento dell'aeroporto Leonardo da Vinci e le vicende connesse alla gestione dei servizi ferroviari dell'alta velocità e di servizio metropolitano.

L'ampliamento aeroportuale progettato dalla società di gestione Aeroporti di Roma, presieduta da Fabrizio Palenzona (AD di Unicredit) e con una significativa partecipazione azionaria del gruppo Benetton<sup>7</sup>, prevede il completo autofinanziamento delle opere<sup>8</sup>, a valere su una rivalutazione dei diritti di attracco da parte delle flotte aeromobili utenti e connessa alla soluzione dei problemi posti dal *low cost* oggi ospitato a Ciampino. La recente notizia del varo dell'incremento delle tariffe, connesso allo spostamento a Fiumicino del *low cost* ed alla trasformazione di Ciampino in *city airport*, se dà prospettive al piano, dall'altro lato rende ancor più necessaria una verifica sulla concorrenza tariffaria degli altri aeroporti sud-europei per le funzioni di *hub*.

Nel contesto romano avranno anche rilevanti conseguenze gli esiti della vicenda dell'alta velocità ferroviaria, che ha visto nell'ultimo anno l'entrata in pieno servizio della tratta principale Salerno-Torino, l'avvio dell'attività del secondo gestore AV e l'apertura della nuova Stazione Tiburtina, destinata a divenire in futuro la stazione di transito di riferimento per una parte importante del traffico ferroviario intermetropolitano. Molti degli aspetti di maggior rilievo sono ancor oggi da focalizzare opportunamente (sostenibilità complessiva dell'investimento di FS sulle tratte a maggior affluenza, successo dell'attestamento di NTV a Ostiense e della sua capacità concorrenziale rispetto a FS, completamento della Stazione Tiburtina e del programma edilizio di Pietralata ad esso collegato, oggi fermi a metà del guado). Quel che si può di certo dire è che alcuni elementi assai importanti per il buon esito funzionale ed economico dei nuovi servizi offerti a ridosso delle nuove dotazioni infrastrutturali risiedono proprio nella qualità ed efficienza dei servizi di trasporto ferroviario metropolitano dell'area romana (Ombuen 2010), segnati da crescenti criticità, e di collegamento tra le stazioni principali di Roma e il sistema aeroportuale. Servizi oggi sostenuti dal contratto di servizio intestato alla Regione Lazio, e dipendenti in misura rilevante dal CIPE per i programmi di sviluppo.

Anche in questo caso, la fragilità di prospettive si riverbera sul sistema decisionale richiedendo un più elevato livello di concertazione delle scelte, una maggiore stabilità nelle decisioni assunte, una più elevata consapevolezza dell'importanza di un quadro organico e convergente di decisioni per garantire credibilità e affidabilità dei piani di investimento. Si tratta di componenti inevitabili di una politica di sviluppo e nel caso anche indispensabili a giungere a una più sostenibile ripartizione modale del traffico passeggeri a scala metropolitana.

Un'ulteriore questione riguarda il sistema del credito a Roma. L'unificazione di gran parte della struttura creditizia romana in Unicredit, se ha contribuito

<sup>7</sup> Del Gruppo Scott-Wilson; Cfr. <http://www.adr.it/azn-piano-di-sviluppo>.

<sup>8</sup> Non è questo il contesto per entrare nel merito dei molti aspetti ambientali sollevati dal progetto, che pure meritano meditate ed approfondite valutazioni, talvolta anche controdeduttive.

a dotare il sistema metropolitano di un *player* di scala globale, ha ridotto le capacità di diversificazione del sistema, rendendolo dipendente in misura rilevante da decisioni accentrate. In questi anni il Gruppo Unicredit si è molto espanso nei paesi dell'est europeo, che risultano caratterizzati da più dinamici tassi di crescita e da minori fenomeni di restrizione di disponibilità creditizie. Se ciò contribuisce a dare solidità al principale soggetto finanziario romano, lo porta altresì a considerare opzioni di investimento in altri contesti, più favorevoli per fase economica. Il nuovo ruolo locale di un soggetto finanziario globale appare quindi caratterizzato più per la capacità di arbitraggio e garanzia rispetto ai flussi finanziari che non per le funzioni dirette di credito alle attività, che pure restano come componente ineliminabile.

Un ultimo livello di lettura è relativo agli obiettivi di efficienza energetica territoriale e di abbattimento dei processi di consumo di suolo che l'implementazione di politiche di contrasto e di fronteggiamento dei fenomeni di cambiamento climatico richiedono nella gestione del sistema insediativo. L'approccio corrente ha sinora privilegiato la diffusione delle fonti energetiche rinnovabili e l'efficiamento del patrimonio edilizio esistente senza particolari distinzioni; le ridotte disponibilità di risorse pongono la necessità di una valutazione approfondita, con particolare riguardo ai territori afflitti da dispersione insediativa e bassa densità, nei quali la realizzazione dei dovuti livelli minimi di dotazioni infrastrutturali e di servizi risulta essere oggi sostanzialmente impraticabile.

Nell'ultimo ciclo ventennale una parte rilevante dell'urbanizzazione realizzata, in particolare nella periferia esterna e nei comuni di cintura, presenta una grave carenza di servizi pubblici e di opere urbanizzative di collegamento, con la persistenza di una grave insufficienza nella disponibilità di risorse per la realizzazione dei beni pubblici. La realtà ci restituisce oggi un sistema insediativo composto per lo più di case e di capannoni, e con episodiche presenze di terziario privato, per lo più edifici per uffici; a questo mix in tempi più recenti si sono aggiunte le realizzazioni della grande distribuzione commerciale, sorta di "isole insediative" nel territorio metropolizzato, senza un aumento della *mixité* funzionale, ed anzi a volte privando certi contesti locali delle attività di commercio al dettaglio già esistenti. Un sistema insediativo che avrebbe bisogno di una ricapitalizzazione del capitale fisso sociale di infrastrutture e servizi pubblici, persino nelle finalità di un incremento della sua capacità competitiva ed attrattiva, come della sua efficienza energetica territoriale, della sua resilienza climatica, della sua *affordability* sociale.

#### 4. Conclusioni

Al drastico cambiamento della realtà e degli scenari del territorio romano, delle sue dinamiche socioeconomiche e di assetto fisico e funzionale sta solo limitatamente corrispondendo un adeguato cambiamento dei comportamenti dei principali attori della trasformazione insediativa, e delle agende strategiche dei maggiori soggetti politici presenti.

Si può comprendere la difficoltà a trovare i modi di argomentazione pubblica necessari a passare dal paradigma dell'economia dell'abbondanza a quello della scarsità, pur relativa, e di far comprendere come anche in un uso parco

delle risorse sia possibile raggiungere rilevanti livelli di benessere; temi che rischiano di mettere in serio pericolo gli indici di popolarità. Altrettanto complesso appare il perseguimento dell'obiettivo di una maggiore capacità coesiva a livello sociale come produttivo, sulla quale poter impostare un nuovo patto di cittadinanza, poiché viene a seguito di anni nei quali gran parte delle funzioni di integrazione sociale erano affidate a meccanismi di mercato, già di per sé carenti ed oggi in larga misura non più direttamente utilizzabili. Tuttavia una riqualificazione della capacità di governo appare indispensabile al buon sviluppo della vicenda della metropoli romana, dato il livello di interdipendenza che le diverse dimensioni della crisi vanno assumendo. Sono via via sempre più evidenti le interconnessioni fra politiche insediative e politiche del trasporto pubblico su ferro, come pure fra qualità insediativa, qualità ambientale e sostenibilità economica e sociale che un nuovo governo alla scala dell'area vasta sarà chiamato a mettere in campo.

Emerge una conferma dell'attualità disciplinare della tripartizione della pianificazione di struttura fra sistemi insediativi, sistemi infrastrutturali e sistemi ambientali, che se rivela oggi la sua piena utilità alla comprensione ed al governo delle trasformazioni territoriali, dimostra altresì di richiedere un più elevato livello di descrizione della integrazione ed interdipendenza fra le determinanti dei tre sistemi, e soprattutto richiede al sistema delle decisioni l'assunzione di quei principi fondanti il governo integrato del territorio che gli urbanisti italiani richiamano tenacemente da ormai molti decenni.

## bibliografia

- Bellicini L. 2012A, "Città, mercato e rigenerazione 2012", Ricerca RI.U.SO., CRESME Ricerche S.p.A. per ANCE e CNAPPC, Milano, aprile.
- Bellicini L. 2012B, "Le dinamiche dei microsistemi urbani e produttivi nell'area metropolitana di Roma nel periodo 1991-2011", CRESME Ricerche S.p.A. per ASSET Camera, Roma [fonte delle immagini inserite].
- Nomisma, Osservatorio sul Mercato Immobiliare (OMI) (2012), "*Il Rapporto 2012 sulla congiuntura immobiliare*", Roma, 10 luglio
- Ombuen S. 2011, "Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione", in Properzi P. (a cura di) *Rapporto dal Territorio 2010*, INU Edizioni, Roma, ISBN: 978-88-7603-038-3.
- Ombuen S. 2010, "Programmazione infrastrutturale e sentieri di sviluppo", in Cre-maschi M. (a cura di), *Atlante e scenari del Lazio Metropolitano*, ISBN: 978-88-6055-489-5
- Provincia di Roma, Ufficio Studi 2011, *Rapporto Annuale. La Situazione della Provincia di Roma*.



*rapide prospettive*  
#Roma #LocalitàSettebagni  
#Treno AV #Frecciargento

@ Anna Laura  
Palazzo

Elena Battaglini

# Territorializzazione  
Sostenibilità  
Governance

# Territorialization  
Sostenibilità  
Governance

# Territori sostenibili. Sustainable territories.

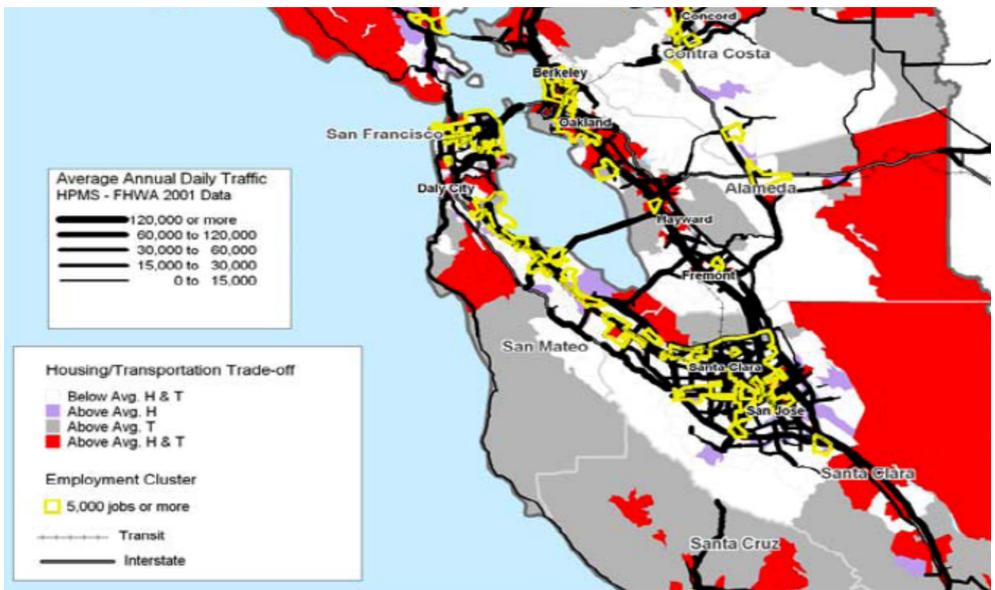
*Among the various operational transcriptions of "Sustainability" into planning tools and urban policies, those based on "Time" are increasingly focusing on two main aspects: land use regulations and regeneration of renewable resources, which are supposed to "meet the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs"; those based on "Space" are about the integration of the ecological principles into different organizations of settlement patterns.*

*The first of the following papers is about the territorialisation of sustainability issues in some planning experiences in Europe and the USA over the last decade, while the second focuses its attention on the Metropolitan Area of Rome, recently settled by law ("Città Metropolitana").*

*Here "metropolisation", as a working hypothesis awaiting a consistent control, is the backdrop for the research "Innovazione territoriale sostenibile" commissioned by the Compagnia di San Paolo and Unindustria to the Department of Urban Studies and Istituto di Ricerche economiche e sociali (IRES), by the way of the Centro Einaudi of Turin.*

*Nowadays the condition of "urban fringe" involves largest portions of territory in which suburbs are melted with agricultural and natural landscapes, shifting the new governance to incorporate ecological principles within the domain of "Urban Form" to ensure landscape protection and the regeneration of environmental resources.*

Tra le possibili trascrizioni operative della sostenibilità, quelle che trattano la dimensione temporale tematizzano forme di regolazione nell'uso dei territori coerenti con "uno sviluppo che risponda ai bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di far fronte ai loro", mentre quelle che trattano il tema della integrazione dei principi ecologici nell'organizzazione spaziale, pur nella diversità degli approcci, appaiono ugualmente orientate al superamento di una concezione di "governo del territorio" strettamente intesa come definizione *ex-ante* delle sue regole di assetto.

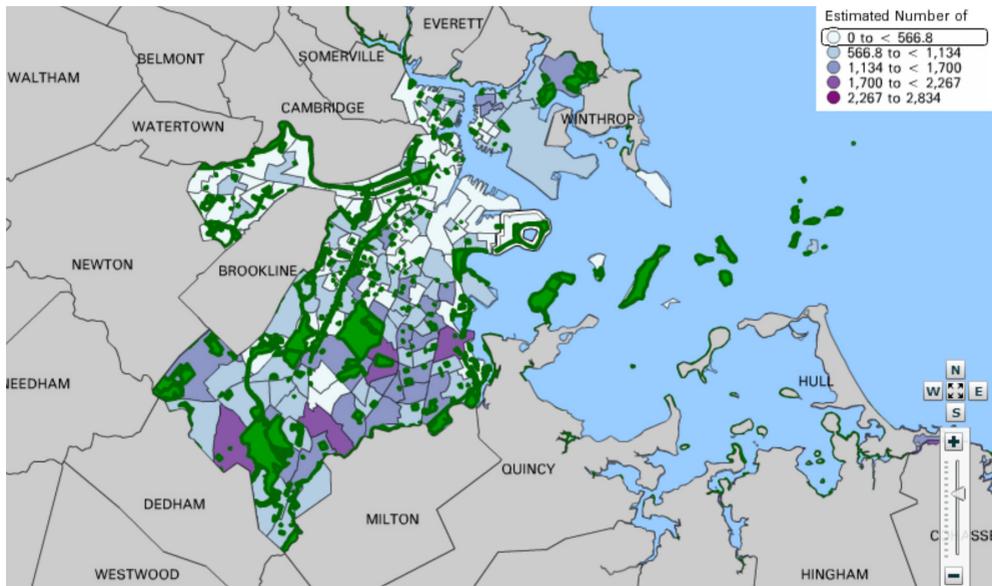


Più in generale, la radicale riconfigurazione della “questione insediativa” in funzione delle trasformazioni degli assetti produttivi e dell’introduzione di nuove tecnologie, ma anche in relazione al nuovo ruolo che le politiche di sviluppo nazionali e regionali attribuiscono alle città, interpella la sostenibilità attraverso il filtro di una capacità di attrazione e competitività urbana in risposta alle mutate e mutevoli domande di localizzazione.

Il primo dei contributi di seguito presentati esplora la territorializzazione delle tematiche di sostenibilità rispettivamente in alcune esperienze di pianificazione maturate nell’ultimo decennio in Europa e negli USA, mentre il secondo focalizza la sua attenzione sull’area romana, oggetto sin dagli anni Ottanta di consistenti processi di diffusione, rilocalizzazione e riorganizzazione delle attività produttive e di servizio. Qui, la chiave interpretativa della “metropolizzazione”, come ipotesi di lavoro in attesa di convincenti validazioni, fa da sfondo a una ricerca sull’innovazione territoriale sostenibile commissionata da Compagnia di San Paolo e dall’Unione Industriali di Roma al Dipartimento di Studi urbani e all’Istituto Ricerche Economiche e Sociali, per conto del Centro Einaudi di Torino.

La faticosa affermazione della “Città metropolitana” (L.135/2012) postula una riorganizzazione delle funzioni di rango (centralità urbane e metropolitane) in grado di scardinare il modello centripeto legato al forte richiamo di una *core area* di poco più estesa della città storica. Occorre inoltre dotare il “territorio aperto” di uno statuto inclusivo che si estenda alle “infrastrutture pubbliche di natura”, sia entro gli strumenti di pianificazione delle aree protette che nella dimensione culturale e ricreativa delle nuove pratiche di *loisir* e agricoltura periurbana.

**Fig.1** San Francisco: spesa media delle famiglie per l’abitare e per i trasporti in percentuale al reddito medio del 2000 in relazione al traffico annuale medio giornaliero.  
(Fonte: Center for Neighborhood Technology, Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros, July 2006)



**Fig.2\_ Città di Boston: spazi aperti pro-capite e numero di bambini per sezione censuaria.** (Fonte: Boston Parks and Recreation Department. <http://www.bostonindicators.org/indicators/boston-neighborhoods>)

## Sostenibilità alla prova

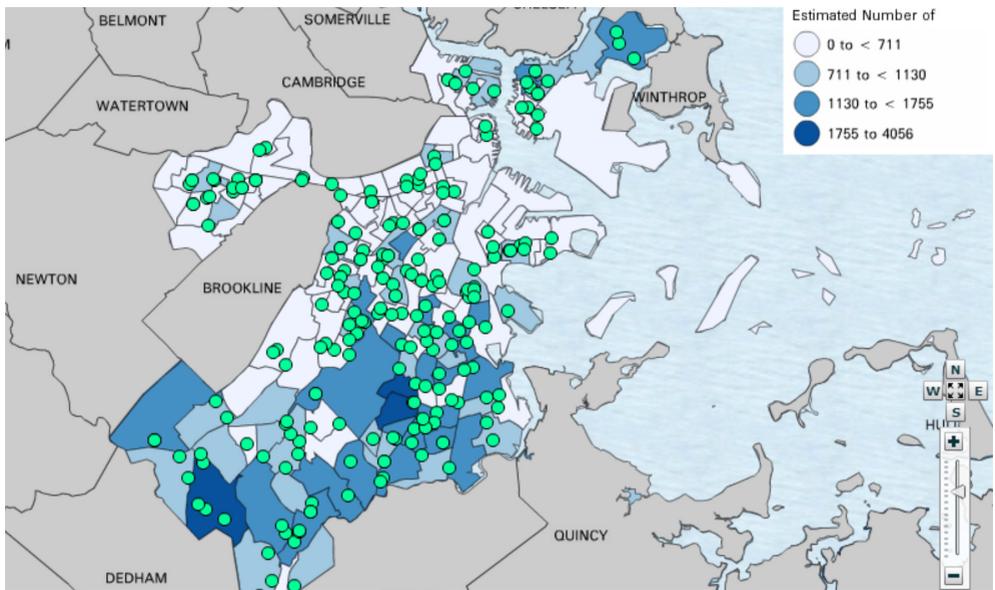
**Anna Laura Palazzo**

Diversi tentativi e tentazioni di proporre correlazioni virtuose tra “sostenibilità” e “forma urbana” ricorrono per la verità più nella letteratura di matrice anglosassone che nella nostra tradizione mediterranea. È tuttavia rilevante osservare come in tali contesti fortemente orientati dal mercato il dibattito istituzionale sulla qualità e sulle regole della forma abbia raccolto ampi consensi nella controparte degli “investitori”, come traspare dal noto rapporto della *Urban Task Force* del Regno Unito, *Towards an Urban Renaissance* che incarna la rigenerazione urbana su pratiche e comportamenti ambientalmente responsabili, orientati tra l’altro alla riduzione dei consumi di suolo urbanizzato<sup>1</sup>. Nell’ambito delle ricerche ispirate dal movimento statunitense dello *Smart Growth*, che declina secondo i canoni del *Transit-oriented-development* accessibilità su ferro, densità insediative decisamente sostenute per la realtà americana e “forme urbane” di vaga ispirazione organica, riscontri empirici su un vasto campione di aree metropolitane confermano la crescente insostenibilità anche economica di modelli di conurbazione dispersi e dispersivi<sup>2</sup>.

Per converso, nel caso francese, dalla tradizione della pianificazione strategica emerge la ricerca di elementi di aggancio quantitativo a una nozione di sostenibilità declinata innanzitutto nel tempo entro diversi dispositivi di politica urbana e soprattutto di strumenti di programmazione sovracomunale. Gli *Schéma de cohérence territoriale* (SCOT) sono infatti chiamati a dare struttura agli orizzonti socio-economici, ambientali e culturali delle agglomerazioni urbane a medio termine (20 anni), ossia entro una prospettiva più dilatata rispetto ai mandati amministrativi. Gli SCOT agiscono evidentemente anche come quadri di coerenza spaziale per contrastare i fenomeni di

**1\_** *Urban Task Force, Towards an Urban Renaissance*, Taylor & Francis, 1999.

**2\_** *Center for Neighborhood Technology, Housing & Transportation Cost Trade-offs and Burdens of Working Households in 28 Metros*, July 2006. Qui la sostenibilità è espressa (anche) come incidenza delle spese per alloggi e spostamenti sul reddito familiare.



**Fig.3\_** Città di Boston: numero di bambini in condizioni di poter andare a scuola a piedi, 2005-2009. (Fonte: American Community Survey and Boston Public Schools)

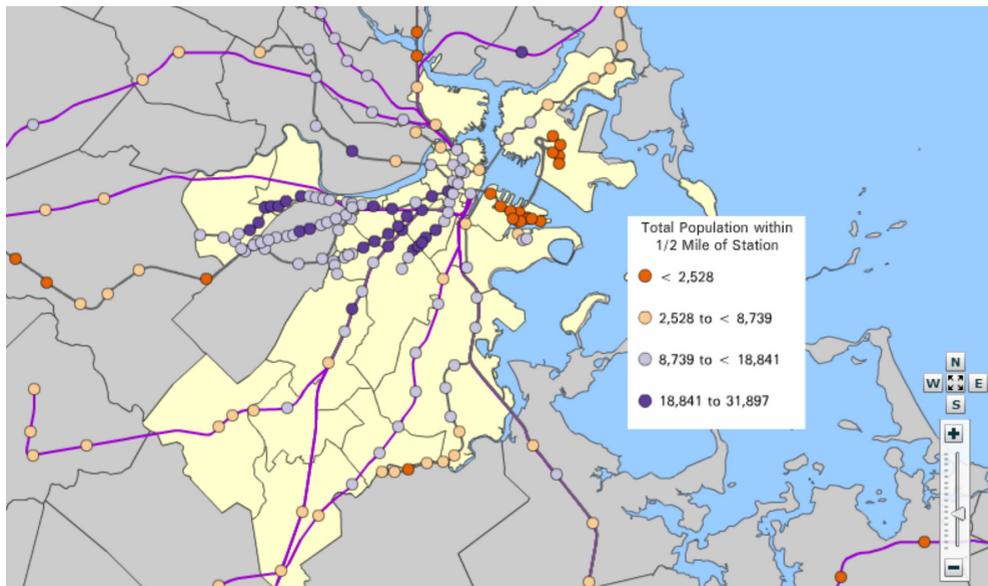
*spill-over* tra comuni e ridurre le interferenze tra dispositivi di settore, oltre a fornire previsioni di carattere più prettamente urbanistico (localizzazioni, soglie dimensionali e range funzionali), che mobilitano verifiche di coerenza e compatibilità entro i *Plans locaux d'urbanisme*<sup>3</sup>.

Nella variabilità delle situazioni e sperimentazioni, le dominanti tematiche sono riconducibili, da un lato, alla questione della riduzione del consumo di suolo attraverso una “intensità urbana” che implica la ricerca di organizzazioni spaziali in grado di favorire *mixité* funzionale e densità di attività superiori a soglie ritenute critiche, ancorché variabili da caso a caso; dall’altro, all’ottimizzazione delle prestazioni urbane per effetto di un riequilibrio modale, attraverso simulazioni che portano in conto l’incertezza (nelle pratiche sociali e nei comportamenti individuali), prendendo opportunamente le distanze dal determinismo di “associazioni semplici” connesse ai modelli cibernetici in voga alcuni decenni or sono.

Le tematiche di area vasta convocano diverse accezioni di sostenibilità.

In chiave ecologica, la “connettività” affidata alle cosiddette “*Green Infrastructures*” è al centro di azioni di ridisegno territoriale avviate a partire dagli anni Novanta negli USA per assicurare le prestazioni dei sistemi di paesaggio in termini di naturalità e di qualità ambientale fornita alle città; in una accezione funzionale, le infrastrutture verdi, opportunamente messe in sicurezza, compongono le reti di accessibilità ad una molteplicità di attività ricreative e lavorative attraverso luoghi ad alta qualità ambientale e paesaggistica. Nel Regno Unito si segnala una specifica attenzione ai processi di piccola scala nelle più recenti iniziative di riqualificazione urbana, in coerenza con le politiche di integrazione sociale sperimentate dai *Boroughs* nei processi di riordino insediativo locale. La “*Open Space Strategy*” per la costruzione delle

**3\_** Essi sono ad esempio tenuti Dalla normativa nazionale a garantire una quota del 20% di edilizia sociale, introdotta dalla *Loi d'orientation pour la Ville (LOV)* del 1991 e rivista nel 2000, con la *Loi Solidarité et Renouvellement urbains*.



**Fig.4** Città di Boston: popolazione residente entro 1/2 miglio dalle stazioni delle linee metropolitane della Massachusetts Bay Transportation Authority. (Fonte: MBTA, 2012. <http://www.bostonindicators.org/indicators/boston-neighborhoods>)

reti verdi locali è un documento direttamente affidato dal Governo al livello municipale, che attraverso degli specifici *Action Plans* definisce gli obiettivi qualitativi e sociali da perseguire per realizzare sistemi verdi continui nei quartieri<sup>4</sup>.

La focalizzazione sulle utilità dell'agricoltura urbana e sul ruolo sociale che essa può assumere è un ulteriore tema sensibile nelle agende degli enti locali: dalle azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e di rafforzamento delle comunità, l'impegno si è progressivamente esteso a un'offerta di occasioni di aggregazione intergenerazionale e interetnica.

In Francia, all'avanguardia nel trattamento dello spazio rurale, il punto di vista della campagna periurbana fa perno da oramai una ventina d'anni su politiche poste in essere a livello intercomunale per le cosiddette "trame verdi", più o meno esplicitamente connesse ai corridoi ecologici.

Negli SCOT, le trame verdi esprimono una politica volontaristica dei comuni associati, traducendosi in azioni di tutela degli spazi agricoli attraverso forme di programmazione concordate con il livello dipartimentale, delegato per la tutela delle aree naturali (*Protection des espaces naturels et agricoles péri urbains*). E laddove alla scala intercomunale la trama verde, prima ancora che una destinazione di piano, rappresenta una riserva di aree che vanno incontro ad una domanda emergente di "loisir di prossimità", il livello comunale è chiamato a mettere in forma questi spazi dentro i *Plans locaux d'urbanisme* (PLU), con destinazioni di zona che presuppongono un negoziato con i diversi portatori di interesse.

Anche nei contesti a dominante rurale, dove forme di associazione volontaria intercomunale hanno dato luogo ai *Pays*<sup>5</sup>, il paesaggio viene progressivamente impiegato come costruito strategico nelle politiche territoriali e dello sviluppo locale, come sede concettuale ideale per l'elaborazione di scenari

**4** Cfr. *Urban Green Spaces Taskforce*, 2002, *Green Spaces, Better Places*. UGST, 2002, *Living Places - Cleaner, Safer, Greener*, GLA (2004) *The London Plan*, CABE, 2009, *Open space strategies: what local authority decision makers need to know*.

**5** Il *Pays*, introdotto nel 1995 dalla *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (LOADT) e revocato da più recenti provvedimenti al termine delle scadenze contrattuali, si configurava come una categoria amministrativa di pianificazione a carattere geografico su base volontaria su di un territorio "caratterizzato da una coesione geografica, economica, culturale o sociale alla scala di un bacino di vita o di lavoro, finalizzata ad esprimere la comunità di interessi economici, culturali e sociali dei suoi membri".

condivisi tra amministratori e cittadini: si pensi alle *Chartes paysagères* e ai *Contrats pour les Paysages* di alcune esperienze condotte in piena sintonia con le politiche di promozione delle cosiddette "energie rinnovabili", tutt'altro che sostenibili se non opportunamente indirizzate.

Queste accezioni "territorializzate" dello sviluppo sostenibile in associazione con una specifica attenzione ai problemi di forma e di struttura urbana non pretendono di riformare gli statuti della convivenza, ma si ripropongono di migliorare le prestazioni territoriali attraverso orientamenti, pratiche e attività la cui efficacia, già di per sé evidente, si presta a misurazioni e valutazioni per sub-obiettivi parziali e intermedi ma tangibili, in sostituzione di obiettivi globali, intergenerazionali ed astratti.

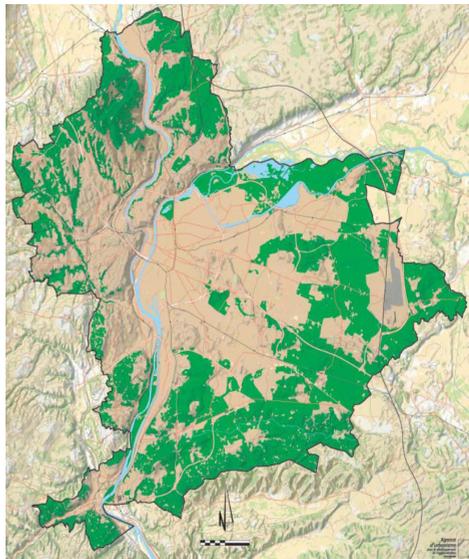
Per tale ragione, tali forme di razionalità dello sviluppo sostenibile, nell'avvalersi di retoriche di persuasione o dissuasione entro gli strumenti di politica urbana, prediligono spesso argomenti a contrario, ove la simulazione di ciò che potrebbe accadere in assenza di correttivi, pur richiedendo particolare prudenza, risulta di impatto immediato. Se la sfida nella ricerca e nella prassi dell'*Urban Design* è aperta, anche il modello di "governo del territorio" più consonante con queste aspettative non può che essere aperto e flessibile.

## La Città metropolitana di Roma, spazio di innovazione?

*Elena Battaglini*

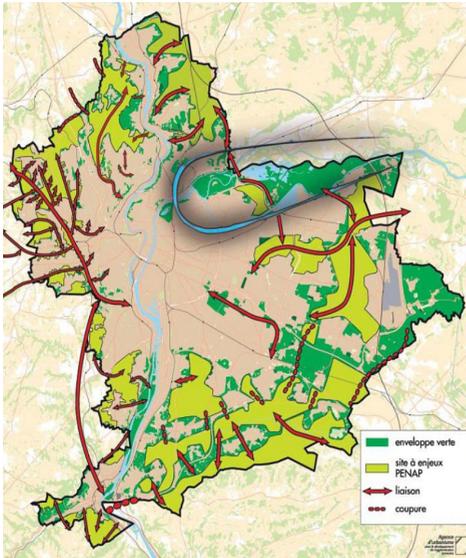
L'analisi dello sviluppo locale da tempo si è arricchita dei contributi di quanti, alla dimensione strettamente economica, hanno inteso integrare anche gli aspetti della qualità della vita e del benessere sociale che ne costituirebbero i fondamentali presupposti (una sintesi, in Stimson et al. 2011).

La stessa letteratura sui distretti industriali (si veda, in particolare: Becattini 1987; Bagnasco 1988; Brusco 1989; Becattini, Sengeberger 1991; Pyke et al. 1996) permette di osservare come i sistemi locali destinati a cogliere opportunità di sviluppo siano quelli che hanno stratificato, nel tempo, l'accumularsi di saperi "taciti", contestuali (Polanyi 1966) che hanno permesso condizioni di vivibilità sufficiente a non scoraggiare l'emigrazione dei portatori di tali conoscenze. In questo senso, si può affermare che i presupposti dello sviluppo siano costituiti dalle condizioni favorevoli alla permanenza e alla valorizzazione delle risorse locali. Un ambiente propizio all'innovazione e alla competitività di un sistema locale è, quindi, quello che permette di raggiungere un equilibrio armonico tra le condizioni insediative e produttive e le componenti ecologiche: se, in sostanza, si riesce a stabilire un'integrazione tra i "pilastri" dell'ambiente, dell'economia e della società, come statuisce la



**Fig.5 + Fig.6\_** Il territorio dell'Agglomerazione lionese (72 comuni su un'area di 730 kmq e 1.300.000 abitanti), occupato per il 50% da spazi aperti.

Scenario prospettato dallo SCOT 2010 per i "Sites à enjeu PENAP" (espaces naturels et agricoles existants) e ruolo dell'Enveloppe verte. Nel 2005, la loi DTR ha fornito ai Dipartimenti una potente leva per la "protezione degli spazi agricoli e naturali periurbani", attraverso la perimetrazione di ambiti sottoposti a destinazioni agricole (a) e naturali (n) nei piani locali di urbanistica; l'iniziativa è sottoposta a inchiesta pubblica previa consultazione con gli enti territoriali e con la Camera dell'Agricoltura. I programmi di azione per questi siti, coordinati e assistiti dai Dipartimenti, stanno trovando concreta attuazione. Essi riguardano le prescrizioni di uso e gli orientamenti di gestione destinati a favorire lo sfruttamento agricolo dei suoli, la gestione forestale, la conservazione e valorizzazione degli spazi naturali e dei paesaggi contenuti nei perimetri: essi portano in conto le caratteristiche intrinseche, i tipi di pressione esercitati dall'espansione urbana, il livello



teoria dello sviluppo sostenibile intra e inter-generazionale (WECD 1987).

Il focus della ricerca avviata dall'Ires e dall'Università di Roma Tre attraverso la costituzione dell'Osservatorio Metropolitano di Roma si incentra sui processi di sviluppo in grado di sostenere l'efficienza, l'attrattività e la competitività economica del sistema locale attraverso la promozione di attività "sostenibili", contrastando il consumo di suolo e la dispersione insediativa e promuovendo la difesa e la valorizzazione dell'identità territoriale a vantaggio della qualità della vita e del benessere delle comunità.

Tali dimensioni di indagine postulano un'accezione di "sostenibilità" con forti implicazioni spaziali, affiancando con uno sguardo nuovo la cospicua letteratura, prevalentemente di matrice ambientale, e interagendo con essa.

Nell'analisi di tali processi territoriali, distinguiamo, quindi, tre diverse dimensioni concettuali:

- 1) la struttura socio-economico e ambientale del sistema, diversamente dotata, a seconda del contesto territoriale, di condizioni che facilitano o ostacolano le dinamiche oggetto di studio;
- 2) le prestazioni del sistema;
- 3) le risposte strategiche che, a livello territoriale, si implementano a livello regolativo o di *policy* a fini di correzione, mitigazione o adattamento del sistema alle criticità interne o esterne.

Questa prospettiva permetterà di effettuare un'analisi puntuale della struttura socio-economica, culturale e ambientale della Città metropolitana, in corso di costituzione, delle principali prestazioni in termini di qualità ed efficienza dei processi e, infine, delle politiche avviate sui temi indagati.

Una prima correlazione, di tipo indiretto ma non per questo eludibile, è quella tra "sostenibilità" e "qualità della vita": anche attenendosi a definizioni di stampo funzionalista come quella dell'OMS, per cui qualità della vita può essere considerata dagli individui la percezione della loro posizione nella vita e nel contesto della cultura e del sistema di valori in cui vivono, in relazione ai loro scopi, aspettative, standard ed occupazioni, sono chiamati in causa livelli prestazionali che mettono in gioco particolari *Weltanschauung*, e varie concezioni dell'uguaglianza dei cittadini, la più "radicale" delle quali è sottesa ad una particolare interpretazione dello Stato sociale, che si pone più in termini di "pari realizzazioni" che di "pari opportunità".

Seppure l'ispirazione universalistica del servizio pubblico è oggi fortemente in crisi, la *governance* urbana non può esimersi da un trattamento delle tre dimensioni fondamentali in cui può essere rivisitata la sostenibilità nel patto tra città e cittadinanza:

- come qualità delle prestazioni erogate (efficienza);

di protezione regolamentare già in essere e l'esistenza di una domanda locale riguardante la loro gestione (tutela ambientale, agricoltura sostenibile, loisir di prossimità).

(Fonte: Département du Rhône (2009), PENAP: Protection des espaces naturels et agricoles périurbains. Politique départementale de protection et de valorisation des espaces naturels et agricoles périurbains sur le territoire du Scot de l'agglomération lyonnaise)

- come qualità del patto sociale (equità);
- come qualità dell'ambiente costruito (principi di organizzazione spaziale, forme urbane).

Laddove le rappresentazioni “territoriali” di tali istanze hanno storicamente scandito la domanda di sostenibilità delle comunità insediate giustificando le attività di pianificazione come trascrizione di orizzonti normativi e consuetudinari (*standard*, modelli perequativi, *mixité*), ad oggi, il soddisfacimento di alcuni bisogni così come il grado di accesso a beni e servizi sono sottratti alla materialità degli scambi, passando direttamente attraverso *medium* immateriali e forme “altre” rispetto ai paradigmi della tradizionale teoria della localizzazione, e attraverso *providers* che non sono più o non solo il “pubblico”: difatti, “nella modernità riflessiva le opportunità di vita sono una questione di posizione e accesso non al capitale produttivo, ma alle nuove strutture di informazione e comunicazione” (Lash 1994). Ciò significa comprendere le ricadute materiali sulla città fisica delle politiche di sostenibilità, trattandole in chiave quali-quantitativa.

In riferimento alla dimensione epistemologica della ricerca, che si riferisce al “senso” che assume ogni percorso di indagine, sono gli studiosi di scienze e discipline spaziali ad essere, forse più di altri, chiamati alla costruzione rigorosa di disegni di ricerca da orientare in riferimento a cognizioni teoriche, ma anche a interessi, a valori e, forse, anche a delle speranze.

In tempi di crisi, infatti, la scelta di ragionare sui processi di innovazione territoriale, di fare ricerca avendo come oggetto la competitività e la qualità degli insediamenti territoriali, implica l’analisi delle condizioni di vivibilità urbana che consentano alle comunità locali innanzitutto di “restare”, di non emigrare altrove e continuare a investire, vivere, sperare.

In questo senso, due prospettive di *policy* sembrano attivabili:

- in una chiave di anticipazione, la ricerca intende fornire delle linee guida in relazione ad una “*Good City Form*” capace di incorporare anche obiettivi di equità e di efficienza;
- in una chiave di “*governance*”, essa intende focalizzare l’attenzione su quei portati di insostenibilità della città fisica che costituiscono dei vincoli per la cittadinanza o per sue porzioni in termini di accesso e fruizione di beni e servizi, al fine di rimuoverli o quanto meno di ridurne gli impatti negativi.

## bibliografia

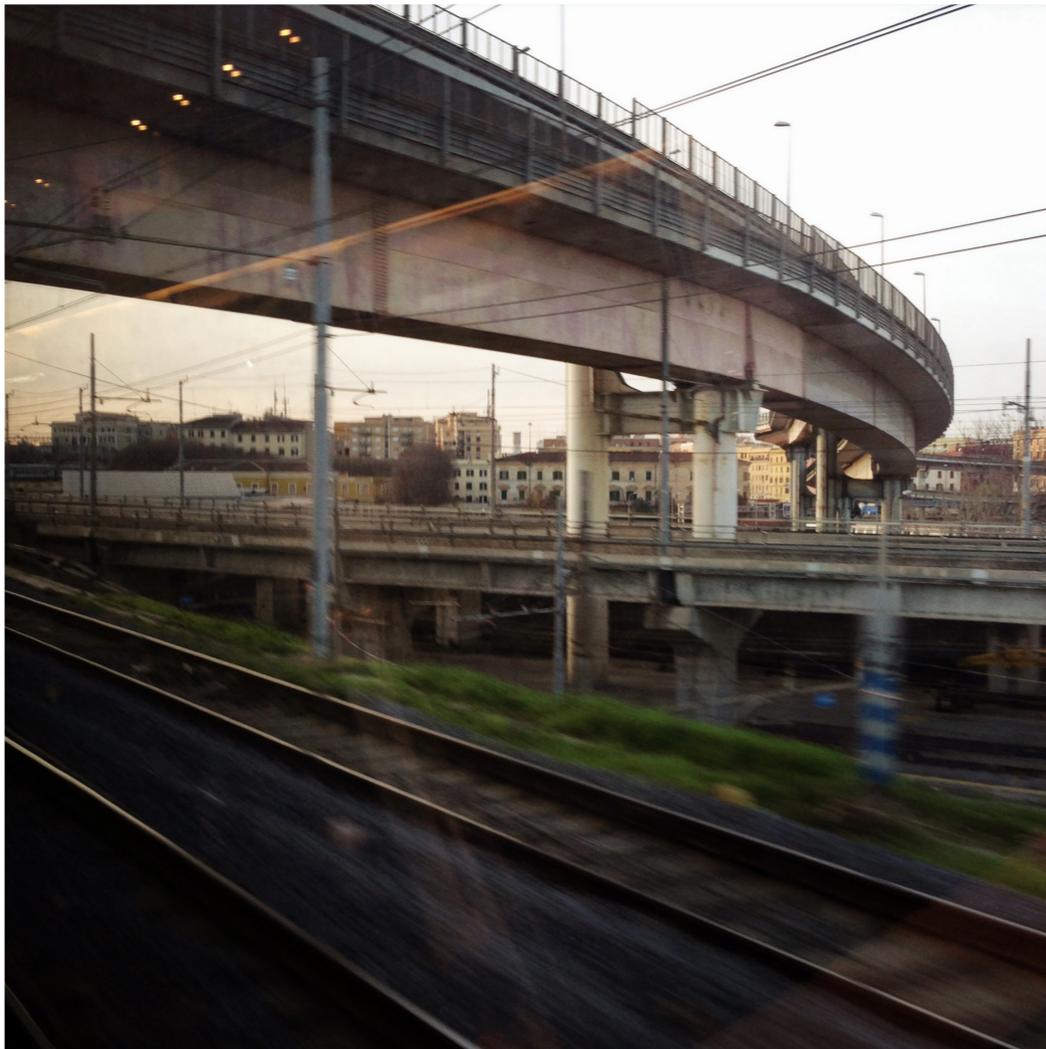
- Bagnasco A. 1988, *La costruzione sociale del mercato*, Il Mulino, Bologna.
- Battaglini E. 2012, "Senso, legami, valori dello sviluppo territoriale sostenibile: una sfida teorica e metodologica" in *Economia e società regionale* 114 (3), Franco Angeli, Milano, pp. 122-131.
- Battaglini E., Palazzo A. L. 2011, *Metro-polis. Tra progetto dello spazio pubblico e progetto sociale*, Atti della I Biennale dello Spazio pubblico, in "Urbanistica-Informazioni", n. 239-240, pp. 65-69.
- Becattini G. 1987 (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G., Sengeberger W. 1991, *Distretti industriali e cooperazione tra imprese in Italia*, Banca Toscana, Firenze.
- Beck U., Giddens A., Lash S. 1994, *Reflexive modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge; trad. it. 1999, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.
- Brusco S. 1989, *Piccola Impresa e Distretti industriali*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Garofoli G. 1992, *Economia del territorio*, Etas Libri, Milano.
- Lash S. 1994, "Sistemi esperti o interpretazione collocata? Cultura e istituzioni nel capitalismo disorganizzato", in Beck U., Giddens A., Lash S., *Reflexive modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Polity Press, Cambridge; trad. it. 1999, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste.
- Polanyi K. 1966, *The Tacit Dimension*, Garden City, NY, Doubleday.
- Pyke F., Bianchi P., Miller L. M., Bertini S. 1996, *The Italian SME experience and possible lessons for developing countries*, UNIDO, Wien.
- Sen A. 1992, *Inequality Re-examined*, Oxford University Press, Oxford.
- Stimson R., Stough R. R., Njikamp P. 2011 (eds.), *Endogenous Regional Development: Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Gloucestershire.
- WCED 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford.



# **Infrastrutture, mobilità e territorio nell'era delle liberalizzazioni del mercato ferroviario**

Infrastructure, mobility and territory in  
the era of liberalization  
of the market rail





*rapide prospettive*  
#Roma #LocalitàEsquilino  
#Treno AV #Frecciargento

@ Mario Cerasoli |  
# Infrastruttura  
Liberalizzazione  
Territorio

# Effetti territoriali della liberalizzazione delle infrastrutture. Il caso delle ferrovie italiane.

# Infrastructure  
Liberalization  
Territory

Territorial effects of the liberalization of the infrastructure.  
The case of the Italian railways.

*Until now, several studies have addressed the issue of the economic effects associated with the liberalization of infrastructure. However, the issue of the territorial effects of the liberalization of the infrastructure has not been addressed in the organic sense yet. This paper contains a few contributions on this complex issue that have been developed for some years in a research of the DipSU, Department of Urban Studies, of University Roma Tre, on the liberalization in the railway sector started by European Union since 1994. This research investigates more specifically the territorial effects of the liberalization, how the process of liberalization has significantly changed the supply of public transport, urban, metropolitan and regional, and how this has affected the practices of mobility of people, thus also changing the structure of the territory.*

## Premessa

Fino ad oggi diversi studi hanno affrontato il tema degli effetti economici legati alla liberalizzazione delle infrastrutture ma non è ancora stato affrontato in senso organico il tema degli effetti territoriali della liberalizzazione delle infrastrutture.

Questo saggio contiene alcuni dei contributi che, su questo complesso tema, sono stati sviluppati da alcuni anni nell'ambito di un filone di ricerca<sup>1</sup> del DipSU, il Dipartimento di Studi Urbani dell'Università Roma Tre, sulla liberalizzazione nel settore delle ferrovie, avviata dall'Unione Europea a partire dal

<sup>1</sup> Oltre all'Autore, che ne ha coordinato le due tranches, partecipano alla ricerca: Ilaria Panato (DipSU), Valentina Al-lotti (Assonime); Sabrina De Filippis (economista, specializzata in politica ed economia dei trasporti).

1994. La ricerca indaga più nello specifico i relativi effetti territoriali, il modo in cui il processo di liberalizzazione ha sensibilmente modificato l'offerta di trasporto pubblico, urbano, metropolitano e regionale, e come ciò abbia inciso sulle pratiche di mobilità delle persone, andando di conseguenza a modificare anche gli assetti spaziali del territorio.

Le pratiche di mobilità, infatti, influenzate dai condizionamenti culturali e sociali, dalle politiche urbanistiche e dei trasporti e dai continui incrementi del costo dei carburanti, costituiscono una importante chiave di lettura del processo di trasformazione del territorio.

## 1. Le Liberalizzazioni delle Ferrovie dello Stato

Il processo di liberalizzazione delle ferrovie prende avvio al principio degli Anni Novanta su iniziativa dell'Unione Europea con la direttiva 91/440/CEE, con l'obiettivo di rilanciare e integrare i mercati ferroviari interni, allora fortemente in crisi. Per la sua attuazione, la direttiva 91/440 necessita di tre fasi di revisione e approfondimento (i cosiddetti tre "pacchetti ferroviari"<sup>2</sup> del 2000, 2004 e 2007), arrivando finalmente ad una completa apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali passeggeri<sup>3</sup> – seppur con alcune limitazioni che ogni Stato membro può adottare<sup>4</sup>.

Questo processo ha generato e continua a generare effetti in termini di qualità ed efficienza dei servizi erogati e, ancor più, sullo sviluppo delle reti ferroviarie e sta determinando evidenti ricadute territoriali legate principalmente alle modifiche dei bacini di mobilità e alla conseguente redistribuzione della popolazione e delle attività economiche, ricadute però che non sembrano essere state prese adeguatamente in considerazione a Brussels<sup>5</sup>.

In Italia l'attuazione delle direttive comunitarie ha portato, nel 1992, alla trasformazione delle "Ferrovie dello Stato"<sup>6</sup> in "Ferrovie dello Stato - Società di Trasporti e Servizi per azioni", interamente di proprietà del Ministero dell'Economia e Finanze e sotto il controllo operativo del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti. Con questo inizia il – lungo – processo di trasformazione che ha portato, con la divisionalizzazione operata tra il 2000 e il 2001, all'attuale struttura societaria che vede la holding "Ferrovie dello Stato" composta dalle seguenti società:

- RFI - Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., gestore dell'infrastruttura ferroviaria (partecipata al 100%);
- Trenitalia S.p.A., società che gestisce il trasporto passeggeri e quello merci (partecipata al 100%);
- Italferr S.p.A., società di ingegneria ferroviaria che si occupa di progettazione e direzione lavori per opere ferroviarie (partecipata al 100%);
- Ferservizi S.p.A. – società di servizi del Gruppo (partecipata al 100%);
- FS Logistica – società che si occupa della logistica ferroviaria per il sistema merci (partecipata al 100%);
- FS Sistemi Urbani – società di valorizzazione urbana del patrimonio immobiliare del Gruppo non funzionale all'esercizio ferroviario (partecipata al 100%);
- Fercredit S.p.A. - società di servizi finanziari del Gruppo (partecipata al 100%);
- Grandi Stazioni S.p.A. - società che gestisce le 13 principali stazioni ferroviarie italiane (partecipata al 59,99% con il restante capitale privato);

**2\_** Del "primo pacchetto ferroviario" (cd. pacchetto infrastruttura) fanno parte le Direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE e 2001/16/CE; del "secondo pacchetto ferroviario" fanno parte le Direttive 2004/49/CE (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie), 2004/50/CE (direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo), 2004/51/CE (direttiva relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie) ed il Regolamento CE 881/2004 (Regolamento sull'Agenzia Ferroviaria Europea); del "terzo pacchetto ferroviario" fanno parte le Direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché i Regolamenti 2007/1370/CE<sup>1</sup>, 2007/1371/CE e 2007/1372/CE.

**3\_** Servizio nel quale il treno attraversa almeno una frontiera di uno Stato membro e la cui finalità principale è trasportare passeggeri tra stazioni situate in Stati membri diversi.

**4\_** L'Italia recepisce le Direttive comunitarie mediante il Dlgs 8 luglio 2003 n. 188, "Attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE in materia ferroviaria", che si caratterizza per essere uno dei più aperti alla concorrenza internazionale.

**5\_** Non va sottovalutato, inoltre, che la Commissione Europea ha già da tempo avviato procedure di infrazione contro ben 25 dei 27 stati membri della UE per la mancata o incorretta attuazione delle direttive in materia di liberalizzazione dei mercati ferroviari, per dodici dei quali si è attualmente alla Corte di Giustizia de l'Aia. Fatto che ha portato la Direzione "Move" della Commissione Europea a presentare una proposta di direttiva di recast nel settembre 2010 con l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli alla concorrenza ancora esistenti e avviare all'assenza di un'appropriata supervisione regolamentare.

**6\_** Le Ferrovie dello Stato erano state già oggetto di un processo di riforma iniziato nel 1985, quando viene costituito il nuovo Ente "Ferrovie dello Stato" (istituito con la Legge n. 210 del 17 maggio 1985).

- Centostazioni S.p.A. - società per la gestione e riqualificazione delle 103 stazioni ferroviarie di medie dimensioni (partecipata al 59,99% con il restante capitale privato);
- Sita Sogin S.r.l. - società che gestisce i servizi complementari per i viaggiatori (partecipata al 55%).

Parallelamente, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti inizia a rilasciare licenze per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Ad oggi<sup>7</sup>, apparente successo della liberalizzazione, risultano in possesso di tale licenza 49 imprese ferroviarie<sup>8</sup>. Ma il mercato ferroviario italiano oggi si caratterizza per la presenza:

- di un'impresa, Trenitalia S.p.A., posseduta interamente da Ferrovie dello Stato S.p.A., società di capitale totalmente statale che risulta essere prevalente su tutte le altre 48 imprese, avendo una quota di mercato pari al 95% nel settore passeggeri e al 92% in quello merci;
- di una pluralità di imprese regionali – di proprietà dei rispettivi enti locali e quindi pubbliche – che svolgono servizio passeggeri in forza di contratti di servizio con le Regioni;
- di una serie di altre imprese, sia nazionali che appartenenti ad altri Stati membri dell'UE, che svolgono prevalentemente servizio merci.

È evidente la mancanza di una reale liberalizzazione del mercato ferroviario in Italia, dovuta alla presenza ingombrante del Gruppo Ferrovie dello Stato. La separazione, prescritta dalle direttive comunitarie, fra RFI Rete Ferroviaria Italiana, il gestore di rete, e Trenitalia, principale operatore ferroviario, è di fatto solo formale in quanto entrambi appartenenti al Gruppo Ferrovie dello Stato, celando il monopolio di fatto dello Stato. Stato cui però compete anche la regolamentazione del settore in termini di rilascio delle licenze di esercizio e delle relative certificazioni di sicurezza. In questo contesto teoricamente è possibile competere con Trenitalia, tanto che alcuni operatori merci alternativi a Trenitalia stanno aumentando lentamente le loro quote di mercato e alcuni competitor nel settore passeggeri sono entrati sul mercato, ma non facile – come evidenziato dalla difficile vicenda di NTV – Nuovo Trasporto Viaggiatori e da quella ancor più rocambolesca di Arenaways –, dimostrazione dell'imperfezione del sistema italiano.

A ciò si va ad aggiungere anche il ruolo "imperfetto" delle Regioni e degli altri enti locali nel quadro del trasporto ferroviario locale (urbano, metropolitano, regionale). Molte delle Regioni italiane sono titolari di tratte di ferrovie locali ("ferrovie in concessione") e svolgono – o possono svolgere – un ruolo di concorrenza con gli operatori della restante rete ferroviaria, quella gestita da RFI, compresa quindi Trenitalia.

Nello stesso tempo, risultato della divisione del precedente soggetto Ferrovie dello Stato e della diversa distribuzione di competenze amministrative in materia, i servizi ferroviari regionali, in particolare quelli metropolitani, sono passati sotto la competenza diretta delle Regioni, che possono teoricamente affidarle a società, pubbliche o private, purché in possesso di licenza di esercizio e copertura finanziaria mediante gara pubblica. Ma praticamente,

**7** *Fonte: RFI – Rete Ferroviaria Italiana. L'elenco è attualmente in fase di aggiornamento presso il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.*

**8** *Delle 49 imprese, 21 disimpegnano servizi sia passeggeri che merci, 19 solamente passeggeri e 9 solamente merci.*

**9** *“Lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto, incluse le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, domanda dei passeggeri, determinazione dei prezzi dei biglietti e relative modalità di emissione, ubicazione e numero delle fermate, orario e frequenza del nuovo servizio proposto”.*

in virtù di quanto disposto dal punto 2<sup>o</sup> dell'articolo 59 della Legge 99/2009, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", gli operatori privati – come accaduto ad Arenaways – non possono svolgere servizi ferroviari in concorrenza con Trenitalia laddove le Regioni svolgano il servizio trasporto passeggeri mediante società miste con Trenitalia o affidandolo direttamente sempre a Trenitalia mediante Contratti di servizio, e quindi sussidiandolo.

Ciò di fatto comporta che la qualità del servizio ferroviario regionale dipende direttamente dalle politiche della mobilità e dalle risorse impiegate dalle Regioni o dagli altri enti locali e dalla quantità e qualità dei controlli sull'esercizio del servizio svolto da Trenitalia. E non tutte le Regioni o Provincie si impegnano allo stesso modo.

In questo contesto si è venuto a collocare il progetto Alta Velocità, che ha portato ulteriori elementi di trasformazione degli assetti territoriali in termini di variazione dei confini dei sistemi regionali, delle aree di gravitazione metropolitana, dei contesti insediativi locali, e, conseguentemente, del modello di mobilità.

Il quadro che ne deriva è pertanto già oggi di per sé sufficiente a evidenziare il divario che si è andato a formare tra "reti veloci" e "reti lente", tra territori e città "veloci" e territori e città "lente", con conseguenze sulle future opportunità di sviluppo economico che si possono facilmente immaginare.

## 2. Nuove pratiche di mobilità?

Nell'arco degli ultimi vent'anni, le pratiche di mobilità degli italiani sono state influenzate dal complessificarsi delle strutture territoriali e della distribuzione delle attività che in esse si svolgono quotidianamente. A ciò non ha sicuramente fatto riscontro un adeguamento delle infrastrutture e dell'offerta di trasporto pubblico.

Dal 1971 ad oggi il quadro generale della mobilità in Italia si è trasformato in modo sostanziale e i dati indicano come si sia consolidato l'uso dell'automobile privata rispetto agli altri mezzi di trasporto pubblico. Ciò nonostante l'impetuosa crescita dei costi di manutenzione e gestione dell'automobile, fortemente condizionati dall'incremento del prezzo dei carburanti che, da allora, immediatamente prima della crisi energetica mondiale che si registra a seguito della guerra del Kippur nel 1973, ha raggiunto i valori record di questi giorni<sup>10</sup>. Dal 1971 al 2001 l'utilizzo dell'automobile privata è più che raddoppiato nel caso degli spostamenti casa-lavoro, a fronte di una riduzione del 12% dell'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblico; mentre, nel caso degli spostamenti casa-luogo di studio, l'uso dell'automobile privata si è addirittura decuplicato e quello di scooter e motociclette si è più che raddoppiato. Segnale di un radicale cambio delle abitudini di mobilità e, contestualmente, dei modelli insediativi<sup>11</sup> è la sensibile riduzione del numero di persone che si spostano a piedi (nel 2001 quasi un terzo rispetto al 1971).

Leggermente differente quanto si registra nelle grandi città italiane<sup>12</sup>, dove, nel 2009, la ripartizione degli spostamenti risulta essere la seguente<sup>13</sup>:

modalità di spostamento	%
Mezzi pubblici	<b>11,6</b>
Mezzi privati (auto)	<b>80,8</b>
Motociclo/Ciclomotore	<b>7,5</b>
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

**10** Il prezzo medio della benzina passa da € 0,076 del 1970 (prezzo attualizzato: €1,228; fonte: Data Book 2011, Unione Petrolifera) all'attuale € 1,927 (fonte: IlSole24Ore).

**11** La crescita dispersa delle città ha fortemente contribuito all'utilizzo, praticamente obbligatorio, dell'automobile privata per qualsiasi tipo di spostamento giornaliero.

**12** Si tratta delle città con più di 100.000 abitanti e attualmente sono 47 (Fonte: Comuni Italiani) e rappresentano il 25% della popolazione italiana.

**13** Fonte: AA.VV., Ripartizione degli spostamenti motorizzati per mezzi di trasporto nella mobilità urbana. Isfort, Osservatorio "Audimob" sui comportamenti di mobilità degli italiani, 2010.

	Nessun mezzo (a piedi)		Mezzo pubblico su rotaia o su gomma		Auto privata		Motocicletta, ciclomotore, scooter		Bicicletta o altro mezzo		TOTALE	
	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
→ luoghi di lavoro												
1971	4.662.827	<b>31,7</b>	2.924.594	<b>19,9</b>	4.008.439	<b>27,2</b>	1.861.809	<b>12,7</b>	1.252.370	<b>8,51</b>	<b>14.710.039</b>	<b>100,0</b>
1981	3.239.983	<b>21,8</b>	2.790.242	<b>18,7</b>	6.770.880	<b>45,5</b>	988.856	<b>6,6</b>	1.093.515	<b>7,35</b>	<b>14.883.476</b>	<b>100,0</b>
1991	2.547.502	<b>15,5</b>	1.905.765	<b>11,6</b>	10.359.802	<b>63,0</b>	710.425	<b>4,3</b>	923.264	<b>5,61</b>	<b>16.446.758</b>	<b>100,0</b>
2001	1.891.170	<b>11,6</b>	1.293.805	<b>7,9</b>	11.541.085	<b>70,9</b>	833.430	<b>5,1</b>	720.707	<b>4,43</b>	<b>16.280.197</b>	<b>100,0</b>
→ luoghi di studio												
1971	5.746.733	<b>65,8</b>	1.780.296	<b>20,4</b>	316.974	<b>3,6</b>	135.122	<b>1,5</b>	752.474	<b>8,62</b>	<b>8.731.599</b>	<b>100,0</b>
1981	5.424.112	<b>52,0</b>	2.433.511	<b>23,3</b>	981.818	<b>9,4</b>	146.202	<b>1,4</b>	1.443.984	<b>13,85</b>	<b>10.429.627</b>	<b>100,0</b>
1991	3.442.266	<b>35,2</b>	2.610.997	<b>26,7</b>	2.164.661	<b>22,1</b>	261.472	<b>2,7</b>	1.312.449	<b>13,40</b>	<b>9.791.845</b>	<b>100,0</b>
2001	2.435.671	<b>26,1</b>	2.003.818	<b>21,5</b>	3.479.414	<b>37,3</b>	365.814	<b>3,9</b>	1.038.699	<b>11,14</b>	<b>9.323.416</b>	<b>100,0</b>

ANNI	Traffico viaggiatori		Traffico merci	
	Viaggiatori (in migliaia)	Passeggeri-chilometro (in milioni)	Tonnellate caricate (in migliaia)	Tonnellate-chilometro (in milioni)
1991	434.718	45.065	66.862	21.680
2001	482.799	46.752	87.809	24.629
2009	586.015	44.404	49.511	15.224

**Tab.1** Popolazione residente che si reca al luogo abituale di studio o di lavoro per mezzo di trasporto utilizzato ai censimenti della popolazione dal 1971 al 2001. (Fonte: Istat, 2012)

**Tab.2** Trasporto ferroviario: dati passeggeri e merci 1991-2009. (Fonte: Istat, Trenitalia)

La mobilità ferroviaria negli anni dal 1991 fino ai giorni nostri, a fronte di un incremento del numero totale di viaggiatori (+35%), registra una flessione del numero di passeggeri-chilometro<sup>14</sup> e un crollo del 26% nel traffico merci, maggiormente interessato dalla liberalizzazione del mercato ferroviario.

I dati sul trasporto ferroviario dal 1991 al 2009 denunciano, da un lato, la diminuzione della "densità" di passeggeri trasportati e, dall'altro, la preferenza data al trasporto merci su gomma, nonostante i più volte reiterati inviti a ridurre il peso dell'autotrasporto in Italia<sup>15</sup>.

Indicativo il confronto tra i tempi di percorrenza sulle diverse linee ferroviarie che dal 1999 al 2011 hanno registrato dei cambiamenti, tenendo conto anche dell'apertura al servizio della linea ad alta velocità.

A parte le nuove linee veloci, quello che si registra è un generalizzato aumento dei tempi di percorrenza sulle linee tradizionali e su quelle secondarie, a significare una maggior attenzione del gestore RFI e dell'operatore di monopolio Trenitalia per le linee commerciali.

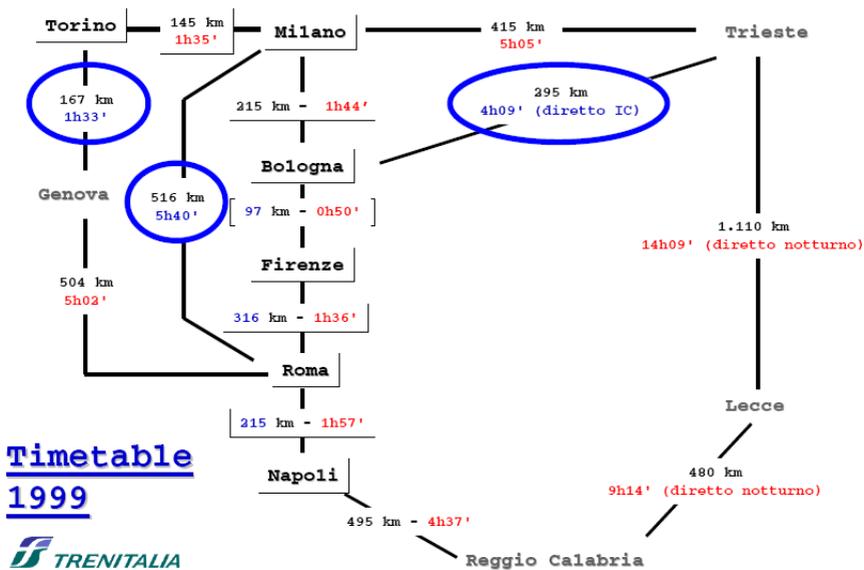
Ulteriore conseguenza della liberalizzazione del mercato ferroviario è la diminuzione del parco vetture ferroviarie, che nel giro di vent'anni si è ridotto del 27%.

Con la (pseudo) liberalizzazione dei servizi ferroviari quello che si è potuto osservare è come si sia attuata una politica commerciale di massimizzazione delle rendite a tutto discapito dei servizi (sociali) di trasporto e anche del capitale fisso sociale costituito dal "bene" ferrovia.

Conseguenza diretta di tale politica è la qualità dell'attuale offerta ferroviaria, che si articola in alcune tipologie di servizi passeggeri (Alta Velocità, Intercity, trasporto locale/metropolitano, treni regionali/interregionali) e che si presenta generalmente scadente, con l'unica eccezione dei treni dell'Alta Velocità, gli unici ad essere operati in regime commerciale e che servono una sola fascia

<sup>14</sup> È una unità di misura che rappresenta il trasporto di un solo passeggero su una distanza di un chilometro di strada ferrata.

<sup>15</sup> Va ricordato tuttavia che in Italia l'autotrasporto merci è fortemente sussidiato dallo Stato.



**Fig.1 + Fig.2\_** Tempi di percorrenza su ferrovia: confronto 2011 - 1999. (Fonte: Trenitalia, elaborazione dell'Autore)

geografica.

Le ferrovie italiane, a seguito della liberalizzazione e delle insostenibili politiche per la mobilità e i trasporti, hanno perso il ruolo di infrastruttura primaria, limitandosi a quei servizi di natura "commerciale" come l'Alta Velocità che, tuttavia, perdendo il livello di connessione con la restante rete, sono destinati a perdere utenti-viaggiatori.

Non a caso, negli stessi anni (1991-2009) la quantità di autoveicoli a motori in Italia è più che raddoppiata, arrivando a contare una media di più di 0,6 autovetture per abitante, con gravi conseguenze di natura ambientale (inquinamento dell'aria e acustico) e socioeconomiche (costi gestione degli autoveicoli<sup>16</sup> e costi sanitari per il conseguente incremento dei sinistri).

### 3. Effetti territoriali

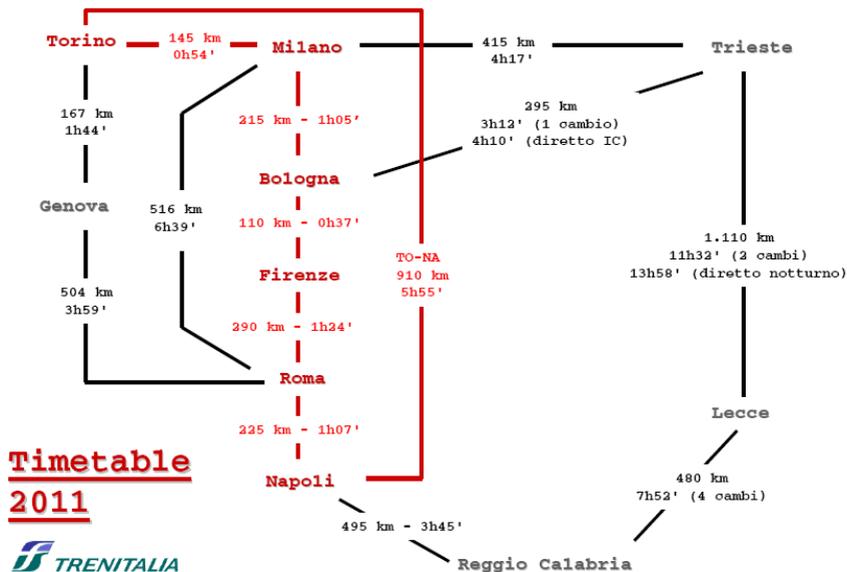
L'immagine che ne deriva è a dir poco disastrosa per il trasporto pubblico in Italia, specchio di pratiche di mobilità e frutto di politiche miopi che, a partire dagli anni Cinquanta, si fondano sul veicolo privato piuttosto che sul trasporto pubblico. Un modello di mobilità sempre più insostenibile sotto qualsiasi profilo, che costituisce una delle principali cause del degrado ambientale e anche socioeconomico delle città odierne e di vaste porzioni del territorio e che ha contribuito alla rapida e frammentaria urbanizzazione dei nostri territori dal Secondo Dopoguerra.

In particolare, con la privatizzazione e la liberalizzazione del mercato ferroviario quello che si evidenzia immediatamente è la netta separazione tra linee ad alta redditività e linee a bassa redditività.

Le prime, ad alta redditività, sono quelle linee che per frequentazione e importanza risultano essere di fondamentale importanza e costituiscono l'asse portante delle connessioni ferroviarie, per offerta - e richiesta - di spostamenti<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Secondo il mensile specializzato "Quattroruote", i costi di gestione delle automobili dal 1971 ad oggi sono aumentati del 200%.

<sup>17</sup> Per esempio, le direttrici Torino-Milano-Venezia e, soprattutto, Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli, oltre alle linee ad Alta Velocità.



Le seconde, quelle a bassa redditività, svolgono – e hanno sempre svolto – un ruolo di “presidio territoriale”, un servizio “sociale”, e connettono ambiti territoriali scarsamente abitati e spesso impervi<sup>18</sup>, collegando città che complessivamente non superano i 150 mila abitanti, tanti quanto un quartiere di Milano o di Roma.

Con la liberalizzazione e l'immissione sul mercato di linee così diverse per caratteristiche e “appetibilità”, le seconde sono destinate a essere trascurate. La prima conseguenza territoriale ipotizzabile è l'accentuarsi del fenomeno di abbandono dei relativi territori (quanto a popolazione residente e attività insediate) e quindi degli squilibri territoriali.

Oltretutto, la rete ferroviaria italiana ancora oggi non è dotata di un livello omogeneo di evoluzione tecnologica<sup>19</sup>, con evidenti ricadute sulla libera circolazione dei convogli.

Conseguenza, diretta e indiretta delle politiche di (pseudo) liberalizzazione e di quelle della mobilità, negli ultimi 15 anni nelle grandi aree urbane italiane serve da linee ferroviarie fondamentali e ora dalle linee ad Alta Velocità, città e territori rapidi, si sono registrate trasformazioni non tanto in termini di incremento della popolazione insediata nell'area urbana/metropolitana ma come variazione dei confini dell'area stessa, con l'inglobamento di nuovi territori la cui crescita demografica registra un incremento sensibile, di molte volte superiore a quello dei comuni capoluogo, e l'esclusione di altri, con una perdita di popolazione altrettanto sensibile. La popolazione delle grandi città è andata migrando lungo le direttrici meglio collegate con il centro e, in genere, i luoghi di lavoro e di studio, rendendo compatibili le istanze insediative – spesso legate a quel recondito desiderio di una casa unifamiliare con giardino che in centro città sarebbe inaccessibile – e quelle finanziarie – allontanandosi dal centro della città il costo degli immobili diminuisce (ma

**18** Per esempio, le linee montane, sia alpine che appenniniche.

**19** Dei quasi 19.000 km di ferrovie italiane, attualmente 16.700 km sono gestiti da RFI-Rete Ferroviaria Italiana mentre circa 2.000 km, le ex ferrovie concesse, sono di proprietà regionale e vengono gestite da altre società pubbliche o partecipate, e utilizzano tecnologie spesso incompatibili con gli standard della rete RFI (per scartamento, armamento e tipo di alimentazione). La rete gestita da RFI è articolata in linee fondamentali, che coprono il 38% della rete e di cui fanno parte quelle ad alta velocità, in linee “complementari” e in linee “di snodo” – secondo le definizioni del gestore – che coprono il restante 62%; inoltre il 28,7% delle linee non è ancora oggi elettrificato e viene percorso da motrici a trazione diesel e il 55,0% è a binario unico. Non ultimo, le linee ad Alta Velocità utilizzano un voltaggio differente da quello di buona parte delle linee elettrificate, dovendo pertanto utilizzare convogli speciali multi tensione.

quanto più è ben collegato, tanto meno il costo diminuisce). Mentre nei territori e nelle città lente il fenomeno è stato sostanzialmente inverso, laddove il decremento demografico si è accompagnato anche con un progressivo abbandono delle attività economiche e con l'accentuarsi, conseguente, dei fenomeni di squilibrio territoriale.

#### 4. Conclusioni e scenari.

Il quadro che si delinea è complesso.

La relazione tra liberalizzazioni del trasporto ferroviario e in genere del trasporto pubblico locale, le pratiche di mobilità, il territorio e le sue strutture insediative è uno dei fenomeni di maggior interesse nel panorama degli studi urbani recenti.

L'influenza che le liberalizzazioni/privatizzazioni hanno avuto e stanno continuando ad avere sulle pratiche di mobilità è un dato di fatto – la gente preferisce utilizzare il mezzo di trasporto più efficiente ed economico e si insedia dove incontrano la convenienza tra costo degli immobili, stili di vita e accessibilità. Ma sono altrettanto evidenti le criticità del settore dei trasporti e della mobilità in Italia connesse a quelle delle politiche di liberalizzazione/privatizzazione del mercato ferroviario e del trasporto pubblico locale.

È evidente altresì come i problemi del sistema del trasporto ferroviario in Italia prendano origine innanzitutto dal fatto che la rete ferroviaria non è stata oggetto di un intervento generale e omogeneo di rinnovamento prima dell'avvio del processo di liberalizzazione, differenziando e frammentando in tal modo l'efficienza della rete.

Condizione aggravata dalla realizzazione della linea ad Alta Velocità che interessa solamente una parte minoritaria del Paese (il 12% della popolazione) e che ha dato luogo all'incremento dei livelli di concentrazione e polarizzazione di popolazioni e attività.

Ma si può affermare che tutto ciò sia una causa del processo di privatizzazione/liberalizzazione in senso assoluto o si possono identificare alcune criticità nella formula adottata in Italia?

Gli effetti territoriali negativi sono riconducibili prevalentemente ad alcune scelte attuative operate negli anni dai governi italiani e non all'inefficienza o erroneità della normativa comunitaria di riferimento.

Sotto il profilo gestionale, la mancata separazione tra il gestore dell'infrastruttura (RFI – Rete Ferroviaria Italiana) e l'operatore ferroviario che di fatto detiene il monopolio del traffico passeggeri (Trenitalia), appartenenti allo stesso gruppo societario (Ferrovie dello Stato), non ha consentito l'effettiva liberalizzazione del mercato ferroviario<sup>20</sup>. Al punto che praticamente fino ad oggi non c'è stato nessun grande operatore ferroviario che ha presentato domanda di rilascio di licenza a svolgere il servizio passeggeri sulle linee ordinarie della rete RFI. Mentre per le sole linee ad alta velocità – ad alta redditività –, è stata già rilasciata una licenza ad un grande operatore (NTV), unico a entrare in diretta concorrenza con Trenitalia.

Sotto il profilo dell'erogazione di servizi essenziali, quali il trasporto ferroviario di garanzia, questi sono stati assoggettati a "contratti di servizio" tra Trenitalia – al momento unico operatore nazionale – e lo Stato e le singole Regioni, a cui compete l'onere finanziario per l'esercizio dei collegamenti in termini di acquisto di

<sup>20</sup> Va ricordato, inoltre, che al momento dello smembramento dell'azienda ferroviaria di Stato, se da una parte è stata attribuita a RFI l'intera dotazione infrastrutturale – ad eccezione delle aree non più utilizzate per il servizio ferroviario –, dall'altra è stato attribuito a Trenitalia l'intero parco veicoli di FS, ponendola in una posizione di vantaggio evidente rispetto a qualsiasi altro operatore ferroviario che avesse voluto avviare un servizio passeggeri o merci.

ANNI	Totale	Mezzi di trazione		Carrozze e rimorchi	Bagagliai e postali	Carri per merci e bestiame
		Di cui				
		Locomotive a vapore	Locomotive elettriche			
1991	6.069	149	2.170	14.624	2.146	97.196
2001	5.096	23	1.959	10.049	427	65.927
2009	4.427	-	1.790	8.065	185	....

ANNI	TOTALE	Motoveicoli	Autoveicoli					TOTALE AUTOVEICOLI	Rimorchi
			Autovetture	Autobus	Autocarri	Trattrici e motrici per semirimorchi			
			TOTALE	x1.000 abitanti					
1991	34.736.109	3.005.761	28.434.923	501,0	78.649	2.447.552	72.069	31.033.193	697.155
2001	41.936.274	4.114.455	33.239.029	583,4	89.858	3.541.545	124.149	36.994.581	827.238
2009	47.969.845	6.414.202	36.371.790	604,3	98.724	4.584.210	157.807	41.212.531	343.112

**Tab.3\_ Flotta ferroviaria e composizione 1991-2009.** (Fonte: Istat, Trenitalia)

**Tab.4\_ Flotta ferroviaria e composizione 1991-2009.** (Fonte: Istat, ACI)

tracce-orario o addirittura di fornitura di convogli ferroviari specifici.

Di fronte alla mancata ristrutturazione della rete prima dell'avvio della liberalizzazione, molte Regioni hanno preferito investire risorse finanziarie per le proprie tratte ferroviarie – ex ferrovie in concessione – o per altre modalità di trasporto (su gomma), fino a far decidere per la dismissione di alcune tratte minori.

Il paradosso è evidente.

Innanzitutto, le società ferroviarie principali, sia a livello statale che a livello regionale, sono pressoché tutte di proprietà pubblica. Va poi notato che il citato problema di integrazione tecnologica e funzionale tra le linee esistenti – oltre in molti casi alla obsolescenza delle infrastrutture - non garantisce di fatto l'accessibilità a operatori ferroviari diversi da quelli attuali, specie se si tratta di ferrovie regionali.

Sotto il profilo politico, la pseudo-liberalizzazione messa in atto fino ad oggi vede lo Stato come proprietario sia del gestore della rete, RFI, che dell'operatore che detiene il 95% del traffico sia di passeggeri che di merci, oltre ad essere al tempo stesso anche il garante della sicurezza ferroviaria.

Ciò mentre le linee regionali e metropolitane continuano ad essere soggette alle norme relative al "servizio universale"<sup>21</sup> e pertanto sovvenzionate dallo Stato o dalle Regioni e altri enti locali, non permettendo l'accesso a operatori privati che vogliono realizzare questo tipo di servizio e quindi, di fatto, impedendo una reale concorrenza nel settore.

Cosa ne è del territorio, in tutta questa vicenda?

Nonostante quello della mobilità ferroviaria non sia l'elemento portante della mobilità pubblica in Italia, ciò che è emerso da questi primi studi è che nel corso degli ultimi anni si sia registrato un'ulteriore variazione delle pratiche di mobilità sia nelle grandi aree urbane che nei (pochi) territori scarsamente abitati. Rispetto a quanto accaduto a cavallo degli anni Settanta, le pratiche

**21\_ Appartengono al cosiddetto "servizio universale" i collegamenti ferroviari non commerciali e per i quali l'obiettivo non è richiesto il pareggio economico ma sono considerati necessari per garantire alla collettività requisiti minimi di accessibilità. Lo Stato, mediante un Contratto di Servizio (2009-2014) con il quale ne regola i requisiti prestazionali e l'ammontare dei sussidi pubblici, ha affidato il servizio universale per i collegamenti ferroviari nazionali passeggeri a Trenitalia.**

di mobilità hanno cominciato a “condizionare” le “forme” del territorio e delle città. Le espansioni urbane nelle grandi città si sono adattate ai requisiti di un’utenza che utilizza prioritariamente e sempre più irrinunciabilmente l’automobile privata e così si è adeguata la distribuzione dei servizi e delle attrezzature urbane, legate a logiche di mobilità automobilistica individuale e non collettiva o addirittura pedonale.

Le pratiche di mobilità, del resto, sono spesso pratiche irrazionali, o meglio, si sono adattate agli sviluppi urbani irrazionali degli ultimi anni, inseguendo spesso la vita frenetica delle grandi città e la frammentazione degli spostamenti giornalieri. Il ricorso ai motoveicoli e agli scooter è la risposta contemporanea al congestionamento del traffico veicolare e all’inefficienza e insufficienza del trasporto pubblico locale (ferrovie, metropolitane, tram, autobus, ecc.). Più di tutto, la città contemporanea in Italia sta perdendo totalmente la pratica “pedonale” come modalità di trasporto: le isole pedonali svolgono spesso e volentieri solo un ruolo di “vetrina” e si configurano sempre più come “riserve” per contenere pedoni irrinunciabili e maniaci dello shopping.

La correlazione tra dati sulla mobilità e dati territoriali – che evidenziano i cambiamenti demografici, socioeconomici e morfologici delle città – rilevano un’evidente crisi del sistema ferroviario e ribadiscono la mancanza di un ruolo concorrenziale delle ferrovie (in Francia si sposta per ferrovia una percentuale di passeggeri doppia rispetto a quanto accade in Italia).

La situazione attuale pertanto vede un rischioso e insostenibile aumento dei livelli di polarizzazione urbana e di squilibrio territoriale che contrastano con gli obiettivi delle direttive per lo sviluppo di un mercato ferroviario dell’Unione Europea del 1991 e con lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1996. Se non si interviene rapidamente sulle norme per la concorrenza nel mercato ferroviario e sulle politiche nazionali e regionali per mobilità e trasporti, con l’obiettivo di riequilibrare i sistemi di trasporto e sviluppare modelli di mobilità integrata e sostenibile, si rischia veramente di vanificare quanto finora fatto in termini di liberalizzazione dei mercati ferroviari e del trasporto pubblico locale.

Concludendo, le scelte operate a seguito della privatizzazione delle Ferrovie dello Stato hanno comportato l’accentuazione del divario funzionale e prestazionale all’interno della rete ferroviaria e tra questa e le nuove linee ad Alta Velocità, determinando una serie di effetti sul territorio, primo fra tutti l’accentuazione di squilibri territoriali.

Dal Dopoguerra in Italia è mancata e manca ancora oggi una programmazione unitaria e condivisa delle politiche infrastrutturali. In questo quadro, la liberalizzazione del settore ferroviario, sollecitata dall’Unione Europea per meglio rispondere all’unificazione dei mercati economici, in Italia è risultata essere fino ad oggi una – ennesima – occasione mancata.

Il progetto Alta Velocità rappresenta sicuramente un miglioramento dei livelli di accessibilità per un’importante fascia territoriale, ma non rappresenta forse l’intervento prioritario rispetto ad una ristrutturazione/valorizzazione integrale della rete ferroviaria nazionale, su cui finalmente si potrebbe aprire un mercato della concorrenza, a tutto vantaggio per gli utenti.

Le infrastrutture costituiscono l’armatura di un territorio: se non crescono equilibratamente e continuamente, il territorio si indebolisce.

## bibliografia

- AA.VV. 2005, "Alta velocità. Il sistema italiano", *Parametro* n. 258-259.
- Cerasoli M. 2012, *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo liberalizzazione*, Quaderni del Dipartimento di Studi Urbani n°2, Aracne editrice, Roma.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. 1996 (a cura di), *Le forme del territorio italiano*, Laterza, Roma-Bari.
- Clementi A. 1999 (a cura di), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Palombi, Roma.
- ISFORT 2010, *Osservatorio "Audimob" sui comportamenti di mobilità degli italiani*.
- Karrer F., Monardo B. 2000 (a cura di), *Territori e città in movimento*. Alinea, Firenze.
- Nuvolati G. 2002, *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, Il Mulino, Bologna.
- Ponti M. 2007, *Una politica per i trasporti italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Pucci P. 2004, "La territorialità delle infrastrutture", in Giuntini A., Pavese C. (a cura di), *Reti, mobilità, trasporti*, Franco Angeli, Milano.
- Pucci P. 2007, "La mobilità nei territori della città contemporanea", in Lanzani A., Moroni S. (a cura di), *Città e azione pubblica*, Carocci, Roma.



*rapide prospettive*  
#Roma #LocalitàEsquilino  
#Treno AV #Frecciargento

@ Paola Pucci |  
# Liberalizzazione  
Trasformazione urbana  
Scali ferroviari

# Liberalizzazioni nel settore ferroviario ed effetti sulle politiche di trasformazione fondiaria.

## Il caso degli scali ferroviari a Milano.

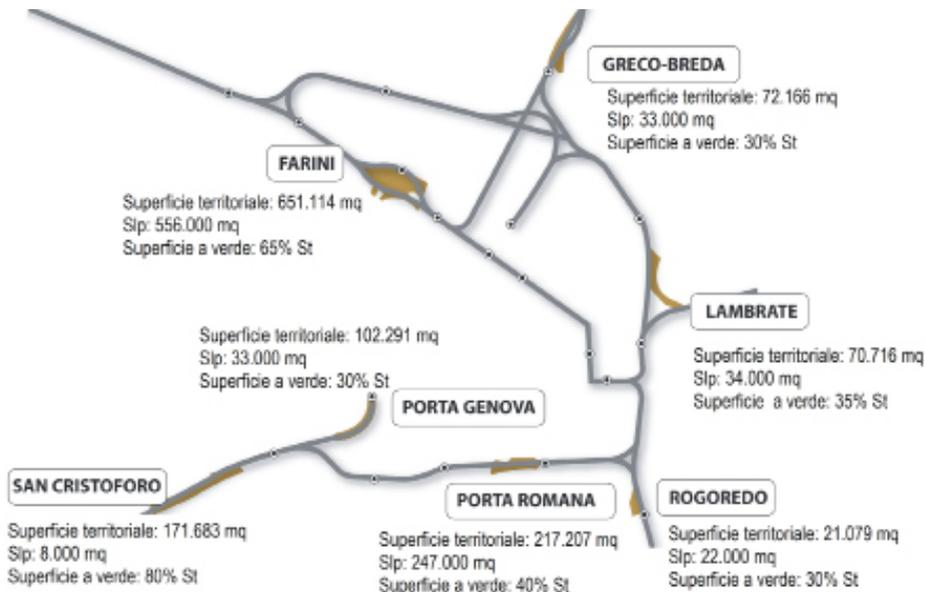
# Liberalization  
Urban transformations  
Railway areas

Liberalization in the railway sector and effects of policies for urban land transformation. The case of the railway area in Milan.

*The issue of the effects of liberalization on urban transformations is particularly important for the quantity and the localization of areas and buildings of the railways, whose transformations involve significant impacts on the arrangement of settlements in the urban areas concerned. The issue consequently concerns the role played by FS - Ferrovie dello Stato Group SpA towards the local governments for the negotiation of the modalities of transformation of the railway areas, considering the fact that it derives relevant land rents – originally due to the State company Ferrovie dello Stato – which puts the Group in a position of competitive advantage over other competitors in the sector. The critical evaluation on the forms that the process of liberalization in the rail transport has taken in Italy bring us to address at least three sets of issues concerning the consequences of liberalization: 1. on the re-configuration of responsibilities and roles of the actors involved in the process; 2. on the supply of rail services both regional and national; 3. on the policies of land transformation of areas and buildings owned by the railways, as well as on railway stations, which are, in many urban environments, by quantity and location of the areas, processes that have a significant impact on the future arrangement of settlements. In this context, the case of the transformation of the railway areas in Milan constitutes an experience of significant interest, although still in progress, for the amount of railway areas involved in the disposal and for their localization, and for the revision of the urban plan that the new center-left council of the city of Milan has recently concluded (May 2012).*

Una valutazione critica sulle forme che ha assunto il processo di liberalizzazione nel trasporto ferroviario in Italia porta ad affrontare almeno tre ordini di temi che riguardano:

- le conseguenze dei processi di liberalizzazione sulla ri-configurazione delle competenze e dei ruoli degli attori coinvolti nel processo, non riconducibili unicamente ai gestori delle reti e dei servizi ferroviari e ai ministeri, ma anche alle amministrazioni locali per quanto riguarda la trasformazione dei sedimi e delle aree ferroviarie;
- le conseguenze dei processi di liberalizzazione sull'offerta dei servizi ferro-



**Fig.1** Gli scali ferroviari dismessi a Milano. Sono rappresentati lo scalo Farini (500.000 mq di superficie), l'area di Porta Romana (220.000 mq), l'area di Milano Porta Genova (100.000 mq), l'ex scalo merci di Lambrate (50.000 mq), l'area di Milano S. Cristoforo (120.000 mq), l'ex scalo merci di Rogoredo (30.000 mq) e lo scalo Certosa (30.000 mq).

viari sia regionali che nazionali, a fronte di deficit pregressi, ma anche di una trasformazione delle domande di mobilità, legata a pratiche e modi d'uso del territorio più articolati e flessibili nel tempo e nello spazio, che poco si adattano alla "rigidità" del servizio ferroviario;

- le conseguenze dei processi di liberalizzazione sulle politiche di trasformazione fondiaria delle aree e degli immobili di proprietà delle ferrovie, oltre che sulle stazioni ferroviarie che, in molte realtà urbane, costituiscono, per quantità e localizzazione delle aree, processi di rilevante impatto sugli assetti insediativi futuri.

Rispetto alle valutazioni di carattere economico e gestionale sui processi di regolazione del settore ferroviario su cui esiste molta letteratura (si veda Ponti, 2007), una riflessione meno puntuale si è spesa sulle conseguenze dei processi di liberalizzazione sulle politiche di trasformazione fondiaria delle aree e degli immobili di proprietà delle ferrovie, oltre che sulle stazioni ferroviarie.

## 1. Un punto di vista parziale: gli effetti della liberalizzazione sulle trasformazioni urbane.

Il tema degli effetti della liberalizzazione sulle trasformazioni urbane riveste una particolare importanza per almeno due ordini di questioni.

La prima riguarda la quantità e la localizzazione di molte aree e di immobili ferroviari le cui trasformazioni comportano impatti rilevanti sugli assetti insediativi delle aree urbane interessate e richiama anche il tema del ruolo che Fs S.p.A. è chiamata a svolgere nei rapporti con le amministrazioni locali per negoziare le modalità di trasformazione immobiliare delle aree ferroviarie.

La seconda questione riguarda le rilevanti rendite di natura finanziaria di cui

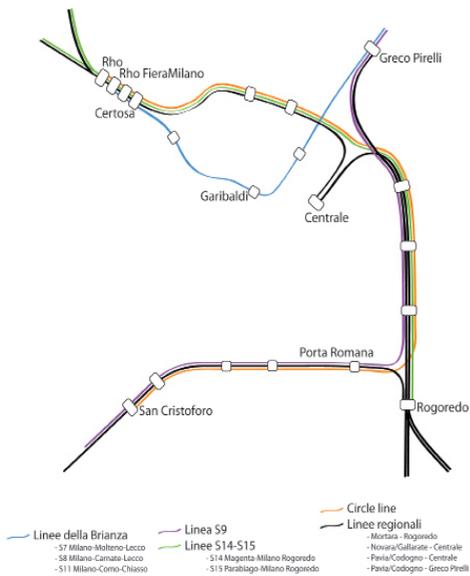


Fig.2\_La Circle Line in Milano.

RFI può disporre in qualità di proprietario e gestore del patrimonio immobiliare; condizione che dà a RFI un vantaggio competitivo (in termini di disponibilità finanziarie rilevanti), rispetto agli altri competitori.

Le modalità di trasformazione degli scali ferroviari e gli interventi sui nodi/stazioni rispondono a due logiche distinte che condizionano anche i rapporti tra RFI e amministrazioni locali.

Se nel caso delle stazioni gli interventi sono avvenuti perlopiù entro il perimetro di competenza di RFI che ha avviato in molte grandi e medie stazioni importanti operazioni di *restyling* con introduzione di attività terziario-commerciali, che hanno prodotto impatti non sempre positivi sulle aree urbane limitrofe, nel caso delle trasformazioni delle aree ferroviarie la negoziazione con gli enti locali rappresenta la condizione necessaria per un intervento immobiliare sulle stesse e

dunque per determinare il valore immobiliare delle operazioni.

Per questo, un aspetto di rilevante interesse dei processi in atto riguarda sia le modalità con cui sono gestiti gli interventi di valorizzazione dei sedimi ferroviari rispetto agli iter istituzionali di governo delle trasformazioni urbane, sia il ruolo che riveste Fs S.p.A. in qualità di proprietario dei sedimi, sia la natura degli “scambi negoziali” tra Fs e amministrazioni locali nella determinazione delle trasformazioni immobiliari delle aree.

In questo contesto, il caso della trasformazione degli scali ferroviari a Milano costituisce un’esperienza, seppure ancora *in itinere*, di rilevante interesse, sia per la quantità di aree ferroviarie interessate dalla dismissione e per la loro localizzazione, sia per la fase di revisione del piano urbanistico che la nuova Giunta di centro-sinistra del comune di Milano ha da poco concluso (maggio 2012).

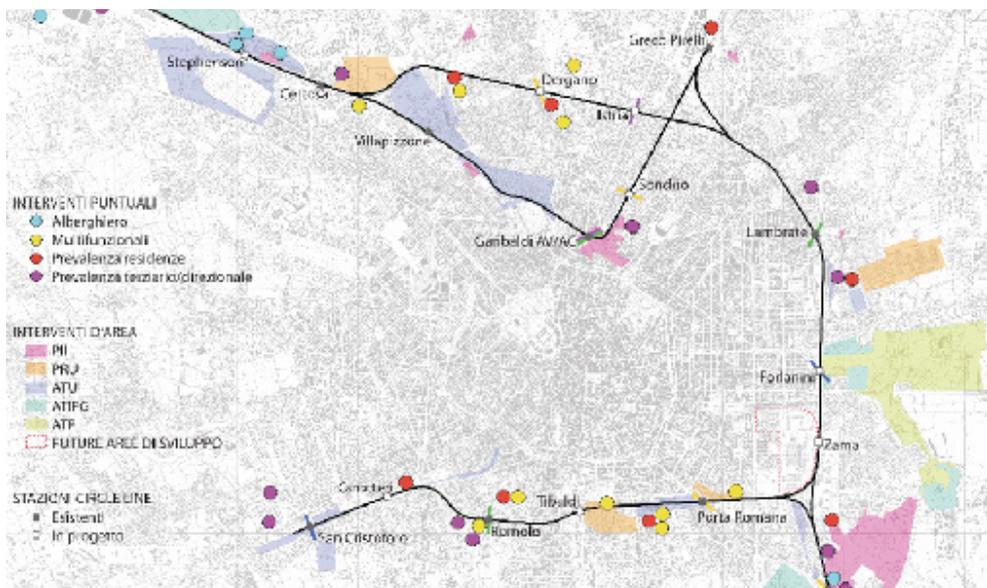
## 2. La trasformazione degli scali ferroviari a Milano

Gli scali ferroviari dismessi di Milano rappresentano un’importante risorsa per la città, come anche per Fs S.p.A.

Sono un’importante risorsa per la città di Milano in termini quantitativi - la superficie complessiva è pari a circa 1.300.000 mq - e di localizzazione, poiché siti in aree centrali e semicentrali della città, per le quali possono rappresentare occasioni uniche di ridisegno e di miglioramento della qualità urbana.

Sono un’importante risorsa per Fs S.p.A. in termini di valorizzazione immobiliare del suo patrimonio, poiché si tratta di sette scali urbani dismessi (Fig.1), localizzati in aree urbane dense.

Gli accordi avviati tra Amministrazione comunale e Fs holding sul futuro di queste aree hanno portato alla firma dapprima di un Accordo quadro (AQ,



**Fig.3** Le aree di trasformazione urbana in Milano lungo l'anello ferroviario.

2005) e quindi di un Accordo di programma (AdP 2007), che ha coinvolto anche Regione Lombardia.

L'Accordo quadro (2005) firmato tra Comune di Milano e il gruppo FS prevedeva che il Comune di Milano promuovesse la ri-destinazione funzionale delle aree ferroviarie dismesse, oggi occupate da scali ferroviari, mentre Fs attraverso Rfi avrebbe destinato parte dei proventi legati alla valorizzazione immobiliare delle aree di proprietà, per migliorare il sistema ferroviario milanese, per finanziare il secondo Passante di Milano, per razionalizzare il sistema della distribuzione delle merci in città e per completare la ristrutturazione della cintura ferroviaria sud in Milano.

L'Accordo quadro, che ha definito i contenuti generali dell'intesa sul programma di trasformazione delle aree ferroviarie non più funzionali all'esercizio, nonché la destinazione delle plusvalenze generate dalle valorizzazioni tra Comune di Milano e Fs Holding, è stato oggetto di un nuovo Accordo di Programma (2007-2009).

Il documento stabilisce i contenuti delle trasformazioni degli scali ferroviari (per un totale di circa 1.100.000 mq) con l'impegno per Ferrovie dello Stato di "destinare le plusvalenze alla realizzazione delle opere concordate di riqualificazione e potenziamento del sistema ferroviario", senza precisarne i contenuti.

Successivamente all'Accordo di Programma (2007-09), il nuovo Piano di governo del territorio di Milano (PGT), adottato il 14 luglio 2010 dalla giunta di centro-destra, fa propri i principali contenuti nell'AdP, inserendo gli scali Farini-Lugano, Romana, Genova, San Cristoforo, Greco, Lambrate, Rogoredo nelle aree strategiche classificate come "Ambiti di trasformazione urbana" (ATU), e modificandone la perimetrazione, con un aumento della superficie coinvolta (1.306.000 mq) e il conseguente incremento delle volumetrie e

quindi delle plusvalenze generate.

Su una superficie territoriale complessiva di 1.306.256 mq interessata alla trasformazione, il PGT della Giunta del sindaco Moratti prevedeva di realizzare 933.000 mq di slp e 730.865 mq di aree a verde, con mix funzionali prevalentemente orientati alla realizzazione di funzioni terziarie e di servizi, tra cui spazi e servizi di interesse pubblico per complessivi 247.000 mq di slp; università e ricerca per 590.000 mq di slp; commercio e artigianato per 33.000 mq di slp, design e creatività per 41.000 mq di slp, funzioni amministrative per 22.000 mq di slp.

Per quanto attiene gli interventi di adeguamento della rete ferroviaria che l'AdP prevedeva a carico di FS S.p.A., nel PGT figurava il progetto della cosiddetta *Circle line* (Fig.2) . Si tratta di un nuovo servizio ferroviario per la mobilità urbana che utilizza il semi-anello ferroviario esistente per il transito di treni a carattere locale, mentre il progetto del Passante ferroviario ovest (il cosiddetto Secondo Passante) viene stralciato e sostituito da una "linea di forza del trasporto pubblico", costituita da una linea di trasporto pubblico a guida vincolata.

Nel PGT la *Circle line*, inserita tra i 15 "Grandi Progetti di Interesse Pubblico"<sup>1</sup>, diventava occasione non solo per creare un nuovo sistema di trasporto pubblico per la città e per sostenere gli interventi edilizi legati alle trasformazioni degli scali ferroviari e di alcune aree dismesse attraversate dalla linea, ma anche per creare nuove connessioni verdi e ricucire quartieri da sempre separati dalla barriera ferroviaria.

Le stime dell'allora Assessore all'Urbanistica – Carlo Masseroli – indicavano che "il progetto costerà 140milioni di euro, finanziati integralmente dal progetto di riqualificazione degli scali ferroviari cittadini. La realizzazione della *Circle line* costerà un ventesimo circa di una nuova linea metropolitana, ma l'aumento della frequenza dei treni garantirà una capacità oraria di circa 12mila persone, pari a quella delle nuove linee metropolitane in costruzione M4 e M5" (Masseroli, 2010).

Al di là delle stime ottimistiche, alcune rilevanti contraddizioni emergono nei contenuti degli accordi tra la precedente Giunta comunale e Fs spa e nel rapporto tra le trasformazioni degli scali ferroviari, decise nell'Adp e le strategie complessive di ridisegno urbano e delle relazioni metropolitane.

Una prima questione riguarda la capacità del nodo ferroviario di Milano, già congestionato, di sopportare una nuova offerta ferroviaria, a meno di un investimento da parte di RFI di potenziamento del nodo, che si rende peraltro necessario a prescindere dalla *Circle line*, poiché anche i treni ad alta velocità in Milano transitano sulla rete esistente.

Ad una sottovalutazione delle questioni di carattere tecnico - peraltro di importanza strategica nelle trattative tra Fs e Comune - nel PGT si aggiunge l'assenza di una strategia complessiva entro cui inserire le trasformazioni degli scali, che avrebbe dovuto considerare anche la loro localizzazione e il differente livello di accessibilità di ogni area (o porzione di essa), come condizione per declinare le opportunità insediative (in termini di indici volumetrici, mix funzionali, quantità di aree da destinare a verde).

Assumere i contenuti dell'AdP, oltre a deprimere la valenza strategica degli interventi, ingenera ulteriori squilibri nella distribuzione dei pesi insediativi

1\_ Nel PGT, adottato dalla Giunta di centro-destra del sindaco Moratti, la *Circle line* figura tra i "Grandi Progetti di Interesse Pubblico", 15 interventi di trasformazione definiti "epicentri strutturali invariati" su cui si baserà lo sviluppo della città. Questi 15 progetti sono definiti come flessibili e aperti, finalizzati a suggerire idee di grande respiro con cui: innescare un dibattito pubblico; predisporre concorsi e competizioni pubbliche; indirizzare le trasformazioni e le risorse private; attivare percorsi di sussidiarietà.

delle aree di trasformazione attorno alla *Circle line* e nella capacità del nuovo servizio di assorbire la domanda generata e attratta.

Sembra cioè che il progetto della *Circle line* nel PGT della precedente Giunta prescinda da valutazioni sia sulle prestazioni trasportistiche del nodo ferroviario di Milano, sia sugli effetti che le trasformazioni insediative delle aree di intervento produrranno in termini di nuova domanda indotta e generata. Lo scenario che si determinerebbe è di evidente squilibrio tra il quadrante nord-ovest, dove si concentrano importanti volumetrie esistenti e in progetto a destinazione terziario direzionale (non necessariamente legate alla trasformazione degli scali) e il quadrante sud e sud-ovest, dove le nuove volumetrie sono inferiori per quantità e si inseriscono in ambiti a destinazione prevalentemente residenziale (generatori di traffico) (**Fig.3**).

Inoltre la possibilità di procedere alla trasformazione delle aree anche in assenza di un progetto unitario potrà avere conseguenze rispetto all'esito complessivo dell'intervento, a cui si aggiunge l'incertezza sulle modalità di gestione delle trasformazioni immobiliari delle aree, negoziate da Fs con il Comune, ma che probabilmente saranno cedute a promotori immobiliari.

### 3. Una nuova fase

La nuova Giunta comunale di centro-sinistra, eletta nel giugno 2011, ha avviato una fase di revisione dei contenuti e di alcune scelte del PGT adottato dalla precedente Giunta, nell'ottica di contenere le nuove volumetrie e il consumo di suolo, ma ha "congelato" le scelte sulle aree ferroviarie.

Nel nuovo piano urbanistico (approvato nel maggio 2012) il tema strategico per il disegno futuro della città, della trasformazione degli scali ferroviari viene cioè ricondotto alla procedura dell'Accordo di programma.

Non ha quindi trovato attuazione "l'opportunità di ricomprendere la questione scali ferroviari all'interno del PGT, escludendo il ricorso alla procedura di AdP in corso", peraltro enunciata nella bozza del "Documento politico di indirizzo per il governo del territorio" della Consulta per la revisione del PGT della nuova Giunta del sindaco Pisapia (ottobre 2011).

Se i tempi stretti di revisione del PGT hanno probabilmente condizionato questa scelta, va tuttavia segnalato l'avvio di una nuova fase, finalizzata alla redazione di un documento programmatico sugli scali ferroviari dismessi, quale atto necessario per ri-negoziare con Fs i termini del precedente Accordo di programma.

Nel confermare, anche per gli scali ferroviari, la riduzione degli indici urbanistici (indice unico di riferimento 0,35 per diritti edificatori liberi), la nuova Giunta, attraverso il documento allo studio, intenderebbe costruire un quadro programmatico chiaro che rappresenti il *framework* di riferimento per avviare valutazioni trasparenti sui benefici e sui costi per gli attori in gioco.

Le questioni sono note e riguardano le volumetrie generabili dalla trasformazione delle aree ferroviarie, il relativo mix funzionale e gli impegni di Fs per migliorare l'offerta di trasporto su ferro nell'area urbana milanese, che richiede investimenti mirati.

Meno scontato il modo con cui costruire valutazioni integrate e garantire un confronto "alla pari" tra Amministrazione pubblica e Fs S.p.A.

## bibliografia

- AA.VV. 2006, "La cintura ferroviaria di Milano e le occasioni di riqualificazione urbana", *Territorio*, n. 39, pp. 66-69.
- Beyer A., Chabaliere D. 2009, "La réforme ferroviaire en Europe", in Savy M., *Question pour le transport en Europe*, La Documentation Française, Paris, pp. 97-116.
- Boitani A. 2002, "Liberalizzazione e regolazione dei servizi ferroviari", *Economia Pubblica*, vol. 32, n. 4, pp. 41-65.
- Boitani A. 2008, "Liberalizzazioni interrotte", in Donovan M., Onofri P. (a cura di), *Politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 193-215.
- Codecasa G., Ponzini D. 2011, "Public-Private Partnership: A Delusion for Urban Regeneration? Evidence from Italy", *European Planning Studies*, vol.19, n. 4, pp. 647-667.
- Coutard O. 2010, "Services urbains: la fin des grands réseaux ?" in Coutard O., Levy J.-P., *Ecologies urbaines*, Economica, Paris, pp. 102-129.
- Grillo M. 2006, "Infrastrutture a rete e liberalizzazione delle Public Utilities", in De Vincenti C., Vigneri A. (a cura di), *Le virtù della concorrenza. Regolazione e mercato nei servizi di pubblica utilità*, Il Mulino, Bologna.
- Ponti M., Beria P. 2009, "Lo stato della liberalizzazione dei trasporti in Italia", *Economia dei servizi*, n. 3.
- Ponti M. 2007, *Una politica per i trasporti italiani*, Laterza, Roma-Bari.
- Protasoni S. (a cura di), *Milano scali ferroviari, Trasformazioni urbane, ruoli e dinamiche territoriali*, Dipartimento di Progettazione dell'Architettura, Politecnico di Milano.



*rapide prospettive*  
#RomaStazioneTermini  
#Treno AV #Frecciargento

@ Mario Cerasoli |

# Azienda ferroviaria  
privata  
Concorrenza  
Treno pendolare |

# Private railway  
company  
Competition  
Commuter train |

# Un'intervista a Giuseppe Arena.

## Giuseppe Arena: an interview.

### *Who is Giuseppe Arena?*

*Born in 1951, a Sicilian railwayman's son, graduated in economics, soon he entered in the State Railways and quickly became the youngest instructor at the School of Training of the Italian railways. Just over forty, he decided to leave the State company to launch a tourist company specialized in travels by train. In 1997, Arena started its first private railway company, RailItaly, which was replaced in 2000 by the Mediterranean Railway Company, in consortium with other entrepreneurs.*

*In 2006 he founded the company Arenaways, in which he is still chief executive officer. The new company in 2010 proposed the first private passengers intercity train in Italy, between Turin and Milan, using conventional railway lines but entering into direct competition with Trenitalia. Arenaways in fact proposed a new concept of commuter train, closer to the needs of travellers. But this marked the beginning of the problems of the company, which was severely limited by the Ministry of Infrastructure and Transport and by Trenitalia and that failed in one year. After two years, however, Arenaways won the legal battle and, reconstituted with new shareholders, is launching again its innovative offers of rail transport in local transport and night trains.*

### Chi è Giuseppe Arena?

Classe 1951, figlio di un ferroviere siciliano, ancora bambino si trasferisce con la famiglia a Torino, dove studia fino alla laurea in Economia e Commercio. Come il padre, entra presto in Ferrovie dello Stato facendo il capostazione e altrettanto presto si fa notare dai dirigenti dell'azienda per il suo modo di operare e per questo diviene il più giovane istruttore della Scuola di Formazione delle FFSS nel settore movimento. Ma evidentemente le Ferrovie dello Stato cominciano a stare troppo "strette" al giovane Arena che, poco più che quarantenne, decide di lasciare l'azienda per avviare un'impresa turistica specializzata in viaggi in treno.

Di lì a pochi anni, nel 1997, chiede il rilascio di una licenza ferroviaria per la sua prima impresa ferroviaria, la Railltaly, che pochi anni dopo, nel 2000, viene sostituita dalla Società Strade Ferrate del Mediterraneo, in cordata con altri imprenditori, per arrivare poi a fondare nel 2006 la società Arenaways, di cui Giuseppe Arena è tuttora amministratore delegato. La nuova società, appena ottenuti i certificati di sicurezza nel 2009 e 2010, propone il primo collegamento intercity passeggeri in Italia, tra Torino e Milano, utilizzando tratte ferroviarie tradizionali. Ed entra in diretta concorrenza con Trenitalia. Il servizio offerto da Arenaways proponeva un concetto innovativo di treno pendolari, più vicino alle esigenze dei viaggiatori.

Ma, sempre nel 2010, l'Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti blocca sul nascere il treno di Arenaways perché, dato che prevedeva fermate intermedie tra i due capoluoghi di regione, avrebbe "compromesso l'equilibrio economico del contratto di servizio" stipulato con Trenitalia.

Arenaways è pertanto costretta a rielaborare l'offerta, eliminando le fermate intermedie fra i due capoluoghi ed utilizzando solo uno dei due tracciati proposti. Una limitazione pesante, evidentemente contraria ai principi della liberalizzazione del mercato ferroviario, che nel giro di un anno porta al fallimento della società – oggi rinata con una nuova compagine societaria.

Tuttavia, il 9 agosto 2012, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) multa Trenitalia e RFI per "abuso di posizione dominante" a causa della ritardata assegnazione delle tracce-orario ad Arenaways – oltre diciotto mesi dopo la richiesta iniziale – e per aver fornito informazioni errate all'URSF che hanno indotto l'ufficio a non autorizzare le fermate intermedie per il servizio intercity Torino – Milano.

Oggi, in attesa di far ripartire il collegamento Torino-Milano, Arenaways sta per attivare due collegamenti notturni tra Torino e la Calabria e la Puglia, con i "Trenhotel", sulla scia dell'esperienza spagnola di analoghi convogli. E questa volta, Trenitalia ha scelto di avere Arenaways come partner commerciale per quel tipo di servizio ferroviario.

**Mario Cerasoli** *Dottor Arena, quando ha iniziato l'avventura con Arenaways quali pensava sarebbero stati gli effetti di un servizio intercity da Torino a Milano, in concorrenza con Trenitalia?*

**Giuseppe Arena** Considerando la scarsità della qualità del servizio pendolari, di tutto ciò che si sente sempre dire dai pendolari, che a loro vengono dati sempre dei treni per disgraziati, quasi per "punire" il pendolare – così una prossima volta impara a trovarsi un posto di lavoro sotto casa –, realizzare un treno dove la qualità dei posti a sedere, della pulizia, finanche delle *toilette* era la vera sfida da mettere in atto.

I nostri treni li abbiamo pensati noi, non semplicemente un costruttore, perché i costruttori, per quanto prestigiosi, pensano come costruttore e non è detto che quello che stanno pensando collimi con quello che esattamente sono le reali necessità dei viaggiatori, pendolari in testa. Il fatto di poter avere certi tipi di servizio a bordo – che, purtroppo, noi abbiamo attuato solo



**Fig.1** Giuseppe Arena.  
(Fonte: La Stampa.it)

in parte – fa la differenza, perché una persona che parte alle sei o alle sette di mattina, che prende un treno per andare a lavorare a Milano, non riesce a fare le cose della quotidianità. E allora nella nostra ultima versione di treni Torino-Milano, grazie per esempio alla liberalizzazione dei servizi postali, c’era anche un piccolo ufficio postale gestito da una compagnia privata che, grazie al suo terminale, permetteva di spedire perfino le raccomandate. Cose che di solito non puoi fare su un “normale” treno pendolari. Questa era la filosofia. Io pensavo di poter portare a bordo del treno molti pendolari. Poi, di fatto, noi non abbiamo potuto fare neanche il servizio base e non abbiamo provato effettivamente se tale tipo di servizi a bordo dei treni avrebbero attirato un maggiore numero di passeggeri.

**MC** *Non vi hanno fatto fare le fermate intermedie e a quel punto era talmente ridotta la fascia di utenti ...*

**GA** Nell’ultimo periodo, nonostante tutto, riuscivamo a coprire il 60-70% dei posti passeggeri, però anche perché avevamo ridotto il numero delle carrozze e quindi il numero dei posti che era abbastanza esiguo (100-150 persone) per treno. E alla fine sono diventati solamente due treni...

**MC** *Quando è iniziato il servizio tra Torino e Milano?*

**GA** Il servizio è cominciato in ritardo, a novembre del 2012 (doveva cominciare a settembre però per una serie di questioni legate all’omologazione è iniziato a novembre).

**MC** *Per poter avviare il collegamento Torino-Milano quanto tempo prima avete cominciato ad operare?*

**GA** Per far nascere un’impresa ferroviaria ci vogliono almeno tre anni. Intanto perché bisogna ottenere la licenza e poi, in una seconda fase, il certificato di sicurezza, che predispone la nascita dell’impresa ferroviaria. Il certificato non è un “pezzo di carta”, è un investimento finanziario. Non basta produrre carta ma bisogna produrre anche uomini e mezzi. Per mesi, per anni, si affrontano i costi di avviamento dell’impresa - che aumentano costantemente – ben prima che ci siano introiti dal servizio. Per formare un capotreno ci vogliono quattro mesi, per un allievo macchinista ce ne vogliono nove, che diventa macchinista dopo un corso di nove mesi e lo stage in macchina che dura cento giornate. Un macchinista necessita di una formazione di due anni. Non si può pensare quindi di dire “domani faccio un’impresa ferroviaria”. Tutto ciò costituisce sicuramente una barriera all’ingresso ma non tutti possono fare gli imprenditori ferroviari, bisogna avere un *know-out* e ciò è sicuramente positivo, obbliga a fare bene e “correre” prima degli altri.

**MC** Eppure, nonostante queste difficoltà, lei ha evidentemente creduto nella liberalizzazione delle ferrovie per questo tipo di servizio, quello passeggeri intercity: perché? Nel settore merci, infatti, c'è stata una discreta diffusione di imprese mentre in quello passeggeri ci siete voi di Arenaways e c'è NTV, che però svolge solamente servizio alta velocità.

**GA** Io ho fatto il pioniere per le merci perché la mia prima impresa è stata un'impresa merci. Alle merci mi sono avvicinato perché in quel momento per entrare i problemi erano minori. E poi le merci alla fine viaggiano su treni notturni, sono meno visibili rispetto al passeggero mentre il mercato passeggeri viene controllato maggiormente e a vista. Nelle merci sono entrati in tanti, una decina – anche se meno che in altri stati europei –, e alcune imprese sono già scomparse.

**MC** Le imprese ferroviarie che attualmente hanno licenza risultano essere 49, tra passeggeri, merci e miste.

**GA** Nella realtà, tra quelle ci sono anche le imprese pubbliche, regionali, che si sono dovute trasformare in imprese ferroviarie (la GTT in Piemonte, LeNord in Lombardia, ecc...). Quelle private veramente operative sono poche.

**MC** Tornando alla domanda, lei perché ha creduto nella liberalizzazione?

**GA** Ho creduto nella liberalizzazione, soprattutto nel settore dei cosiddetti treni a media e lunga percorrenza – non l'Alta Velocità – e continuo a crederci oggi. Il nostro è un paese lungo e stretto e ha tante città importanti l'una vicina all'altra, non come in Spagna e Francia, dove per ridurre le grandi distanze hanno sviluppato l'alta velocità. Da noi mancavano e mancano ancora adesso i collegamenti di qualità, intercity, di media distanza. Questo è il mio settore, quello su cui continuo a puntare.

**MC** Con queste parole lei ha risposto anche alla domanda seguente: per quale motivi non ha pensato di attaccare il mercato dell'alta velocità?

**GA** Devo dire che ancora adesso, andando controcorrente, continuo a non credere al business dell'alta velocità – anche se poi non abbiamo neanche un "sistema" ad alta velocità ma solamente una linea dell'alta velocità.

**MC** Proprio perché ha creduto in questo tipo di collegamenti, quelli intercity, Arenaways si è confrontata con il tema delle linee sussidiate dallo Stato e dagli altri enti territoriali. Nella vostra vicenda siete stati accusati da Trenitalia di aver "turbato" l'esercizio di una linea sussidiata, la Torino-Milano. Questo fa parte dei meccanismi della liberalizzazione del mercato ferroviario, delle norme che regolano la concorrenza. È giusto? Non è giusto? Cosa pensa oggi dei meccanismi della liberalizzazione del mercato ferroviario in Italia?

**GA** Il sussidio dovrebbe essere riconosciuto a tutti. In realtà dovrebbe essere modificata la logica di erogazione del sussidio. È corretto che ci sia un sussidio per favorire il trasporto ferroviario ma non può accadere che il sussidio sulla Torino-Milano sia uguale a quello sulla Asti-Carmagnola. Dato che tutti hanno diritto a muoversi, il sussidio dovrebbe essere prossimo allo zero sui collegamenti più frequentati e dovrebbe essere massimo sulle tratte minori meno abitate.



**Fig.2** Arenaways, Trenhotel.  
(Fonte: Arenaways.com)

**MC** Quindi i sussidi dovrebbero essere inversamente proporzionali al traffico sulla linea?

**GA** Sulla Torino-Milano dovrebbe essere praticamente pari a zero. E al contrario dovrebbe essere massimo sulla Asti-Carmagnola. Se gli abitanti di un comune sono solamente poche migliaia, è chiaro che ci saranno pochi viaggiatori in treno. Ma allo stesso tempo non bisogna limitare la loro mobilità: il sistema attuale, che prevede pochissimi collegamenti al giorno, non integrati con altri mezzi di trasporto su gomma, di fatto la impedisce. Poi, nelle aree periferiche dei grandi centri urbani funzionano di solito pullman di linea che convergono tutti sulla grande città – come da Bricherasio a Torino, da San Germano Chisone a Torino. Ognuno di questi paesi ha un pullman che va a Torino. Che senso ha? Quando c'è una linea ferroviaria che attraversa questi territori, il pullman dovrebbe collegare il piccolo comune con la stazione più vicina e potrebbero esservi pullman più piccoli e più frequenti. Ho in mente un nuovo modello di trasporto che vorrei attuare su almeno due linee secondarie piemontesi – se me lo consentiranno – dove in alcuni casi addirittura il macchinista è anche l'autista del pullman. Nei comuni dove la stazione è terminale, di testa, il macchinista, all'arrivo, scende dal treno e sale sul pullman insieme a tutti i passeggeri e li distribuisce nelle due-tre località a 30-40 minuti di viaggio. E al ritorno ne raccoglie altri che conduce al treno, con il quale percorre la strada inversa. Sarebbe una vera e propria coincidenza.

È vero, in questo modo risparmio anche i costi di un conducente.

**MC** Lei sa che la Direzione Move dell'UE ha presentato una proposta di recast alle direttive sulla liberalizzazione ferroviaria? Lei che correzioni apporterebbe alle norme italiane che hanno recepito le direttive comunitarie?

**GA** Una cosa che è stata sempre dimenticata è il punto 2 dell'articolo 59 della Legge 99/2009<sup>1</sup> di cui sono vittima.

Anche se c'è stato l'intervento dell'Antitrust contro Ferrovie dello Stato, l'articolo 59 non è stato rimosso. Anzi. Da due o tre cose scritte dall'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari (URSF), credo che sia stato anche peggiorato per certi versi. Lo dimostra il fatto che comunque, ogni volta che devo prendere in gestione una linea nuova, posso essere assoggettato di nuovo a tutto il processo di verifica dei requisiti economici. Quasi a dimostrare che a nessuno importa nulla del treno. Quindi, al di là di tutti i correttivi che si possono andare a fare, ci sono le cose macroscopiche che nessuno va a esaminare e correggere. Io posso dire che il processo legato a tutte le fasi di presentazione dei progetti, di superamento dei vincoli, delle omologazioni, funzionano abbastanza bene e continuo ad averne abbastanza fiducia. Ma al di là di quanto possa dire l'Unione Europea, nella pratica di tutti i giorni noi ci troviamo a lottare per superare ostacoli come quelli fissati dall'articolo 59 (che non appartiene al pacchetto normativo di recepimento delle norme europee sulle liberalizzazioni ferroviarie, ndr).

**MC** *E sulla questione della separazione tra gestore, operatori, tra proprietà, tutto sotto lo Stato, Stato che è poi anche garante della sicurezza e che è il soggetto che rilascia le licenze ferroviarie, cosa dice? Quello della separazione tra Stato e operatori è una delle cose che la Direzione Move chiede di correggere.*

**GA** Che ci sia la separazione e che non sia sotto un unico cappello, non c'è dubbio che debba essere attuato. Il "fornaio" si sporca le mani di farina comunque, non è che se ha il negozio da una parte e il forno dall'altra questo non accade. Ma questa forse è una questione quasi "umana".

Che poi dell'infrastruttura se ne faccia carico lo Stato, ne sono convintissimo. L'esperienza inglese ci insegna che con la privatizzazione hanno fatto praticamente morire la rete ferroviaria.

**MC** *Da "ferroviere" convinto, oggi quale pensa sia ancora il ruolo "territoriale" della ferrovia, nonostante i dati sulle pratiche di mobilità releghino questo mezzo di trasporto a percentuali di uso sensibilmente ridotte rispetto al trasporto su gomma, sia privato che collettivo?*

**GA** La ferrovia e il treno hanno ancora tantissime cose da fare. Nella realtà, dal punto di vista imprenditoriale, è il settore dove bisognerebbe investire di più. Perché anche le nostre aziende languiscono, dai costruttori ai manutentori, che praticamente non esistono più: per loro la ferrovia ha un ruolo fondamentale. In un paese come il nostro, che è lungo e stretto, ci sono ancora tantissime cose da fare. L'ultimo che ha operato nel settore delle ferrovie è stato Camillo Benso Conte di Cavour, dopo di lui c'è stato l'abisso.

**MC** *Le ferrovie italiane sono state tutte costruite prima della Seconda Guerra Mondiale. Dopo la Seconda Guerra Mondiale si sono costruite l'Alta Velocità e qualche ricordo...*

**GA** Dopo aver fatto i gradassi con le automobili, ci ritroviamo ora

<sup>1</sup> «Lo svolgimento di servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale, ivi compresa la parte di servizi internazionali svolta sul territorio italiano, può essere soggetto a limitazioni nel diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso del servizio, nei casi in cui il loro esercizio possa compromettere l'equilibrio economico di un contratto di servizio pubblico in termini di redditività di tutti i servizi coperti da tale contratto, incluse le ripercussioni sul costo netto per le competenti autorità pubbliche titolari del contratto, domanda dei passeggeri, determinazione dei prezzi dei biglietti e relative modalità di emissione, ubicazione e numero delle fermate, orario e frequenza del nuovo servizio proposto». Punto 2, Articolo 59 (Limitazioni ai servizi ferroviari passeggeri in ambito nazionale), Legge 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

come ci trovavamo quando si è cominciato a costruire le autostrade, perché le strade sono quasi inutilizzabili. Se vogliamo sviluppare un'economia basata esclusivamente sull'automobile, se vogliamo andare tutti in automobile non andiamo da nessuna parte – per non parlare di costi per l'energia, di costi sociali e di tutto il resto.

I nostri vecchi, che avevano visto lungo, hanno costruito in Italia una rete ferroviaria molto interessante, ramificata in tutto il nord e il centro. Sono le stesse linee che noi stiamo chiudendo o abbiamo chiuso. Una volta riattivate, molte di queste linee potrebbero funzionare con nuovi modelli di mobilità. Io ho scelto per la Torino-Milano un modello circolare che però non mi hanno mai consentito di realizzare. Nel nord Italia, grazie al lavoro fatto dai nostri avi, con il modello circolare potremmo collegare anche i piccoli centri con un'elevata qualità di servizio e a costi di esercizio molto più bassi rispetto al treno che parte e duplica le linee dei pullman. Usiamo quelle vecchie linee e da lì potremo ricostruire la storia delle ferrovie.

Con il modello circolare che avevamo progettato per la Torino-Milano, il macchinista durante il giorno lavorativo (la fascia oraria di sette ore del contratto) produceva l'equivalente di sei treni di Trenitalia. Partiva da una parte e finiva il servizio nello stesso posto. Però essendo un modello che toccava tre fasce, era come se facesse tre giri. E quindi con due giri produceva sei treni. Con un costo di produzione molto più basso, tutto sommato.

**MC** *Dottor Arena, le sue risposte sono state più che esaurienti. Io la ringrazio. E spero che la sua iniziativa possa finalmente trovare uno spazio autonomo e riconosciuto.*



# Rubriche

Sections





# Le molte facce del social housing

## The many faces of social housing

*Ugo Ischia's book raises some questions which keep relevancy despite its posthumous publication. The relationship between politics and urban planning as an ethical issue is a key-lecture for retracing the debate developed in Italian urbanism between the fifties and the seventies. A reconstruction of points of view concerning land revenue and environmental protection is effectively provided by the Author, who has recourse to the past of the discipline in order to prefigure a possible future.*

Ciò che negli ultimi tempi abbiamo cominciato a denominare “*social housing*” sembra non avere a che fare, almeno non direttamente, con la vecchia edilizia “popolare” e, per molti aspetti, nemmeno con quella “economica”, per il nostro paese tradizionali (dall’INA Casa alla GESCAL), che pure perseguivano in qualche modo almeno uno – tuttavia solo uno – degli obiettivi presenti che oggi caratterizzano il *social housing*.

Ovvero l’obiettivo di aiutare le famiglie a “conquistarsi” un’abitazione (in proprietà), attraverso alcune agevolazioni, anche, e in buona parte fiscali, ma in parte anche di altro tipo – es. regime calmierato degli affitti, la cumulazione degli stessi trasformata poi in “anticipo” per l’acquisto, agevolazioni e garanzie per i mutui, esoneri o riduzioni fiscali, etc. – tuttavia senza cambiare le modalità di produzione, né la tipologia degli alloggi.

Come è noto, sia l’edilizia “popolare” che quella “economica” sono per altro ormai entrambe quasi del tutto assenti, e da tempo, almeno a livello statale, ma di fatto, e con rarissime e deboli eccezioni, anche ai livelli regionali, da quando, a suo tempo, la materia fu “trasferita” appunto alle regioni (1975), per la verità in forma di frettolosa “liquidazione”, soprattutto dopo la scomparsa di fatto del CER, che bene o male aveva svolto in qualche modo compiti, oltre quello principale di redistribuzione delle risorse, anche di coordinamento delle attività e, per quanto possibile, di monitoraggio delle realizzazioni (attività per altro assai rara in Italia), e anche qualche tentativo di migliorare la qualità del prodotto.

E questa “perdita di presenza”, nel settore edilizio/abitativo, in un Paese, il nostro, che dalla fine degli anni Trenta non ha mai attivato e messo in atto politiche per le città e per il territorio, e dove quindi, in carenza di tali politiche, le “politiche per la casa”, dall’INA Casa alla GESCAL, hanno in qualche modo svolto di fatto un ruolo di supplenza a tale carenza, come succedano, anche se certamente

improprio, almeno fino ai primi anni Novanta.

In un certo senso, quindi, il *social housing* dovrebbe tendere e collocarsi in una fascia intermedia del fabbisogno di alloggi, oggi alquanto scoperta, tra la parte che può essere soddisfatta sul mercato e quella che dovrebbe dar luogo alle provvidenze pubbliche che, come detto, non solo attualmente, ma in realtà già da tempo, sono anch'esse di fatto inesistenti, o quasi. Oltretutto, con la ricorrente tentazione di "liquidare" quel poco di patrimonio residenziale/immobiliare che è rimasto per "fare cassa", e rapidamente, anche a costo di svendere il patrimonio stesso, magari solo per pagare gli stipendi agli "addetti ai lavori".

Diversi relatori intervenuti all'iniziativa sul *social housing* di Urban Promo 2011 hanno evidenziato la dimensione del problema, la sua diffusione e sua complessità, ovvero la difficoltà di adeguare l'offerta edilizio/residenziale – che deve comunque risultare compatibile con le risorse disponibili – alle intercorse modifiche strutturali dei "modelli" familiari e degli stili di vita, ormai lontanissimi da quelli "tradizionali" – composizione dei nuclei familiari (numericamente ridotti), stanzialità fuori sede periodica e/o prolungata (per studio, lavoro o altro), difficoltà crescente nella mobilità urbana e, in particolare, di quella tra centro e periferia (abitazione e luogo o luoghi di lavoro). Modifiche che per altro sono tuttora in corso di mutazione e, forse, almeno tendenzialmente anche più accelerata di quanto non sia stata fino ad oggi.

Mentre sembra invece che il mercato immobiliare – ovvero i costruttori/promotori, in molte città, e per gran parte della produzione edilizia – continuino a produrre abitazioni che di fatto si riferiscono proprio a quei modelli – famiglia "tipo", tre camere, cucina e bagno, e magari l'ormai indispensabile "posto auto" – e in primis al "modello" dominante, se così si può dire, della casa in proprietà (mito o necessità, considerando il livello degli affitti?). E questo sebbene la percentuale di alloggi in proprietà, come è noto, sia in Italia, e non da ora, ma storicamente, maggiore di quella di tutti gli altri Paesi, almeno europei (e in realtà non solo).

Ci si chiede dunque se possa esistere – ovvero se ci possa essere – un ragionevole spazio per un certo numero di promotori immobiliari, che intendano intercettare – e contribuire a soddisfare – questa fascia di persone/famiglie, di utenti insomma, che potremmo definire "non convenzionali", almeno rispetto a quelli "di tradizione" di cui sopra? E, soprattutto, se questi promotori possano produrre allo scopo un adeguato numero di alloggi, da affittare (possibilmente), ovvero, cosa più probabile, da vendere su un mercato a prezzi "calmierati", naturalmente non rinunciando del tutto a un "giusto guadagno", per altro assai difficile da determinare.

Stando ai risultati delle giornate torinesi del *social housing* di Urban Promo e, soprattutto, agli appelli lanciati da molti relatori in questa direzione, si



direbbe certamente di sì, almeno per quelli che sono intervenuti, forse la maggior parte, in rappresentanza delle Fondazioni di origine bancaria, alcune delle quali impegnate già da tempo su questo tema, come interessante risposta alle rispettive finalità sociali.

Gli stessi relatori, tuttavia, hanno ripetutamente individuato e segnalato al dibattito alcune condizioni, che riguardano ad esempio il tema della fiscalità, l'accesso e la garanzia dei mutui – e, più in generale, quella sociale – ovvero la durata e le modalità dei contratti, etc. Ed è evidente che a garantire su questi aspetti giuridico/sociali non possono comunque essere direttamente i contraenti privati, quali che siano, ma che invece spetti alle pubbliche amministrazioni fornire adeguate garanzie. Il che, nel nostro Paese, significa essenzialmente lo Stato per le questioni legislative e di regolazione generale, le Regioni per l'applicazione delle stesse, e le Province e i Comuni per le conseguenti realizzazioni ed eventuali gestioni.

Stando a quanto dichiarato dagli stessi relatori, lo sviluppo del cosiddetto *social housing*, almeno in Italia, non può dunque decollare davvero facendo a meno di questo sistema di garanzie – che quindi ci si augura venga normato, magari non in termini "lunari", come spesso avviene per tanti altri provvedimenti di vario genere – e che certamente non può sostituire l'edilizia residenziale pubblica che, come più volte ripetuto, è ormai da troppo tempo latitante in Italia. Il che per altro, oltre a lasciare scoperto un settore socialmente rilevante, comporta di fatto numerose distorsioni del mercato di riferimento (es. le ricorrenti e permanenti proroghe degli sfratti, le occupazioni abusive di alloggi altrimenti destinati, etc.), i cui danni e il cui costo complessivo, sebbene non sia stato mai quantificato, è certamente più che rilevante.

In altre parole, solo "normalizzando" l'attuale e complessa situazione delle abitazioni, e relativi regimi e conflitti, le pratiche e le realizzazioni del *social housing* potranno collocarsi davvero e con efficacia in quel livello intermedio tra l'edilizia residenziale "pubblica" e il cosiddetto "libero mercato", mirando in particolare a intercettare i nuovi bisogni emergenti e le nuove modalità dell'abitare per categorie di utenti che già esistono e che tendenzialmente sono in crescita, dagli anziani, ai giovani che devono spostarsi, per lavoro, studio o altro. Potenziali utenti/clienti che oggi sono costretti al "fai da te", ovvero ad "arrangiarsi", ma che spesso devono rinunciare, per esempio, tuttavia frequente, ad opportunità di studio e/o di lavoro, o di altro tipo, non essendo in grado di procurarsi un alloggio, anche temporaneo. E quando pure lo trovino, esso sarà fatalmente a costi molto elevati, in particolare nelle città maggiori, quelle che appunto attraggono i giovani di belle speranze.

Infatti la difficoltà di reperire un alloggio adeguato, a costi sostenibili, limita di fatto la mobilità sul territorio e quindi l'accesso alle opportunità di studio e di lavoro che pure si possono presentare, molto più di quanto possano limitarle le ansie delle rispettive famiglie (ovvero babbi e mamme di eventuali "bamboccioni"); oppure costringe a "convivenze" non sempre felici.

Al capo opposto troviamo invece altre categorie – es. gli anziani, o comunque famiglie che nel tempo si sono ridotte di numero – più volte richiamate dai relatori dei convegni di Urban Promo – che "ingombrano" appartamenti inutilmente grandi, sostenendone oltretutto i costi di gestione, non volendo rischiare un salto nel buio dell'incertezza.

A questi utenti potenzialmente interessati, e a queste situazioni, il *social housing* dovrebbe essere in grado di offrire soluzioni adeguate, mantenendo un rapporto determinato e non marginale tra gli alloggi in affitto e alloggi in vendita – e magari adottando facilitazioni per il passaggio dall'uno all'altro – nella realizzazione di singoli interventi e, soprattutto, di complessi residenziali che, come suggeriscono le ormai numerose esperienze europee in questo campo, consentono anche di adottare criteri di compatibilità ambientale, dal consumo di suolo al contenimento energetico, e a volte producono anche forme di solidarietà e reciproco aiuto a livello di quartiere o di macro condomini. Tutto ciò evitando tuttavia la formazione di “isole residenziali”, caratterizzate nella localizzazione, e nelle stesse modalità di progettazione, di costruzione e di destinazione, mirando invece a “integrare” i nuovi interventi nel contesto urbano in cui sono situati, e magari promuovendo e/o incentivando nello stesso la riqualificazione degli edifici e migliorandone le condizioni di fruibilità per vecchi e nuovi abitanti. Un tema che, pur citato più volte, non sembra invece al momento emergere del tutto è infatti quello dell'alternativa tra nuove costruzioni e recupero/riqualificazione degli alloggi. Non si tratta evidentemente di radicalizzare le scelte in questo senso, ed è indubbio che iniziative di recupero/riqualificazione possano risultare più costose della realizzazione di nuove costruzioni, magari su terreni più periferici. Più costose ovviamente le aree già urbanizzate, rispetto a quelle “libere”, e spesso più periferiche, e più costosi i lavori di ripristino/riqualificazione (o demolizione e ricostruzione) di edifici vecchi e/o degradati.

Tuttavia interventi di recupero/riqualificazione in ambito urbano potrebbero contribuire significativamente a rilanciare iniziative più ampie di riassetto di intere parti urbane importanti, moltiplicandone il valore, anche se questo non si tradurrebbe direttamente in moneta. Ed anche per questo, naturalmente, sarebbe necessario un maggiore impegno degli enti pubblici, ai quali per altro, nel tempo, andrebbe comunque parte del plusvalore per le vie fiscali.

Al tema del *social housing* è stata dedicata l'intera “anteprima” di Urban Promo tenutasi a Torino, e questo stesso tema è stato abbondantemente ripreso e sviluppato anche nell'edizione di UrbanPromo tenutasi a Bologna, diventandone di fatto il tema principale. Nel passaggio tra questi due momenti di riflessione e di confronto critico è stato elaborato e sviluppato il “Manifesto del social housing”, ovvero una sorta di riassunto per punti, di quanto emerso e condiviso dalla maggior parte dei partecipanti. Il “Manifesto”, dunque, riprende in sintesi i punti di forza, ma anche le criticità del *social housing* allo stato attuale e nelle possibili linee del suo sviluppo. Tra i primi, appunto la possibilità di intercettare e soddisfare una fascia di utenti alquanto composita – dagli anziani ai più giovani – fornendo loro, in sostanza, alloggi adeguati, ma a prezzi contenuti, sia in termini di acquisto che, e forse soprattutto, per l'eventuale affitto. Tra le seconde, le problematiche intersezione con il settore pubblico, sia, come detto, per la eventuale e tuttavia necessaria ripresa di attività, sia in termini di produzione, che in quelli relativi alla gestione degli alloggi.

Infine, ma certamente non da ultimo, riguardo al trattamento fiscale relativo agli alloggi, in termini di facilitazioni, tuttavia non generalizzate come in passato, sostanzialmente al fine di promuovere genericamente le attività in campo edilizio, ma mirate invece a situazioni specifiche per consentire l'accesso agli alloggi delle persone che vogliono accedere ai prodotti del *social housing*.

@ Elisabetta  
Capelli |  
# Etica  
Urbanistica  
Politica

# Recensione La città giusta di Ugo Ischia

# Ethics  
Urban planning  
Politics

## Review\_La città giusta by Ugo Ischia

*Ugo Ischia's book raises some questions which keep relevancy despite its posthumous publication. The relationship between politics and urban planning as an ethical issue is a key-lecture for retracing the debate developed in Italian urbanism between the fifties and the seventies. A reconstruction of points of view concerning land revenue and environmental protection is effectively provided by the Author, who has recourse to the past of the discipline in order to prefigure a possible future.*

È il 1990 quando Ugo Ischia (Arco 1954 – Milano 2005) discute la propria tesi di dottorato sul rapporto tra etica e urbanistica, precorrendo temi di giustizia spaziale che dal decennio successivo avrebbero permeato il pensiero critico di sociologi e urbanisti. Ha da poco partecipato alla redazione del piano regolatore di Jesi coordinato da Bernardo Secchi, e si appresta a conciliare attività professionale e carriera accademica. Lavorerà infatti, tra gli altri, al piano regolatore generale di Canazei nel 1993 e ai piani provinciali di Bergamo nel 1993-94 e Milano nel 1997-98, e parallelamente diventerà ricercatore, poi professore associato presso l'Istituto Universitario di Architettura di Venezia. La riflessione sui fondamenti etici dell'azione pianificatoria sarebbe rimasta al centro dei suoi interessi, così da indurlo a rielaborare la tesi in vista di una pubblicazione che, tuttavia, continuò a rimandare. A sette anni dalla prematura scomparsa, Monica Bianchetin Del Grano ne ha curato infine l'uscita per le edizioni Donzelli, con il titolo riportato sull'ultima versione dattiloscritta dall'Autore, datata 5 maggio 1996: La città giusta.

Anche se l'orizzonte entro cui Ischia si muove è ancora connotato dalla centralità del piano, e non contempla quei cosiddetti programmi complessi che di lì a poco ne avrebbero sancito il graduale superamento, è innegabilmente suggestivo il richiamo all'autorevolezza dell'urbanistica che la sua riflessione contiene.

Attraverso le posizioni sostenute dai più influenti urbanisti italiani tra gli anni Cinquanta e Settanta, l'Autore ritrae una disciplina animata da un vivo dibattito sulla propria valenza politica e funzione sociale. Non di meno si sofferma sul suo statuto epistemologico, tra pretesa di scientificità e consapevolezza della dimensione comunicativa e persuasiva entro cui l'azione urbanistica è chiamata ad esercitarsi. Il "disincanto" che la connota all'indomani della seconda guerra mondiale e della caduta del fascismo viene da lui interpreta-

to come “conseguenza non secondaria della nuova condizione nella quale l’urbanistica [...] si ritrova ad affrontare problemi non solo della città, ma soprattutto del proprio ruolo sociale entro un contesto politico divenuto di colpo, e paradossalmente, molto più complesso” (2012, p. 4): una situazione che nel corso del tempo si sarebbe inesorabilmente acuita sia sul versante professionale, sia a livello disciplinare, intersecandosi con l’ondata di ripensamento post-modernista che a partire dagli anni ottanta coinvolge ogni campo del sapere, e che sotto molti aspetti si perpetua fino ad oggi.

Se, infatti, le origini della pianificazione moderna affondano nella persuasione di poter migliorare la società mediante il ricorso a particolari configurazioni spaziali, la realtà ha viceversa dimostrato che l’urbanistica non è in grado di opporsi al più ampio scenario socio-economico e dunque non può svolgere una funzione antistrutturale. L’idea di urbanistica come arte del rimedio è nota, ma, anche se l’Autore non si rifà esplicitamente a Leonardo

Benevolo a questo proposito, nelle sue pagine è percepibile la risoluta tensione a rivendicare per la disciplina un ruolo di maggiore influenza. La diffusa trattazione dedicata alla rendita come tema di giustizia distributiva e alla tutela dell’ambiente come responsabilità morale risponde a tale obiettivo.

Sullo sfondo della riflessione di Bernardo Secchi sull’alternanza tra “espansione” del discorso urbanistico – a livello di tematiche, obiettivi, strategie, attori – e “riduzione” improntata a rigore scientifico, Ischia si sofferma infatti sui diversi approcci con cui tali questioni sono state affrontate nella storia della disciplina, per evidenziarne le istanze etiche implicitamente sottese.

Ne discendono visioni dell’urbanistica come azione riformatrice, come esercizio interpretativo dei fenomeni urbani e delle loro connessioni con lo spazio, come pensiero critico e denuncia degli interessi privati che procedono a discapito delle città. Proprio su quest’ultima opzione, accuratamente illustrata attraverso il pensiero di Lewis Mumford, sembra convergere l’adesione dell’Autore, in particolare quando, a margine di estese citazioni dell’urbanista e sociologo statunitense, osserva che la pianificazione “non può essere adattativa, non può accogliere acriticamente le esigenze”, ma “deve procedere ad una revisione dei valori socialmente riconosciuti”, per poter orientare il sistema delle relazioni sociali ed economiche verso un nuovo ordine (2012, p. 111). Solo così essa “recupera la parte essenziale del modo di procedere proprio dell’utopia intesa come capacità creativa, come invenzione sociale, come “arte” rivolta al miglioramento. Non si tratta di disconoscere lo scenario storico-culturale entro cui ci si colloca: Ischia si dichiara consapevole del rischio di autoreferenzialità insito in un approccio astrattamente utopico. Si tratta di coltivare l’auto-riflessività della disciplina come condizione di autorevolezza e come espressione di un’etica della responsabilità.



**Fig.1** Ugo Ischia, *La Città Giusta. Idee di piano e atteggiamenti etici*, Roma, Donzelli Editore, 2012.





# Apparati

Others



## Profilo autori

### **Paolo Avarelli**

*Professore di urbanistica presso la Facoltà di Architettura di Roma Tre (dal 1995), dove è anche direttore del Corso di perfezionamento "Le nuove politiche urbane"; è stato incaricato di Economia dello spazio (dal 1979) e Urbanistica (dal 1983) presso la Facoltà di architettura di Pescara (Università di Chieti); dal 1985 è professore associato. Ha svolto studi e ricerche sui rapporti tra produzione edilizia e pianificazione; sullo sviluppo in alcune aree del mezzogiorno; sull'attuazione dei piani urbanistici; sulla pianificazione formale e l'azione pubblica; sull'housing in Italia ed Europa; sulle politiche urbane. Dal 1972 al 1994 ha svolto attività professionale e di ricerca operativa. Dal 1992 al 1998 è stato Segretario nazionale dell'Inu, del cui Direttivo nazionale è ancora membro; per l'Inu ha curato manifestazioni nazionali e internazionali e ricerche, anche conto terzi; dal 1998 è Direttore di "Urbanistica informazioni". Collabora con le riviste "Edilizia e territo-*

*rio" e "Guida agli enti locali" del gruppo Sole24ore, per il quale dirige anche una collana editoriale.*

### **Elisabetta Capelli**

*Laureata in Antropologia Culturale ed Etnologia, attualmente frequenta il dottorato in Politiche Territoriali e Progetto Locale presso l'Università degli Studi Roma Tre. Si occupa di antropologia urbana e nell'ambito della formazione dottorale sta approfondendo la gestione sociale negli interventi di social housing. Fa parte del comitato redazionale di Urbanistica Tre.*

### **Mario Cerasoli**

*Architetto, è ricercatore in Urbanistica presso il Dipartimento di Studi Urbani e docente di Urbanistica e Progettazione Urbanistica presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi "Roma Tre". Svolge attività di ricerca privilegiando i temi delle relazioni tra pianificazione urbanistica e infrastrutture, delle regole degli insediamenti urbani e del recupero dei centri storici.*

*Ha tenuto lezioni, conferenze e seminari in varie università ed istituti di ricerca italiani, europei e latinoamericani. Consulente urbanista presso amministrazioni comunali, enti e istituzioni pubbliche e private, ha partecipato, come coordinatore o consulente, a diversi piani urbanistici comunali e territoriali.*

### **Simone Ombuen**

*Vicepresidente INU Lazio; Direttore della Fondazione Giovanni Astengo; membro del Comitato Scientifico del CESPE e del CdA di Urb.It. srl. Premio In/Arch '90 per l'urbanistica. 1981-87 collaboratore dello studio Barucci: progettazione a Roma e Napoli di interventi per 2501 alloggi di nuova ERP, per 341 alloggi di recupero, di 15 interventi per servizi, di un parco di 9 ettari e di una chiesa; PPE degli ambiti di Barra, Taverna del Ferro e Pazzigno a Napoli; 1985-2004 Varie esperienze di pianificazione particolareggiata esecutiva a Roma (4), Napoli (3), Catania (3), Lecce (1). Edilizia sperimentale L.94/84 in Catania 120 alloggi;*

coll. per PRG di Martano (LE); valutazione dei progetti per il Bando ex POR Lazio asse III Ob.2; "Masterplan della Medina di Constantine", Algeria; Consulente per i programmi complessi della Regione Sardegna e della Provincia di Roma. Consulente giuridico delle case editrici Il Sole - 24 Ore e DEI e del MIT, per le NTA dei piani dei comuni di Roma e Catania, per la revisione della legislazione urbanistica con la Provincia di Trento e le regioni Umbria e Abruzzo, per la redazione della Carta dei Suoli con la Regione Basilicata. Tra le ricerche: "Rapporto sulla condizione abitativa in Italia" HABITAT II, Istanbul 1996; "Conoscenza e azione in urbanistica" 2000; "Rapporto sullo Stato della pianificazione del territorio 2000"; "Welfare urbano e standard urbanistici"; "Rapporto dal territorio 2003"; "LUDA Project. Improving the quality of life in Large Urban Distressed Areas", V Framework Programme EU.

**Anna Laura Palazzo**

1985. Laurea con lode in Ingegneria Civile Edile presso la

Facoltà di Ingegneria dell'Università di Roma "La Sapienza" con una tesi presso la Cattedra di Urbanistica II, rel. prof. A. Clementi. 1989. Diploma di Specialista per lo Studio e il Restauro dei Monumenti con la votazione di 70/70. 1992. Conseguimento del titolo di Dottore di Ricerca in Pianificazione Territoriale e Urbana. 1995. Vincitrice del concorso per titoli ed esami a due posti di ricercatore universitario presso l'Università degli Studi "Roma Tre", Facoltà di Architettura, gruppo di discipline H14B: urbanistica.

Interessi di ricerca:

1. Una prima linea di ricerca ha per obiettivo l'individuazione di forme di indagine e di tecniche di intervento in grado di promuovere l'operatività del patrimonio storico ed ambientale all'interno dei processi di pianificazione. La questione viene affrontata nella prospettiva storica considerando le politiche e le forme di gestione del territorio degli Stati pre-unitari postulate dalle differenti esigenze di "presidio", di "fru-

izione", di "valorizzazione".

2. Un più recente interesse di ricerca affronta la questione dell'urbanizzazione estensiva, che sembra oggi affermarsi in Italia come altrove come una nuova "fenomenologia dell'abitare", investendo territori esterni alla città consolidata determinando nuove regole insediative ed imponendo diversi stili di vita.

**Paola Pucci**

Architetto, è professore associato di Urbanistica presso la Facoltà di Architettura e Società del Politecnico di Milano.

Ha tenuto lezioni e conferenze in varie università europee tra le quali la Escuela Tecnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécica de Valencia, Faculté de Géographie de l'Université Lyon 2, Faculteit der Maatschappij, Universitet van Amsterdam, Ecole Supérieure d'Architecture de Paris Belleville e l'Université Pierre Mendès France, Institut d'Urbanisme de Grenoble, dove è stata e professore incaricato nel 2009-2010.

*Svolge attività di ricerca prevalentemente su temi inerenti le politiche e i progetti di mobilità, con particolare interesse per le innovazioni sia nelle forme del progetto di infrastruttura, sia negli strumenti e nelle procedure per il coordinamento tra politiche e programmi per la mobilità e politiche territoriali.*



URBANISTICA tre