



Elisa Conticelli

Dottore di ricerca, è assegnista di ricerca e professore a contratto presso l'Università di Bologna. Svolge attività di ricerca in particolare sul ruolo della mobilità sostenibile all'interno delle esperienze di riqualificazione urbana. In questo ambito, ha rivolto particolare attenzione al ruolo delle grandi stazioni ferroviarie nelle esperienze di riqualificazione.

Politiche urbane e ferroviarie: verso la costruzione di nuovi pezzi di città

Urban and railway policies: towards the building of new parts of the city

Ormai da tempo la città contemporanea è rivolta alla promozione di una rinnovata qualità della vita e dell'ambiente urbano attraverso politiche orientate al rinnovo e alla trasformazione della città esistente. In questo contesto, i nodi ferroviari giocano un ruolo di grande importanza per impostare nuove forme di ri-organizzazione spaziale e funzionale della città e del territorio e per contribuire alla diffusione di forme di mobilità maggiormente sostenibili. Il contesto territoriale dell'Emilia Romagna ed in particolare il nodo ferroviario bolognese, risultano un esempio emblematico della continua ricerca di equilibrio tra politiche urbane e politiche ferroviarie nella costruzione e nella gestione del luogo complesso della stazione ferroviaria.

For some time, contemporary city has undertaken the promotion of a new quality of life and urban spaces through specific policies concerning the existing city, which are oriented to its renewal and change. In this framework, railway stations have a critical role in setting new spatial and functional rearrangements of cities and territories and contributing to spread more sustainable ways of mobility. The territory of Emilia-Romagna and especially the railway node of Bologna are emblematic examples of this continuous research of a balance between urban and railway policies in order to build and manage the complex place of railway station.

Parole chiave: politiche urbane; politiche ferroviarie; riqualificazione urbana; stazioni ferroviarie
Keywords: urban policies; railway policies; urban regeneration; railway stations

1. INTRODUZIONE

Nell'arco di cento anni, dalla metà dell'Ottocento alla metà del Novecento, la ferrovia fu il principale fattore di trasformazione delle città europee, determinando un'alterazione profonda degli equilibri fisici e sociali preesistenti. Alla scala urbana, questa incursione significò innanzitutto fenomeni di grande polarizzazione attorno alle stazioni ferroviarie, che divennero dapprima nuovi fulcri di generazione urbana, caratterizzati da grande vitalità, attorno ai quali si riorganizzarono la mobilità e le attività delle città, per poi diventare elementi di forte degrado e di congestione per la città. Tali fenomeni sono ascrivibili al fatto che l'introduzione delle ferrovie e dei relativi

nodi all'interno del territorio fu scarsamente pianificata se non addirittura spontanea: in qualche misura la città subì senza grandi ribellioni l'incursione della ferrovia, considerata portatrice di progresso e di sviluppo economico, mentre le società ferroviarie, dal canto loro, progettavano e realizzarono linee e stazioni esclusivamente in funzione di aspetti tecnico-realizzativi ed economici, tralasciando gli effetti urbanistici e sociali che una simile infrastruttura avrebbe prodotto nei territori serviti.

Questo continuo addensamento della città in prossimità delle stazioni ferroviarie, associato al successivo potenziamento del servizio ferroviario attuato dalle società ferroviarie

attraverso l'ampliamento delle aree di stazione, provocarono ben presto strozzature, barriere e fenomeni di congestione e degrado che si ripercossero inizialmente sulla città e che successivamente contribuirono ad acuire una crisi che investì il trasporto ferroviario dal dopoguerra, soprattutto in Italia, a causa di politiche di gestione poco lungimiranti e della concorrenza subita da altri mezzi di trasporto, come il mezzo privato.

Da simbolo di sviluppo e di vitalità urbana la stazione ferroviaria divenne così sintesi di questa fase così critica sia per la città sia per la ferrovia, in cui il degrado, l'insicurezza, l'emarginazione vissuti nelle città risultavano particolarmente accentuati. L'aver conside-

rato città e ferrovia come due realtà distinte, rette da regole differenti che coesistono nel medesimo spazio della città e governate da politiche per nulla integrate, che quindi non condividono una comune strategia di convivenza e di sviluppo, fu probabilmente la causa di queste problematiche.

Oggi le politiche urbane e ferroviarie sembrano convergere finalmente – o inevitabilmente – verso una visione maggiormente condivisa del luogo della stazione ferroviaria che, grazie ad interventi di riqualificazione e di potenziamento maggiormente integrati, si prepara ad essere nuovamente un catalizzatore di sviluppo e di rivitalizzazione urbana, ambito privilegiato in cui dar seguito a politi-

che di “smart growth” ma allo stesso tempo “vetrina” del servizio di trasporto ferroviario che si mostra al mondo intero, per attrarre viaggiatori e consumatori dei servizi e dei prodotti offerti. Momento di connessione tra le due realtà, urbana e trasportistica, di complessità sempre crescente, la stazione si è rivelata così il punto in cui tutti i contrasti urbani hanno avuto maggiore risalto ma, allo stesso tempo, è risultata la chiave di volta su cui impostare nuove azioni di riqualificazione.

2. POLITICHE DELLA CITTÀ E DELLE FERROVIE OGGI: SINTESI DI UN PERCORSO DI PROGRESSIVO AVVICINAMENTO

Come si accennava in precedenza, l'attua-

le fase di rinnovo della stazione e del ruolo da essa svolto all'interno della realtà urbana che la contiene si inserisce in un contesto culturale ben preciso, caratterizzato da situazioni di grande rilevanza influenzate dalle distinte posizioni assunte dalla città e dalle società di trasporto ferroviario. La prima è senza dubbio l'affermarsi di politiche di sviluppo e di ammodernamento delle infrastrutture e del servizio ferroviario che, attraverso strategie di riorganizzazione dei trasporti merci e passeggeri, hanno dato inizio alla riconfigurazione della gerarchia delle reti ferroviarie e dei relativi nodi e stanno riconsegnando alla città superfici di estensione non trascurabile in posizioni centrali. Questa

operazione, che sta avvenendo tuttora attraverso processi negoziali tra le società ferroviarie e le amministrazioni pubbliche locali, crea le condizioni per finanziare le operazioni di riqualificazione infrastrutturale ed urbana che nascono proprio dagli ambiti ferroviari dismessi, facendo della stazione il motore delle trasformazioni stesse. In secondo luogo il consolidarsi della cultura della riqualificazione e della densificazione urbana come principali strategie di trasformazione della città, alternative all'espansione nelle aree rurali, ha visto un graduale avvicinamento ai temi legati alle infrastrutture ed in particolare alle stazioni ferroviarie, riconoscendoli sempre più come temi strategici per attuare uno sviluppo competitivo e di maggiore qualità dei sistemi urbani e territoriali, nell'ottica del perseguimento del principio di sostenibilità ambientale e territoriale.

2.1 LE POLITICHE FERROVIARIE

In Italia, l'interesse delle società ferroviarie nei confronti della città e del territorio ebbe modo di svilupparsi già dagli anni novanta, attraverso un processo di ristrutturazione della compagine societaria delle Ferrovie dello Stato e dell'avvio della fase attuativa del grande progetto Alta Velocità ferroviaria, che avrebbe ampliato e potenziato le principali stazioni italiane, per renderle nodi in cui si organizza l'interconnessione tra le diverse reti che compongono il sistema ferroviario più generale e dove

si sarebbe realizzato l'interscambio con gli altri modi di trasporto. La realizzazione delle nuove infrastrutture ferroviarie veloci avrebbe costretto tecnici, enti ferroviari ed amministrazioni locali a riprendere in mano vecchie questioni accantonate da tempo ed a cogliere con maggiore consapevolezza i vantaggi offerti dalla riorganizzazione dei grandi nodi ferroviari posti all'interno delle zone consolidate della città, riconoscendovi occasioni imperdibili di rivitalizzazione e di rinnovo urbano.

Per fare ciò le Ferrovie dello Stato svilupparono società interne al gruppo dedicate esclusivamente alla gestione del patrimonio immobiliare ferroviario, segno tangibile della nascita di un nuovo interesse delle politiche delle Ferrovie dello Stato - di stampo chiaramente speculativo - nei confronti della città e di quanto essa poteva offrire. La strategia delle Ferrovie dello Stato era infatti quella di valorizzare i beni ferroviari non più legati all'esercizio, attraverso un coinvolgimento diretto nei processi di riqualificazione urbana (Savino, 1995; Pizzoli, 1996) e finanziare così le costosissime opere infrastrutturali legate all'alta velocità. La prima fu Metropolis con cui le Ferrovie avviarono i primi tentativi per attivare programmi di ristrutturazione di alcune aree di stazione, ritenute maggiormente strategiche, attraverso specifici accordi con le amministrazioni comunali, che però non ebbero grande seguito. Il fallimento fu dovuto sostanzialmente all'aver considerato le aree ferroviarie, da ambo le

parti, come aree da sacrificare alla speculazione per fare cassa.

Successivamente, con la nascita della società Grandi Stazioni, le Ferrovie dello Stato avviarono un programma di riqualificazione, valorizzazione e gestione commerciale specifico per le tredici principali stazioni ferroviarie storiche italiane, che si affiancò al programma degli interventi di realizzazione dei terminal della rete alta velocità, inseriti proprio nelle vecchie stazioni in cui già arrivavano le reti domestiche tradizionali. Le precedenti operazioni di valorizzazione degli immobili si sono così trasformate in interventi di riqualificazione delle aree ma anche dei servizi di stazione. Le stazioni sono state così concepite come luoghi in cui svolgere anche attività non strettamente legate al trasporto, attraverso la perfetta integrazione dell'impianto ferroviario della stazione con il tessuto urbano circostante, in cui era d'obbligo ridurre i problemi di degrado urbano, di insicurezza e di disagio sociale.

Infine, per gestire al meglio le operazioni immobiliari necessarie per portare a termine le trasformazioni previste sui nodi dell'alta velocità, dalla fase di negoziazione con gli attori pubblici alla fase di programmazione e di finanziamento, fino alla fase di attuazione degli interventi, fu istituita la società FS Sistemi Urbani con il compito di generare plusvalori provenienti dalla trasformazione delle aree ferroviarie dismesse.

In definitiva, negli ultimi vent'anni il Gruppo FS

ha dimostrato di essere un attore sempre più esperto ad operare nel mercato delle aree e un forte competitore nei confronti degli altri investitori immobiliari locali, grazie ad una cospicua quantità di aree in zone centralissime, altamente accessibili grazie alla prossimità con i nodi ferroviari, e quindi facilmente riconvertibili in aree residenziali o di servizio, contribuendo così ad affermare una politica di sviluppo urbano orientata al trasporto pubblico.

2.2 LE POLITICHE URBANE

Ormai da tempo la consapevolezza da parte delle diverse società ferroviarie che la riqualificazione delle aree di stazione e la trasformazione dei nodi ferroviari in sistemi trasportistici complessi possano favorire processi di recupero urbano è maturata un po' in tutta Europa. D'altra parte la cultura della riqualificazione nasce proprio all'interno delle politiche urbane, dove rappresenta ormai una prassi consolidata per il governo della città e del territorio. Come è ormai noto i temi della riqualificazione sono stati e sono tuttora molteplici – dalla riconversione di aree industriali dismesse alla riqualificazione delle periferie monofunzionali con scarse dotazioni territoriali, alla rigenerazione di quartieri e di aree con forti problemi di degrado sociale ed economico, ecc. – ma, probabilmente, i programmi di trasformazione urbana che coinvolgono i sistemi di trasporto, e in particolare il trasporto pubblico su ferro, stanno acquisendo crescente interesse

per promuovere modalità di sviluppo urbano maggiormente sostenibili. Nelle città di tutto il mondo infatti l'integrazione tra trasporto e sviluppo urbano in corrispondenza dei nodi ferroviari è un tema ormai al primo posto nelle politiche locali e nazionali. Questo modo di pianificare la crescita urbana, denominata più comunemente Transit Oriented Development (TOD)¹, si basa sulla concentrazione dello sviluppo urbano intorno alle stazioni per supportare la funzione di trasporto e per favorire quindi l'utilizzo di mezzi di trasporto pubblici, altamente interconnessi. Essi costituiscono così una valida alternativa all'uso dell'auto privata per spostamenti all'interno di aree urbane dense o per spostamenti sulle brevi e medie distanze e, di conseguenza, un auspicio per la riduzione del fenomeno dello sprawl (Cervero, 2004).

Allora la presenza di nodi della rete ferroviaria in prossimità di aree ferroviarie dismesse può dirsi un incentivo importante per la localizzazione di nuovi insediamenti residenziali di espansione o di funzioni ad alta attrattività di spostamenti all'interno di aree urbane consolidate e, di conseguenza, per conferire nuova qualità ad ambiti ben più vasti di quelli propriamente destinati alla trasformazione. Infatti, gli ambiti ferroviari sono interessati da temi trasversali a questioni puramente infrastrutturali o di riconversione di aree industriali dismesse, per questo motivo risultano maggiormente strategici per la riorganizzazione di

ampie parti di città. Grazie alla loro particolare natura trasportistica, le aree ferroviarie dismesse sono di fatto inserite all'interno di un sistema più ampio, fatto di nodi e di connessioni, in grado di porre facilmente in relazione differenti ambiti urbani, proprio attraverso la linea del ferro. Le aree ferroviarie offrono così un'elevata accessibilità e per questo rappresentano luoghi privilegiati in cui concentrare le nuove espansioni urbane. Inoltre, esse appartengono solitamente al medesimo interlocutore e ciò consente di attivare più facilmente interessanti meccanismi di tipo compensativo tali da garantire allo stesso tempo idonee dotazioni di attrezzature e di spazi pubblici negli ambiti maggiormente carenti e potenzialità edificatorie adeguate a coprire la domanda di spazi per le attività urbane, garantendo al contempo la fattibilità economica delle trasformazioni (Conticelli, 2012).

Da ciò si comprende quanto la città abbia necessità di contare sulla ferrovia per attivare politiche di riqualificazione urbana di ampio respiro, in grado cioè di ri-strutturare l'organizzazione complessiva dell'assetto urbanistico e dei trasporti locali e metropolitani per orientare il proprio sviluppo verso modelli maggiormente sostenibili.

Vi sono già diverse esperienze in corso anche nel nostro paese, orientate proprio alla promozione di interventi di riqualificazione urbana che ruotano attorno alle stazioni ferroviarie. Un contesto interessante da studiare è



Fig. 1 - Il più recente progetto per la nuova Stazione Centrale di Bologna, di A. Isozaki (Fonte: Comune di Bologna)

quello dell'Emilia-Romagna, regione con una forte tradizione di pianificazione urbanistica che si sta confrontando a più riprese con il mondo ferroviario proprio per impostare nuovi assetti urbani di qualità.

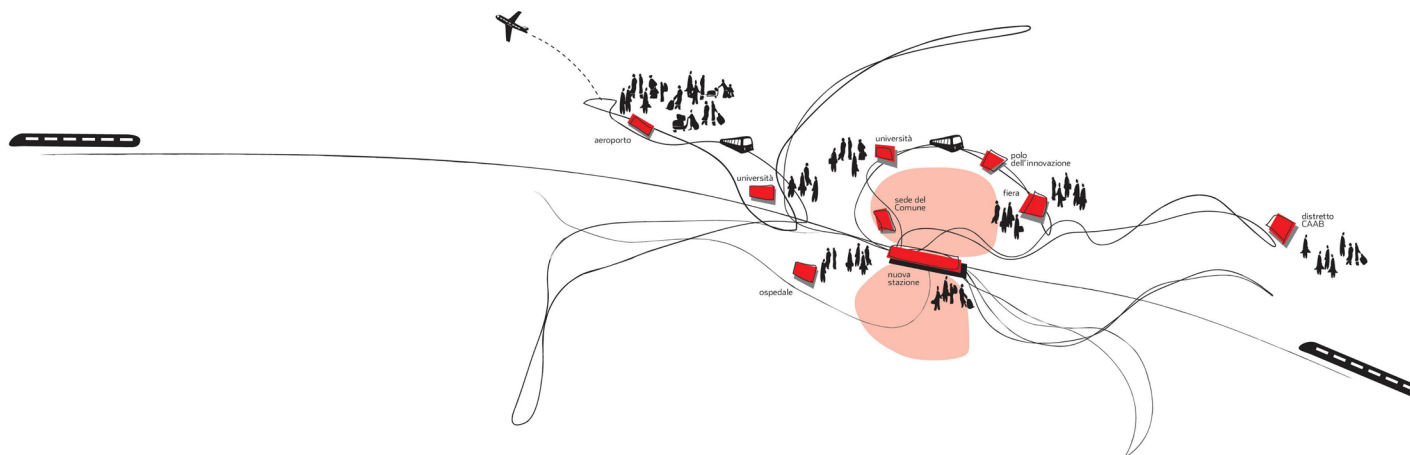
3. IL CASO DELL'EMILIA-ROMAGNA: LUOGO DI POLITICHE FORTEMENTE RIVOLTE ALLA RIQUALIFICAZIONE E AL RINNOVO DELLE STAZIONI FERROVIARIE

Il contesto emiliano-romagnolo appare senza dubbio un ambito in cui la riqualificazione si è fortemente consolidata come prassi ordinaria di trasformazione urbana e che tuttora è teatro di esperienze interessanti di rinnovo e potenziamento infrastrutturale di grandi nodi

ferroviari: le numerose realtà locali che popolano il territorio dell'Emilia-Romagna hanno manifestato negli anni una marcata sensibilità nei confronti delle diverse filosofie alla base della riqualificazione urbana, mostrando particolare interesse proprio per gli ambiti urbani che ospitano stazioni ferroviarie. Dalla fine degli anni novanta, infatti, tutti i capoluoghi di provincia e molti altri centri urbani di medie dimensioni hanno attivato programmi di riqualificazione urbana per il miglioramento della qualità degli spazi della zona della stazione ferroviaria e per la riduzione di fenomeni di degrado sociale e di insicurezza urbana (cfr. Boschi et al., 2004), manifestando una coscienza e una attenzione particolari da parte

degli amministratori locali, riguardo al ruolo giocato dalle aree di stazione nella creazione di situazioni di forte disagio urbano ma anche nell'attivazione di importanti processi di rinnovo e di riqualificazione di vaste zone urbane. Le esperienze in campo toccano realtà molto diverse tra loro per rango e dimensione sia del nodo ferroviario coinvolto nella trasformazione sia del contesto urbano e territoriale che lo ospita: si va dalle piccole stazioni di provincia, in cui gli interventi sono prevalentemente di tipo edilizio, alle medie stazioni, che coinvolgono comparti urbani più ampi e si concentrano molto spesso sul riordino della mobilità urbana prossima alla stazione ferroviaria e sulla interconnessione con il trasporto pubbli-

Fig. 2 - La visione delle strategie indicate dal Piano Strutturale Comunale di Bologna per gli spazi urbani e le funzioni eccellenti che supportano le relazioni internazionali. In questo quadro la stazione ferroviaria è fulcro urbano e trasportistico per l'intera città (Fonte: Comune di Bologna)



co su gomma, fino alle grandi stazioni, in cui la componente urbana assume un ruolo rilevante, sotto forma di entità di aree edificabili sottoposte a trasformazione. Parallelamente tali interventi coinvolgono un ventaglio di attori sempre più ampio e complesso, come complesse sono le operazioni immobiliari e finanziarie che sottendono le trasformazioni stesse.

Un altro elemento che fa dell'Emilia-Romagna un ambito particolarmente interessante per l'efficacia della pianificazione urbanistica in rapporto alle strategie di sviluppo del trasporto ferroviario è dato dal fatto che la regione possiede una tradizione di pianificazione ormai saldamente radicata nelle prassi

di uso e di trasformazione del territorio, alle diverse scale. In particolare la pianificazione urbanistica di scala comunale si è sempre basata sull'utilizzo del piano urbanistico, che nel corso dei decenni si è evoluto verso forme innovative, per essere sempre più attento alle esigenze dello sviluppo urbano e produttivo, al perseguimento dell'interesse collettivo, alla tutela e alla valorizzazione delle risorse naturali e culturali.

Un caso interessante che può riassumere la cultura urbana maturata nel contesto regionale che, negli anni, si è confrontata con le politiche di sviluppo e di ammodernamento del settore dei trasporti ferroviari è quello vissuto dalla Stazione Centrale di Bologna. Dalla sua

prima costruzione ottocentesca fino al più recente progetto di potenziamento infrastrutturale, la Stazione Centrale di Bologna è sempre stata accompagnata da una revisione dell'assetto urbanistico generale della città, nel tentativo di agevolare l'integrazione tra stazione e città, evidenziando così una forte correlazione tra la definizione del ruolo urbano e trasportistico della stazione ferroviaria e le più generali strategie di pianificazione dell'intero assetto urbano. Infatti, nella prassi urbanistica bolognese, il ripensamento della struttura fisica e delle relazioni urbane della stazione si è spesso attivato in occasione della ridefinizione delle scelte di piano, evidenziando uno spiccato parallelismo tra questi due momenti.

Anche oggi che la Stazione Centrale sta subendo una radicale trasformazione per diventare un importante nodo di interconnessione modale, la città ha cercato di integrare tale previsione all'interno delle proprie strategie di sviluppo urbano, allo scopo di sfruttare le innumerevoli potenzialità offerte dal potenziamento infrastrutturale. La nuova configurazione della stazione ferroviaria prevede la completa interconnessione tra i diversi sistemi di trasporto al servizio della città e del territorio, dalla mobilità stradale, a quella aerea, e ferroviaria tradizionale e veloce, favorendo connessioni e relazioni dal rango internazionale al rango locale. Di conseguenza, le strategie di sviluppo urbano definite nel nuovo piano urbanistico comunale (Psc, 2007) che assecondano tali previsioni, oltre a concepire la stazione come il cuore di percorsi di attraversamento e di collegamento tra due parti di città da sempre divise dalla ferrovia, impostano su di essa una sorta di raddoppio del centro storico, adeguando così la dimensione del centro metropolitano al rango urbano e trasportistico della stazione. La nuova metà del centro storico pone così la stazione ferroviaria al centro della città, considerandola una nuova polarità urbana altamente strategica per uno sviluppo urbano efficiente dal punto di vista della mobilità urbana e fortemente orientato alla riqualificazione dei quartieri retrostanti la storica stazione.

4. CONCLUSIONI

L'elemento che maggiormente ha contraddistinto l'intera operazione urbanistica ed infrastrutturale della Stazione Centrale è forse il controllo del processo di trasformazione del nodo, che ha potuto contare su di una pianificazione coordinata, coerente e condivisa tra i diversi attori coinvolti. Tale aspetto appare, a nostro avviso, il vero elemento di forza con cui si dovrebbero affrontare simili operazioni per garantirne la riuscita ma soprattutto per conciliare le aspettative che la città e la ferrovia manifestano riguardo al ruolo che i nodi ferroviari assumono all'interno delle proprie politiche di sviluppo. Questo perché risulta importante avere un solido quadro di riferimento delle future strategie di riorganizzazione generale dei ruoli e dei luoghi della città stessa prima di impostare processi negoziali con gli interlocutori afferenti alle società ferroviarie, per rafforzare la capacità di contrattazione della pubblica amministrazione, per evitare così un'accentuazione di processi di polarizzazione incontrollata che rischiano di favorire squilibri e nuove forme di degrado in altre zone della città e per garantire elevate probabilità di successo delle diverse operazioni urbanistiche ed infrastrutturali.

NOTE

[1] Termine usato per la prima volta da Calthorpe nel 1993, più propriamente utilizzato negli Stati Uniti e in Australia. In Europa, in Asia e in Sud America i numerosi progetti di densificazione urbana inerenti le aree delle stazioni ferroviarie non hanno una "etichetta" ben precisa (Bertolini, et al., 2009).

BIBLIOGRAFIA

Bertolini, Luca, Curtis, Carey, Renne, John, L. (2009), *Transit oriented development: making it happen*, Ashgate, Burlington
Boschi, Filippo, Pini, Daniele (2004), a cura di, *Stazioni ferroviarie e riqualificazione urbana*, Compositori, Bologna
Cervero, Robert (2004),

Transit-oriented development in the United States: experiences, challenges and prospects, Transportation Research Board, Washington DC

Comune di Bologna (Psc, 2007), Piano Strutturale Comunale - Psc 2007. Approvato con Delibera di C.C. n. 133 del 14/07/2008

Conticelli, Elisa (2012), *La stazione ferroviaria nella città che cambia*, Bruno Mondadori, Milano

Pizzoli, Maurizio (1996), *Bologna: riforma e riconversione del nodo ferroviario*, in *Urbanistica informazioni* n. 148, pp. 65-66

Savino, Michelangelo (1995), *La riqualificazione delle aree ferroviarie: verso un nuovo modo di concepire la trasformazione urbana?* in *Archivio di studi urbani e regionali* n. 53, pp. 71-85