



Assessorato Programmazione e Sviluppo Territoriale. Cooperazione col sistema delle autonomie. Organizzazione.

DIREZIONE GENERALE PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE E NEGOZIATA, INTESI. RELAZIONI EUROPEE E INTERNAZIONALI

Servizio Riqualificazione urbana e promozione della qualità architettonica

# Forum Regionale L'Abitare

## Il contributo della riqualificazione urbana per abitare la città

Michele Zanelli  
Responsabile del Servizio  
Riqualificazione Urbana e Promozione della Qualità Architettonica

Bologna, 1 febbraio 2010

# 1. Bilancio della L.R. 19/98

Sono trascorsi ormai dieci anni dalla prima programmazione della Legge 19/98. E' l'occasione per tracciare un bilancio dei programmi di riqualificazione urbana attivati nella nostra Regione, che in questi dieci anni sono in gran parte giunti a conclusione.

Ma ancor più per tentare una valutazione ex post sui dati del monitoraggio dei Pru per rilevare qual è stato il valore aggiunto che questi strumenti di intervento hanno prodotto in termini di qualità urbana: una valutazione che deve appoggiarsi a criteri non solo quantitativi (in termini di servizi di interesse pubblico realizzati, per esempio) ma anche qualitativi (relativamente agli effetti indotti dagli interventi sui contesti urbani interessati), per andare oltre la semplice affermazione che sono stati raggiunti i risultati attesi, e interrogarsi sull'effettiva capacità dello strumento di incidere sulla complessiva funzionalità e attrattività delle aree urbane. A cominciare dalla necessità di superare la separatezza delle programmazioni settoriali per affrontare la complessità delle trasformazioni urbane.

Un primo obiettivo che i programmi complessi hanno certamente ottenuto è infatti quello di creare una domanda di integrazione e coordinamento dei diversi settori di intervento e delle procedure di attuazione che hanno coinvolto operatori pubblici e privati.

Era la prima condizione di successo ipotizzata già nel Documento di indirizzo, stilato a cura del gruppo di lavoro istituito dalla Regione per accompagnare il lancio della Legge 19/98 e promuovere la partecipazione dei Comuni al Bando del 1999.

E' interessante rileggere quel documento alla luce dell'esperienza oggi maturata, perché vi si ritrova, in nuce, la puntuale anticipazione delle tematiche su cui si è concentrato in questi dieci anni il dibattito sul rapporto tra piano urbanistico e programmi di riqualificazione. Traspare in esso, fin dalle prime righe, la preoccupazione di non creare ostacoli o diversioni al processo di trasformazione degli strumenti di pianificazione che si stava varando proprio in quegli anni con la lunga gestazione della Legge 20/2000. Ed altrettanto esplicito risulta il richiamo, nella definizione del ruolo di indirizzo della Regione, alle scelte di prospettiva individuate nel Piano Territoriale Regionale per la tutela delle risorse del territorio in un'ottica di sviluppo sostenibile.

Ebbene, già in quella occasione, pur in estrema sintesi, veniva individuato come obiettivo prioritario della riqualificazione delle città la ricerca di compatibilità tra ambiente e sviluppo: nella prospettiva della "qualità globale" indicata dal PTR *le città debbono svolgere un ruolo, a parità di benessere sociale, nell'economizzare le risorse ambientali, il territorio in primo luogo*. La tendenza alla globalizzazione, già affermata negli anni 90, veniva colta come motivo in più per esaltare la diversità tra le specifiche realtà locali ed alimentare il "grado di attrazione" delle città: all'identità di un luogo concorrono fattori diversi, tra cui la dotazione di infrastrutture e servizi, la capacità di accoglienza, la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, dei beni culturali e ambientali. E ancora: *la qualità degli insediamenti costituisce di per sé una attrattiva che le città devono giocare sulla competizione globale per attirare nuovi investimenti, nuove funzioni, nuovi abitanti...*

Come si vede gli obiettivi e gli impegni che la Regione individuava con la Legge 19/98, anche in rapporto al proprio ruolo di governo, erano ambiziosi e per nulla "settoriali". Si era consapevoli che occorreva un salto di qualità nell'azione amministrativa e lo si dichiarava: "finora si è agito collocando le risorse e rendendole fruibili per programmi settoriali, preoccupandosi di gestirle secondo una logica di equa ripartizione sul territorio; d'ora in avanti occorre individuare forme e modi di programmazione integrata delle risorse, in una gestione a matrice, che attraversi trasversalmente i tradizionali settori di intervento pubblico ma soprattutto coinvolga le risorse che il sistema locale può mettere in campo, senza alcuna distinzione tra pubblico e privato".

In questo senso veniva letto l'assunto dell'art. 7 comma 2 che apre il titolo II della legge (*Contributi regionali per la riqualificazione urbana*) con la impegnativa dichiarazione:

"La Giunta regionale assicura l'integrazione e la concertazione delle politiche settoriali comunque dirette ad incidere sulle condizioni di abbandono o di degrado delle aree urbanizzate". Pertanto nel documento operativo (*Linee guida per la definizione dei Programmi di Riqualificazione Urbana*) accanto alle procedure per la formazione dei programmi e la definizione dei fabbisogni relativi agli interventi connessi alle politiche abitative, si dava atto delle norme di riferimento dei settori regionali complementari alla riqualificazione urbana: Turismo, Commercio, Cultura, Trasporti, Mobilità, Telematica.

Inoltre va ricordato che nello stesso numero del Bollettino Ufficiale Regionale (8 marzo 2000) in cui veniva pubblicata la ripartizione dei contributi regionali ai Comuni per la formazione dei PRU (Dgr 8 febbraio 2000, n. 163), con uno sforzo non indifferente di integrazione intersettoriale erano contenuti i seguenti atti di programmazione:

- ü Programma 1999/2000 delle risorse di edilizia residenziale pubblica (contenente tra l'altro il bando per la realizzazione di alloggi sociali per cittadini stranieri), in cui l'85% delle risorse del settore veniva destinato a finanziare interventi ricompresi negli ambiti di riqualificazione urbana individuati dai Comuni ai sensi della L.19/98.
- ü Direttiva per la presentazione e il finanziamento dei Programmi Pilota volti al miglioramento nella sicurezza degli spazi pubblici nelle città, ricompresi nei PRU.
- ü Direttiva tecnica per la realizzazione di alloggi con servizi per anziani nell'ambito del programma di interventi pubblici di edilizia abitativa per il triennio 2000/2002.

A tale impegno, che metteva in campo risorse per circa 100 milioni di euro, non ha forse corrisposto da parte delle amministrazioni locali una strategia altrettanto coordinata di programmi che, partendo da una corretta individuazione degli ambiti urbani da riqualificare, puntasse a localizzare le risorse in una ristretta fascia di interventi prioritari. Tuttavia, almeno per quanto riguarda i settori dell'edilizia pubblica e agevolata, della sicurezza urbana e delle politiche sociali per le fasce deboli della popolazione, si può dire che si è raggiunto in molti casi un buon livello di integrazione.

Infatti l'effetto più diffuso dei PRU, come d'altronde è il risultato atteso dai Contratti di Quartiere II, è il recupero urbano dei quartieri con forte presenza di edilizia residenziale pubblica e la realizzazione di opere pubbliche e servizi complementari. L'apporto degli operatori privati ha prodotto risultati apprezzabili nella differenziazione del mix funzionale ma si è tradotto anch'esso soprattutto nella realizzazione di interventi abitativi. In alcune situazioni si è creato un positivo intreccio con le politiche dei trasporti, soprattutto in relazione agli ambiti di stazione, e più in generale sono stati introitati nei PRU finalità sociali e obiettivi di sicurezza urbana. Di fatto tuttavia quello che era uno degli obiettivi dichiarati della legge 19/98 - l'integrazione dei diversi settori di intervento che possono influire sulla qualità urbana dall'ambiente all'urbanistica, dall'edilizia alle attività produttive, al welfare, alla cultura - si è realizzato solo parzialmente o episodicamente.

In questa scarsa rilevanza della intersettorialità hanno certamente avuto un ruolo i vincoli di destinazione di buona parte delle risorse pubbliche utilizzate per promuovere i programmi, che essendo ancora provenienti dal settore dell'edilizia residenziale pubblica hanno indubbiamente determinato un indirizzo prevalente verso le politiche abitative. Tuttavia un altro motivo della scarsa integrazione delle funzioni nei Pru va ricercato in una carenza del processo partecipativo che, pur richiamato dalla legge regionale, in molti casi non si è tradotto in una efficace concertazione pubblica delle proposte e in una condivisione allargata delle scelte.

Inoltre va rilevato che l'esigenza imposta dalla legge 19/98 di selezionare i partners privati mediante procedure concorsuali si è tradotta molte volte in forme di partnership elementari, spesso frutto di

accordi tra i diversi soggetti della imprenditoria edile in una situazione obiettiva di ridotta concorrenzialità fra le proposte. Qui le ragioni sono molto più complesse e vanno ricercate nella ancora scarsa attitudine dell'amministrazione pubblica alla concertazione delle scelte e alla negoziazione con il mercato privato; a questo fa da contraltare una mancata maturazione delle pratiche di marketing urbano e una scarsa presenza sul mercato delle aree di una imprenditorialità diversa da quella tradizionalmente legata all'edilizia.

Questi aspetti hanno certamente influito sulla qualità progettuale dei programmi, che non sempre hanno raggiunto la maturità di "progetti urbani" capaci di ricreare un tessuto urbano partendo dalla riqualificazione di ampie aree dimesse nelle periferie industriali.

Il recinto di una zona produttiva è una sorta di *enclave* attorno alla quale la città si è sviluppata per mezzo di *bypass*, non potendo attraversare quelle aree impermeabili al flusso dei traffici e delle relazioni urbane. Al momento in cui le funzioni originarie vengono meno e si può finalmente risarcire il tessuto urbano circostante, non ci si può limitare a recuperare quelle aree ad altre funzioni, per esempio residenziali o miste, mantenendo il recinto, attestandosi sul perimetro originario e ignorando il contesto, spingendosi tutt'al più a fare previsioni di "carico urbanistico" differenziato; magari rimarcando il perimetro del nuovo quartiere con barriere acustiche destinate a mitigare l'impatto del traffico circostante. È indispensabile invece che, cambiando destinazione d'uso al comparto, si riconnetta la trama della nuova urbanizzazione con i tracciati ordinatori dell'ambito urbano circostante.

In ogni caso, perché si possa realmente parlare di riqualificazione delle aree degradate, occorre farsi carico delle carenze del contesto in una visione integrata delle politiche urbane che si ponga seriamente l'obiettivo di una crescita complessiva della qualità dell'ambiente, della mobilità, della logistica urbana a cominciare da semplici azioni di miglioramento dei servizi al cittadino e di sicurezza degli spazi pubblici. Perciò è necessario ripensare le politiche mirate alla riqualificazione non più o non solo come azioni episodiche che si limitano a sanare una situazione circoscritta, ma come scelte strategiche che guidino il processo di continua trasformazione della città verso degli obiettivi di accrescimento complessivo della qualità urbana.

Le modifiche recentemente introdotte alla LR 19/1998 dalla L.R. 6/09 tendono ad una maggiore tutela del cittadino attraverso il coinvolgimento degli abitanti dell'ambito da riqualificare mediante procedure più strutturate di partecipazione. Alla LR 19/1998 viene tuttavia attribuito un ruolo transitorio, rispetto alla LR 20/00, relativamente alla disciplina degli ambiti da riqualificare, in modo che anche i Comuni non ancora dotati di PSC possano attivare procedure negoziali con i privati, sulla base di un *Documento programmatico della qualità urbana*, elaborato in relazione alle zone urbane riconoscibili come parti significative della città, e finalizzato ad individuare gli obiettivi pubblici da attuare concretamente in risposta ai fabbisogni rilevati negli ambiti di riqualificazione in una prospettiva coerente con le finalità strategiche generali.

## **Per una valutazione dei risultati**

I Comuni che rispondono al bando della Regione emanato nel luglio 1999, in attuazione dell'art. 8 della L.r. 19/98, sono ben 135, i cui residenti sono pari a circa il 70% dell'intera popolazione regionale. Dei 135, 10 sono i capoluoghi, 26 i centri medi sopra ai 15.000 abitanti e 99 i comuni con meno di 15.000 abitanti, organizzati in 30 associazioni.

La Regione destina circa 4 milioni di Euro alla progettazione tecnica dei programmi e al supporto delle procedure concorsuali per la definizione dei progetti. L'importanza di queste risorse (tra i 30 e i 50 mila Euro per programma) non risiede tanto nel valore economico, quanto nella chiara intenzione di voler sostenere e promuovere la qualità dei programmi e dei progetti. Vengono, infine, destinati circa 210.000 Euro per attività di formazione e divulgazione degli strumenti attuativi promossi dalla legge per la riqualificazione urbana, fra cui la pubblicazione della newsletter e del sito web "*Inforum*".

Nel 2000 la Regione stanziava risorse per oltre 70 milioni di euro, pari all'85% dei finanziamenti complessivamente destinate alle politiche abitative, per interventi da attuare negli ambiti di riqualificazione individuati dai Comuni durante la fase precedente. A queste risorse si aggiungono 20 milioni di Euro stanziati per la sicurezza urbana, le cui finalità devono integrarsi con quelle della riqualificazione. A partire dunque dalla citata delibera 88/2000 con cui sono state programmate le risorse e con la parallela selezione dei 13 Progetti pilota sicurezza urbana localizzati all'interno dei PRU sono stati sottoscritti tra il 2002 e il 2003 70 Accordi di Programma, a cui oltre i Comuni, partecipano gli Acer e i soggetti attuatori privati. Considerando gli ulteriori stanziamenti regionali destinati ai PRU dagli Accordi scaturiti in base ai Programmi speciali d'Area si raggiungono i 100 milioni di euro di risorse assegnate dalla Regione.

A loro volta i Comuni interessati destinano ai PRU una somma pari a oltre 140 milioni di Euro, mentre i soggetti privati attivati investono circa 800 milioni, portando così ad oltre 1 miliardo di euro l'investimento complessivo negli interventi di riqualificazione urbana.

A fronte di questa tendenziale evoluzione dei PRU, è apparso evidente che la riqualificazione rappresenta ancora qualcosa di indeterminato con significati e valenze diverse, esigendo altrettante risposte mirate. Essa infatti parrebbe prossima a un processo di acculturazione urbana, ricco di implicazioni e interdipendenze con il contesto, piuttosto che un generico insieme di operazioni di recupero; più vicina alla valorizzazione delle differenze e delle discontinuità che a una semplice omologazione dell'effetto urbano.

L'apporto di PRU nei processi di piano è correlato principalmente a esiti operativi, dove l'utilizzo delle risorse pubbliche è in qualche modo funzionale a incentivare iniziative private, favorendo non tanto l'integrazione tout-court, quanto la messa in relazione di interventi articolati su differenti livelli di definizione funzionale e formale entro comuni quadri di riferimento.

Questi quadri possono costituire per l'immediato futuro un'utile occasione per attivare politiche urbane più mirate ai processi di rinnovo urbano, in un'accezione strategica, come si evince dal rapporto fra strumenti di derivazione statale e quelli di derivazione regionale riferiti ai medesimi ambiti di trasformazione, dove nelle esperienze più consolidate ("Ex Zuccherificio-Centro Intermodale di Cesena", "Darsena Città" di Ravenna ecc.), l'attuazione fa affidamento alla complementarità degli interventi e alla continuità fra le fasi e le componenti degli strumenti attivati per tentare di uniformare diverse procedure e differenti dispositivi operativi.

In queste pratiche, l'obiettivo non è tanto quello di sfruttare la sovrapposizione di strumenti in termini meramente cumulativi (di risorse, di funzioni, di ulteriori inclusioni di parti e settori urbani) quanto quello di implementare un percorso a valenza strategica finalizzato nelle diverse situazioni a dare forma e solidità a un nuovo disegno urbano.

Da questi casi ne potrebbero scaturire indicazioni e materiali per la forma e la struttura di processo del progetto urbano e del suo utilizzo in rapporto all'evoluzione degli strumenti della LR. n. 6/09 nei confronti soprattutto dei POC e nel contempo ne potrebbero derivare anche possibili innovazioni di sistema, abbracciando la filiera istituzionale (Comune, Regione, Stato, UE), sulla base di inedite pratiche di interazione fra diversi livelli di governo.

Peraltro, in una situazione ancora parziale e diversificata i PRU testimoniano la crescente sensibilità ad una nuova programmazione locale, all'interno della quale l'esperienza in corso si caratterizza soprattutto per le modalità di apprendimento intorno a pratiche e processi innovativi, in funzione della realizzazione di progetti coerenti in ambiti che generalmente non ammettono modelli rigidamente precostituiti, ma che richiedono adattamenti intelligenti entro limiti e regole non derogabili.

La stessa analisi delle esperienze più avanzate nei paesi europei dimostra che non esistono soluzioni precostituite ai progetti di trasformazione, ma sempre la necessità di dotarsi di schemi generali entro i

quali sviluppare le tendenze cooperative e concertative, individuando di volta le soluzioni più idonee e realizzare gli interventi e lo stesso coordinamento degli attori.

## 2. I nuovi Contratti di Quartiere II

Il "programma innovativo in ambito urbano" denominato Contratti di Quartiere II fu istituito e finanziato dalla legge 8 febbraio 2001, n. 21. "Misure per ridurre il disagio abitativo ed interventi per aumentare l'offerta di alloggi in locazione", voluta dal Ministro dei Lavori Pubblici del Governo Amato. Tale legge all' art. 4 promuove sul territorio nazionale un "programma innovativo in ambito urbano finalizzato prioritariamente ad incrementare, con la partecipazione di investimenti privati, la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale e che preveda al contempo misure ed interventi per incrementare l'occupazione, per favorire l'integrazione sociale, e l'adeguamento dell'offerta abitativa". Dopo una lunga discussione in sede tecnica con le Regioni, e a seguito di parere positivo della Conferenza Stato-Regioni, il 30 dicembre 2002 viene predisposto dal Ministro Lunardi il decreto attuativo dei Contratti di Quartiere II, poi pubblicato con ulteriori modifiche il 23/04/2003, che stabilisce:

- ü Il cofinanziamento regionale in ragione del 35% delle risorse pubbliche.
- ü L'apporto statale di € 882.492.140,00, di cui circa 310 milioni in limiti di impegno.
- ü Il riparto delle risorse fra le Regioni sulla base delle percentuali Cipe.
- ü Il termine di 60 gg. dalla pubblicazione per comunicare l'adesione delle Regioni.
- ü Il termine di 120 gg. per le stesse Regioni per approvare il bando di gara regionale.

La Regione Emilia-Romagna, cui è assegnato un complessivo apporto statale di 52.397.088,32 euro, pubblica il proprio bando il 30 settembre 2003, con l'impegno sul proprio Bilancio triennale della quota di finanziamento spettante pari a € 28.213.816,79 e subordina l'avvio delle procedure attuative alla sottoscrizione di un Accordo Quadro con il Ministero Infrastrutture e Trasporti. A seguito della procedura di selezione dei 45 programmi presentati dai Comuni, la Commissione mista istituita dal Ministero formula la graduatoria di merito che è approvata con decreto del 4 novembre 2004 registrato dalla Corte dei Conti il 17/01/2005. Si arriva così alla sottoscrizione, il 15 dicembre 2005, di un Accordo di Programma Quadro tra Ministero Infrastrutture e Trasporti e Regione Emilia-Romagna, per disciplinare l'erogazione dei contributi ai Comuni entrati nella graduatoria dei finanziamenti pubblici, costituiti per il 65% da fondi statali e per il 35% da risorse regionali.

L'accordo sancisce l'impegno finanziario complessivo di 82 milioni di euro nei confronti di 12 Comuni risultati assegnatari dei contributi pubblici e fissa i termini per l'attività di progettazione, realizzazione e monitoraggio dei Contratti di Quartiere II. Il Ministero Infrastrutture e La Regione Emilia-Romagna, una volta accertata la disponibilità dei fondi e verificata la congruità dei progetti definitivi da parte del Comitato Paritetico, il 13 aprile 2007 hanno proceduto alla sottoscrizione con ciascuno di questi Comuni del protocollo di intesa che avvia i finanziamenti. Entro la fine del 2007 sono stati consegnati dai Comuni i Progetti esecutivi in base ai quali il 9 luglio 2008 è stato stipulato con la Regione un accordo di programma ai sensi dell'art. 9 della L.R. 19/98 per disciplinare l'attuazione dei lavori (il cui inizio doveva avvenire entro il 13/04/2008, 12 mesi dalla firma dei protocolli di intesa) e le procedure di erogazione dei finanziamenti pubblici.

A settembre 2008 tutti i Contratti di Quartiere II sono stati avviati con l'inizio di almeno un intervento ed è stato erogato a tutti i Comuni promotori il primo acconto del 10% del finanziamento pubblico (Stato-

Regione). Entro la fine del 2009 risulta impegnato complessivamente il 50 % delle risorse accantonate su più annualità di bilancio, in base ad un complesso programma di rendicontazione finanziaria e monitoraggio dell'attuazione.

I Contratti di quartiere promuovono interventi nelle città di Bologna, Modena, Reggio Emilia, Piacenza, Ferrara, Ravenna, Forlì, Imola, Faenza, Fidenza, Bondeno, con l'obiettivo di migliorare la qualità abitativa rinnovando il patrimonio edilizio ed incrementando le funzioni urbane e i servizi pubblici di quartiere. Nei progetti sono incorporati gli obiettivi della sperimentazione volti soprattutto alla riduzione del consumo di risorse naturali tramite il soddisfacimento dei requisiti di ecosostenibilità fissati dalla normativa regionale "Requisiti volontari per le opere edilizie". Inoltre i temi della qualità e della sicurezza urbana sono presenti in molti programmi con interventi di prevenzione del rischio e di rimozione delle condizioni di disagio sociale. Numerose infine sono le opere finalizzate a migliorare l'accessibilità e la mobilità sostenibile negli ambiti urbani interessati dai Contratti di Quartiere.

Dal punto di vista dell'edilizia abitativa, complessivamente verranno realizzati o ristrutturati circa 1370 alloggi, principalmente di edilizia residenziale pubblica o di edilizia agevolata e convenzionata, da destinare anche alla locazione a canoni concordati. Oltre alla residenza, gli interventi comprendono l'adeguamento di servizi ed infrastrutture, la realizzazione o il recupero di parchi, luoghi di aggregazione, centri anziani, scuole, impianti sportivi, ma anche il recupero di aree industriali dismesse, la realizzazione di strade, percorsi ciclo-pedonali, parcheggi. Nella nostra Regione partiranno investimenti complessivi per circa 215 milioni di euro. Infatti, nei quadri economici allegati ai progetti definitivi presentati dai Comuni, agli 82 milioni di euro del cofinanziamento pubblico si vanno ad aggiungere circa 64 milioni di euro di fondi comunali ed ulteriori 69 milioni di finanziamenti privati.

Comune	Totale risorse assegnate (esclusa sperimentazione)	- di cui Regionali	- Impegnato	- Enti Locali (compreso Acer)	Investimenti di privati
1 Reggio Emilia	7.220.556,95	2.800.000,00	885.372,51	6.644.219,77	0,00
2 Bologna - Bolognina	7.923.739,27	3.136.285,12	3.106.287,96	4.750.735,76	3.551.478,48
3 Modena	7.196.325,41	2.868.713,89	2.407.193,74	2.025.812,37	3.376.855,32
4 Piacenza	9.000.000,00	3.325.000,00	4.509.000,00	1.915.553,94	0,00
5 Faenza - RA	6.651.615,00	2.485.000,00	6.651.615,00	4.975.977,64	16.897.447,95
6 Bologna – S. Donato	7.580.997,71	2.958.159,21	978.599,78	6.550.650,02	0,00
7 Fidenza - PR	7.367.741,43	2.625.265,97	4.245.173,59	5.493.740,90	10.793.797,74
8 Ferrara	5.334.247,95	2.026.318,25	4.560.070,78	3.529.762,75	0,00
9 Ravenna	5.257.471,00	1.967.700,00	4.955.935,00	3.309.000,00	9.893.569,00
10 Bondeno - FE	5.682.220,03	2.115.478,51	658.222,00	5.159.543,42	0,00
11 Imola - BO	2.212.921,00	928.886,35	2.212.921,00	0,00	7.000.004,18
12 Forlì - FC	3.607.056,00	2.426.609,82	360.705,60	6.884.583,00	415.909,49
<b>Totale</b>	<b>75.034.891,75</b>	<b>29.663.417,12</b>	<b>35.531.096,96</b>	<b>51.239.579,57</b>	<b>51.929.062,16</b>

### 3. Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile

Con il Decreto del Ministro delle Infrastrutture 2295 del 26 marzo 2008 sono state messe a disposizione risorse finanziarie complessive di euro 280.309.500,00 per l'attuazione di un programma sperimentale denominato "Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile", destinandone alla Regione Emilia-Romagna una quota pari ad euro 16.643.096,25.

L'obiettivo del Programma è incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile e migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale in quartieri con presenza di forte disagio abitativo, da destinare sia alle fasce sociali in possesso dei requisiti per l'accesso al sistema dell'edilizia residenziale pubblica che a categorie di cittadini che superano tali limiti di accesso ma che si trovano comunque in condizioni di disagio abitativo.

A tal fine la Regione ha predisposto un bando di concorso rivolto ai Comuni, contribuendo al cofinanziamento del Programma inizialmente con una quota di risorse proprie di euro 4.992.928,88, pari al 30% delle risorse statali attribuite. Le risorse regionali sono state successivamente incrementate di ulteriori 10.000.000,00 di euro, pari al 47% del totale portando pertanto complessivamente a 31,6 milioni di euro la disponibilità del programma regionale, di cui la metà è riservata ai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

Il bando, approvato con DGR n. 1104 del 16 luglio 2008, e pubblicato il 15 settembre 2008 insieme alle Linee guida per la predisposizione dei programmi, contiene alcune significative innovazioni rispetto ai PRU e ai precedenti Contratti di Quartiere II.

La Regione, perseguendo un indirizzo intrapreso già con la Legge 19/98 e la legge 20/00, ha limitato l'obiettivo dei finanziamenti ad ambiti urbani consolidati o da riqualificare, per invertire la tendenza al consumo di suolo e caratterizzare gli interventi in un'ottica di sostenibilità.

Per promuovere il recupero di immobili esistenti e di aree già urbanizzate il bando indirizza i Comuni a sperimentare accordi di tipo perequativo con i privati (anticipando in tal senso uno dei contenuti più innovativi della L.R. 6/09) finalizzando il contributo pubblico alla realizzazione degli interventi edilizi ed urbanistici, non a sovvenzionare l'acquisto delle aree.

Inoltre il programma introduce nel panorama dell'edilizia sociale la tipologia della locazione lunga, per un periodo minimo di 25 anni a canone inferiore del 30% a quello concertato ai sensi della L. 431/98: ciò consente, anche agli operatori privati, di intervenire in programmi di housing sociale per utenti il cui reddito supera i limiti di accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica, ma che non possono permettersi gli affitti del libero mercato.

In sostanza la natura complessa dei programmi, in cui è prevista una pluralità di interventi abitativi e di natura infrastrutturale per il miglioramento della qualità urbana, punta alla coesione sociale distribuendo nel territorio già urbanizzato interventi integrati e di valenza polifunzionale, dotati di servizi ed urbanizzazioni di qualità.

Al bando hanno risposto trenta comuni di varia dimensione e distribuiti in tutte le province con programmi che si segnalano per una buona qualità media e per alcune punte di eccellenza nella sperimentazione di progetti urbani integrati. La graduatoria stilata da una commissione mista (Ministero, Regione, Anci) è stata approvata dalla Giunta regionale con delibera n. 1116 del 27 luglio 2009.

Complessivamente, sono 14 i programmi che riceveranno i finanziamenti pubblici e in cui saranno realizzati complessivamente 424 alloggi di cui 107 di recupero edilizio. Quattro programmi sono localizzati in Comuni superiori ai 15.000 abitanti: San Lazzaro di Savena (BO), Rimini, Ravenna, Parma. Dieci interventi sono invece previsti nei piccoli centri, con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti: ad Ozzano dell'Emilia (BO), a Castel San Giovanni (PC); a Sala Baganza, Fontanellato, Borgo Val di Taro (PR); a Camposanto e San Felice sul Panaro (MO); a Mercato Saraceno (FC); a Cotignola (RA); a Mesola (FE). La graduatoria rimarrà in vigore fino al 31/12/2010 per consentire l'eventuale ricorso ad ulteriori risorse e il finanziamento di altri programmi.

Per quanto riguarda la localizzazione, gli interventi proposti spesso ricadono in zone periferiche PEEP, caratterizzate da spazi che necessitano di essere riqualificati sia per scopi abitativi, sia al fine di migliorare l'offerta dei servizi e del paesaggio. Sempre in tema di localizzazione però, sono stati



valutati positivamente anche programmi che si proponevano di intervenire in zone non particolarmente degradate dal punto di vista edilizio e sociale. Si tratta per la maggior parte di questi casi di comuni di dimensione demografica minore, in cui il disagio è legato più che altro alla marginalità e alla mancanza di servizi e per i quali è prevista la realizzazione di opere ed attività volti a rendere il quartiere funzionale, essendo uno degli obiettivi del bando regionale la realizzazione di coesione sociale e la produzione di un tessuto urbano ricco e diversificato.

<b>Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti</b>		<b>Provincia</b>	<b>Finanziamento regionale</b>
1	San Lazzaro di Savena	BO	€4.002.059,00
2	Rimini	RN	€3.762.960,00
3	Ravenna	RA	€4.994.758,00
4	Parma	PR	€3.061.771,13
<b>Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti</b>			
1	Ozzano dell'Emilia	BO	€2.119.278,00
2	Sala Baganza	PR	€1.250.640,00
3	Fontanellato	PR	€1.620.900,00
4	Castel San Giovanni	PC	€895.000,00
5	Camposanto	MO	€1.634.932,00
6	Mercato Saraceno	FC	€2.845.812,30
7	Borgo Val di Taro	PR	€1.500.000,00
8	Cotignola	RA	€1.506.564,00
9	San Felice sul Panaro	MO	€1.303.485,00
10	Mesola	FE	€1.144.936,82
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>			<b>€31.643.096,25</b>

Il punto h) dell'art. 6 del bando regionale faceva riferimento alla richiesta di attestazione in merito alla rispondenza agli adempimenti conseguenti all'applicazione della LR 9/2008 (valutazione ambientale strategica). Trattandosi in genere o di piani già adottati o approvati, o di "interventi di piccole dimensioni" così come definiti dalla direttiva europea, la verifica di assoggettabilità non porta a richiedere ulteriori procedure.

Per quanto riguarda le collaborazioni pubblico-privato, si segnalano alcuni casi interessanti. In taluni programmi il Comune costituisce società cooperativa attraverso la quale assegna le abitazioni, svolgendo una funzione simile a quella di ACER su scala ridotta: la cooperativa prende in locazione alloggi da privati e li subloca a famiglie disagiate. In altri casi (Mesola) i programmi coinvolgono immobili di proprietà privata, da recuperare e destinare alla locazione a canone sostenibile per 25 anni, prevedendo la cessione dell'immobile e ricorrendo a procedure concorsuali da concordare con l'attuale proprietario, sotto la regia di ACER che si propone come soggetto garante e di supporto tecnico. In altri casi (Fontanellato) si intende far ricorso a procedure di appalto integrato per la progettazione esecutiva, realizzazione e gestione in regime di concessione degli alloggi in locazione permanente e dei servizi di interesse collettivo. Simile il caso di Parma, che si caratterizza anche per l'innovazione dei moduli abitativi da destinare a locazione a termine, caratterizzati da una particolare flessibilità nella composizione e nell'aggregazione planimetrica (uso di speciali pannelli coibentati).

Per quanto riguarda i contenuti relativi alla qualità e accessibilità degli spazi pubblici, con particolare riguardo alla sicurezza urbana e alla mobilità sostenibile, in genere i programmi comprendono alcune opere di miglioramento della viabilità (nuovi percorsi carrabili e ciclo-pedonali) e il potenziamento dell'illuminazione pubblica, anche in relazione ad aspetti di sicurezza stradale (creazione di zone 30) e di sicurezza urbana.

Sempre per la sicurezza urbana, una certa attenzione è stata posta alla necessità di mantenere - o insediare laddove erano assenti - attività complementari alla residenza per migliorare la vitalità dell'area oggetto del programma, così come la riqualificazione di aree e spazi da destinare ad attività collettive ed usi sociali, con funzioni anche temporanee capaci di favorire l'aggregazione sociale quali giardini, parcheggi, arredi urbani, contenitori culturali, servizi comunali. Si segnalano alcune iniziative volte a incentivare la riscoperta di tradizioni locali come il laboratorio per la lavorazione della cartapesta (Cotignola). Si tratta di iniziative legate all'inserimento di servizi e attività volte a ristabilire le condizioni di sicurezza e di normale vivibilità del territorio; non è mancato un certo rilievo agli stessi aspetti sociali col ricorso a procedure e strumenti partecipativi nella realizzazione e nella gestione degli interventi e dei servizi insediati.

## **4. Alcune indicazioni di prospettiva per la riqualificazione urbana**

Riconsiderare oggi i dieci anni delle politiche di riqualificazione in Emilia-Romagna è l'occasione per individuare e valutare "buone pratiche" di trasformazione del territorio utili a delineare e diffondere una forma evoluta di intervento pubblico nelle aree urbane, che trovi corrispondenza nella riforma della legislazione regionale in materia di governo del territorio e possa cogliere le opportunità offerte dalla partnership con l'imprenditoria privata per tradursi in un nuovo modello di sviluppo locale mirato alla qualità urbana, alla sostenibilità ambientale e alla coesione sociale.

In questi dieci anni, nonostante le indicazioni programmatiche dell'"urbanistica riformista", il consumo di suolo non si è fermato, anzi, si è moltiplicato e la pratica della riqualificazione è rimasta un fenomeno residuale: a volte ha raggiunto buoni risultati, altre volte ha prodotto esiti inattesi (danni collaterali) che si possono riscontrare soprattutto nei due fenomeni convergenti di *gentrification* e di insufficiente mix funzionale. La pianificazione locale non ha frenato nè indirizzato la crescita verso le aree già urbanizzate, per motivi che sono stati ampiamente analizzati, a cominciare dalla tendenza delle amministrazioni a fare bilancio con gli oneri di urbanizzazione.

Fatto sta che il recente boom edilizio si è tradotto in nuova periferia nelle zone di espansione e a volte anche negli ambiti di riqualificazione, ove ha prevalso una pianificazione tradizionale, di volumi, rispetto alla cultura del progetto urbano.

La riqualificazione delle periferie, quando non sorretta da un progetto di inclusione sociale, si è tradotta in interventi di recupero edilizio non sempre accompagnati da una azione partecipata dagli abitanti, dando luogo a risultati a volte deludenti proprio sul piano della qualità urbana, intesa come coerente mix di funzioni, attività, popolazioni, classi sociali che dà vita alla forma della città. Nello stesso tempo anche i centri urbani sottoposti alla pressione migratoria hanno cominciato a manifestare sintomi di degrado, resi evidenti dalla espulsione di popolazione residente e conseguente perdita di funzioni connesse, specializzandosi in modo artificioso anche con il contributo di operazioni immobiliari in cui ad un restauro degli edifici sempre più *glamour* si accompagna la scomparsa dell'identità locale.

La crisi finanziaria e immobiliare si somma a questa perdita di attrattività dei centri urbani, producendo nuove dismissioni di attività produttive e facendo registrare un preoccupante aumento di invenduto

nello stock residenziale accumulato durante gli anni del boom: al permanere di una domanda insoddisfatta di alloggi in affitto non corrisponde l'offerta di case poste sul mercato. Case che, sia detto per inciso, poco hanno recepito delle nuove esigenze di sostenibilità e risparmio energetico poste già dal Protocollo di Kyoto per ridurre consumi ed emissioni e contrastare le dinamiche del cambiamento climatico.

Dal Piano Territoriale Regionale si ricava un indirizzo di prospettiva per le politiche urbane, *ripartire dalle città per qualificarle al loro interno*, che significa puntare sulla riqualificazione urbana come opzione prioritaria; una svolta decisiva per incentivare lo sviluppo residuale della città su se stessa. Questo indirizzo va declinato nella programmazione regionale per favorire l'assunzione da parte delle amministrazioni comunali di azioni rivolte a:

- ü usare gli spazi di frangia e i vuoti interclusi per ridisegnare l'assetto delle infrastrutture e dello spazio pubblico;
- ü demolire e ricostruire per comparti significativi, anche all'interno della città consolidata, per riqualificarla nel suo assieme.
- ü densificare gli ambiti urbani più degradati mediante interventi di sostituzione edilizia per introdurre nuovi insediamenti ambientalmente sostenibili e socialmente coesi.
- ü soddisfare la domanda di alloggi in affitto inserendoli in ambienti urbani integrati, ricchi di funzioni, di servizi e di spazi di socialità.

Nella stessa direzione punta l'introduzione nella legge "Governo e riqualificazione solidale del territorio" delle norme che modificano in modo sostanziale sia la legge 19/98 che la legge 20/00: in particolare la previsione, sia nei PRU che nei POC, del *Documento programmatico della qualità urbana, che contiene gli obiettivi di riallineamento funzionale e qualitativo che costituiscono, per ciascun ambito di riqualificazione, le priorità di interesse pubblico a cui dovranno essere subordinate le successive procedure partecipative, concorsuali o negoziali.*

Si sottolinea inoltre la introduzione dei *Concorsi di architettura* e dei laboratori di urbanistica partecipata che dovranno accompagnare la formazione dei nuovi Pru, con l'effetto di arricchire la qualità e la condivisione dei progetti da parte dei *cittadini che risiedono ed operano negli ambiti da riqualificare*. La Giunta regionale si è riservata il compito di promuovere l'adozione di questi strumenti destinando prioritariamente i contributi finanziari previsti nel Titolo II della legge 19 ai Comuni che attivano i Concorsi di architettura e le procedure di partecipazione dei cittadini.

Questa indicazione, che ricalca con maggiore decisione gli indirizzi intrapresi con il bando della L.R. 19/98 nel 2000 e con la successiva programmazione dei *Contratti di Quartiere*, richiede un impegno conseguente di risorse a bilancio regionale per la opportuna ripresa di una attività di promozione e attivazione di azioni integrate tra i diversi settori della programmazione territoriale, della mobilità urbana, delle politiche energetiche, dell'ambiente e delle politiche sociali ed abitative: l'obiettivo deve essere quello di assicurare continuità di finanziamenti e coordinamento delle iniziative tra le amministrazioni pubbliche e gli investitori privati verso una rinnovata stagione di accordi e di progetti per la qualità urbana. Con le Province e i Comuni capoluogo questa attività può assumere una linea preferenziale attraverso le intese della programmazione negoziata già attivate in attuazione del Documento Unico di Programmazione.

Si fa infine riferimento all'art. 7- ter della L.R. 20/00, che proietta la pianificazione locale verso l'obiettivo della rigenerazione degli ambiti consolidati, indirizzando i Comuni a *favorire la qualificazione e il recupero funzionale del patrimonio edilizio esistente*, anche mediante la concessione di *incentivi volumetrici e altre forme di premialità progressive e parametrate ai livelli prestazionali raggiunti*.

Questa significativa assunzione di obiettivi di qualità, sicurezza e sostenibilità degli interventi edilizi, anche di riqualificazione, deve essere sostenuta da una parallela definizione, a scala regionale, di parametri ed indicatori di applicazione generale per consentire, a livello comunale, una valutazione coerente dei livelli di prestazione.

La disponibilità di un sistema di riferimento regionale per la qualità sostenibile degli insediamenti può imprimere una svolta decisiva negli indirizzi della pianificazione locale se verrà adottata dalle amministrazioni comunali come metodologia operativa per l'attuazione di PSC e RUE. Con l'art. 28 della L.R. 20/00 si stabilisce un criterio di priorità per la soddisfazione dei nuovi fabbisogni insediativi, attraverso la sostituzione dei tessuti esistenti (mediante interventi di *riorganizzazione, addensamento o riqualificazione*) specificando che l'eventuale ricorso al consumo di nuovo territorio debba essere adeguatamente motivato *non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato*.

Alla pari dei PRU, i futuri POC dovranno dunque prevedere obiettivi di densificazione e rigenerazione non solo delle parti della città in trasformazione ma anche degli ambiti consolidati, puntando alla ricompattazione urbanistica di interi comparti urbani.

Per incentivare, anche attraverso forme perequative e accordi pubblico-privato, l'adozione di interventi diffusi di rigenerazione, i nuovi PSC dovranno assumere la prospettiva di piani strategici, intesi come scenari attuativi di una "profezia credibile" per le città.

In questo scenario assume una rilevanza strategica una attività regionale di indirizzo a vasto raggio che si concretizzi in azioni diversificate ma tra loro coordinate:

- Ü Produzione di documentazione tecnica (atti di indirizzo e coordinamento) finalizzata alla promozione dell'innovazione nella pianificazione urbanistica e territoriale contenuta nella l.r. 6/09, quali ad esempio: contenuti e metodologia attuativa del *Documento programmatico per la qualità urbana*; strumenti e modelli di urbanistica partecipata; pratiche di perequazione urbanistica e territoriale; metodologie di valutazione ex ante della *qualità urbana* attraverso l'applicazione di indicatori prestazionali agli accordi pubblico-privato; procedure di dimensionamento dell'ers negli interventi di trasformazione urbana.
- Ü Promozione di programmi innovativi di intervento, quali i contratti di quartiere, i progetti urbani strategici; i programmi di riqualificazione del patrimonio abitativo, con contenuti sperimentali di integrazione funzionale, coesione sociale, accessibilità e sicurezza, ecosostenibilità, risparmio energetico e mitigazione ambientale.
- Ü Coordinamento intersettoriale delle politiche urbane e territoriali a livello locale con i programmi settoriali delle politiche abitative e sociali, trasporti e mobilità, sicurezza urbana, distribuzione degli esercizi commerciali e delle attività culturali e ricreative.
- Ü Pianificazione, coordinamento e monitoraggio delle attività di formazione, informazione e divulgazione della cultura del progetto urbano attraverso la rete degli *Urban center* e con la costituzione di un Osservatorio regionale sulla trasformazione della città gestito d'intesa con le amministrazioni dei comuni capoluogo.
- Ü Monitoraggio delle migliori pratiche di rigenerazione urbana (*riorganizzazione, addensamento o riqualificazione*) con studi e ricerche sugli effetti della densificazione dei tessuti urbani e della conseguente riduzione di uso del suolo, di consumo di risorse energetiche e di emissioni climalteranti