

# Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna

## Processi, progetti e risultati



UNIVERSITÀ DI FERRARA  
DA SEICENTO ANNI GUARDIAMO AVANTI



Dipartimento Economia  
Istituzioni Territorio



# Gruppo di lavoro

## CRUTA - Centro Ricerche Urbane Territoriali Ambientali

Prof. Gianfranco Franz - Responsabile scientifico

Professore di Economia Urbana e Regionale e di Politiche Urbane e Territoriali della Facoltà di Economia dell'Università di Ferrara. Direttore del Master Internazionale Eco-Polis, in Politiche ambientali e territoriali per la sostenibilità e lo sviluppo locale. Vice-coordinatore

Membro del Comitato Scientifico del Consorzio Universitario per la Ricerca Socioeconomica e per l'Ambiente. Vice-Direttore del Comitato Direttivo del Consorzio Universitario Italia Argentina. Coordinatore di numerosi Piani strategici e piani urbanistici, realizzati con il Laboratorio Territorio, Città, Ambiente (TecaLab) del Consorzio Ferrara Ricerche.

Arch. Luca Lanzoni - Coordinamento ricerca e cura editoriale

Architetto, laureato alla Facoltà di Architettura di Ferrara, lavora nel campo della gestione e della valorizzazione degli ambienti urbani. Esperto nella progettazione e nella gestione di modelli di analisi urbana e territoriale basati sull'utilizzo dei sistemi GIS. Come esperto internazionale (UNESCO - WHC e World Bank) ha partecipato e partecipa a diversi progetti per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale (urbano e architettonico). Dal 2008 fa parte dello staff del master Eco-Polis. Dal 2000 al 2005 è stato assegnista di ricerca presso la Facoltà di Architettura di Ferrara. Dal 2007 collabora con il TecaLab del Consorzio Ferrara Ricerche.

Arch. Anna Luciani - Ricercatore junior

Architetto, laureata alla Facoltà di Architettura di Ferrara, inizia l'attività professionale collaborando con il TecaLab del Consorzio Ferrara Ricerche. E' attualmente dottoranda del curriculum in Sviluppo Urbano e del Territorio del Dottorato in Economia dell'Università di Ferrara. Collabora a diverse ricerche del CITER - Laboratorio di progettazione urbana e territoriale, del Dipartimento di Architettura e del Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali (CRUTA) del Dipartimento di Economia dell'Università di Ferrara.

Arch. Justyna Soltysiuk - Ricercatore junior

Architetto, si laurea presso il Politecnico di Byalistok in Polonia. Ottiene il titolo di Master presso l'Università di Ferrara ed è attualmente dottoranda del curriculum in Sviluppo Urbano e del Territorio del Dottorato in Economia dell'Università di Ferrara. Collabora a diverse ricerche del CITER - Laboratorio di progettazione urbana e territoriale, del

Dipartimento di Architettura e del Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali (CRUTA) del Dipartimento di Economia dell'Università di Ferrara. Ha iniziato l'attività professionale collaborando con il TecaLab del Consorzio Ferrara Ricerche per i Piani Strategici di Crotone, di Catanzaro e dell'Aspromonte.

Valentina Zanni - Ricercatore junior

Architetto, laureata alla Facoltà di Architettura di Ferrara, inizia l'attività professionale collaborando con il TecaLab del Consorzio Ferrara Ricerche, per i Piani Strategici di Crotone, di Catanzaro e dell'Aspromonte. E' attualmente impegnata in un corso di perfezionamento post laurea presso l'Università IUAV di Venezia. Collabora a diverse ricerche del Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali (CRUTA) del Dipartimento di Economia dell'Università di Ferrara.

## Regione Emilia-Romagna

Arch. Michele Zanelli - Supervisione generale

Arch. Luciano Vecchi - Verifica documentazione

Dott. Virginia Peschiera - Coordinamento operativo







### Ripartire dalle città

di Michele Zanelli

**Ragioni, obiettivi e metodologia di una ricerca sulla politica della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna**

a cura del gruppo di ricerca

Parte 1



**La promozione della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Una rilettura di due decenni di politiche regionali**

di Gianfranco Franz

**Una cronologia della Riqualificazione Urbana Metropolitana**

di Luciano Vecchi

**Una cronologia a doppia prospettiva**

di Gianfranco Franz

**I numeri della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna**

di Anna Luciani, Justyna Soltysiuk, Valentina Zanni

Parte 2



**Premessa: una descrizione degli indicatori per la valutazione**

di Justyna Soltysiuk

**I casi studio**

a cura di Luca Lanzoni, Anna Luciani, Justyna Soltysiuk, Valentina Zanni e con la collaborazione di Luciano Vecchi e Virginia Peschiera del Servizio Riqualificazione Urbana e Promozione della Qualità Architettonica.

Quartieri ERP - Casalecchio di Reno (PRU San Biagio), Castelfranco Emilia (PRU case o peraie), Ferrara (PRU Barco), Pianoro (PRU Pianoro vecchia), Reggio Emilia (PRU quartiere Compagnoni Fenulli), Bologna (PRU comparto fiera).

Aree dismesse - Collecchio (PRU area dismessa centro storico), Ferrara (PRU Darsena), Fidenza (PRU area stazione ferroviaria), Forlì (PRU Orsi Mangelli), Ravenna (PRU Darsena), Vergato (PRU ex ILM).

Piccoli comuni - Casola Valsenio (PRU centro storico), Modigliana (PRU centro storico), Travo (PRU centro storico), San Giovanni Marignano.

Parte 3



**Temi e orientamenti della valutazione dei programmi complessi di trasformazione urbana nell'esperienza regionale**

di Luciano Vecchi

**Una valutazione degli esiti**

di Gianfranco Franz

Parte 4



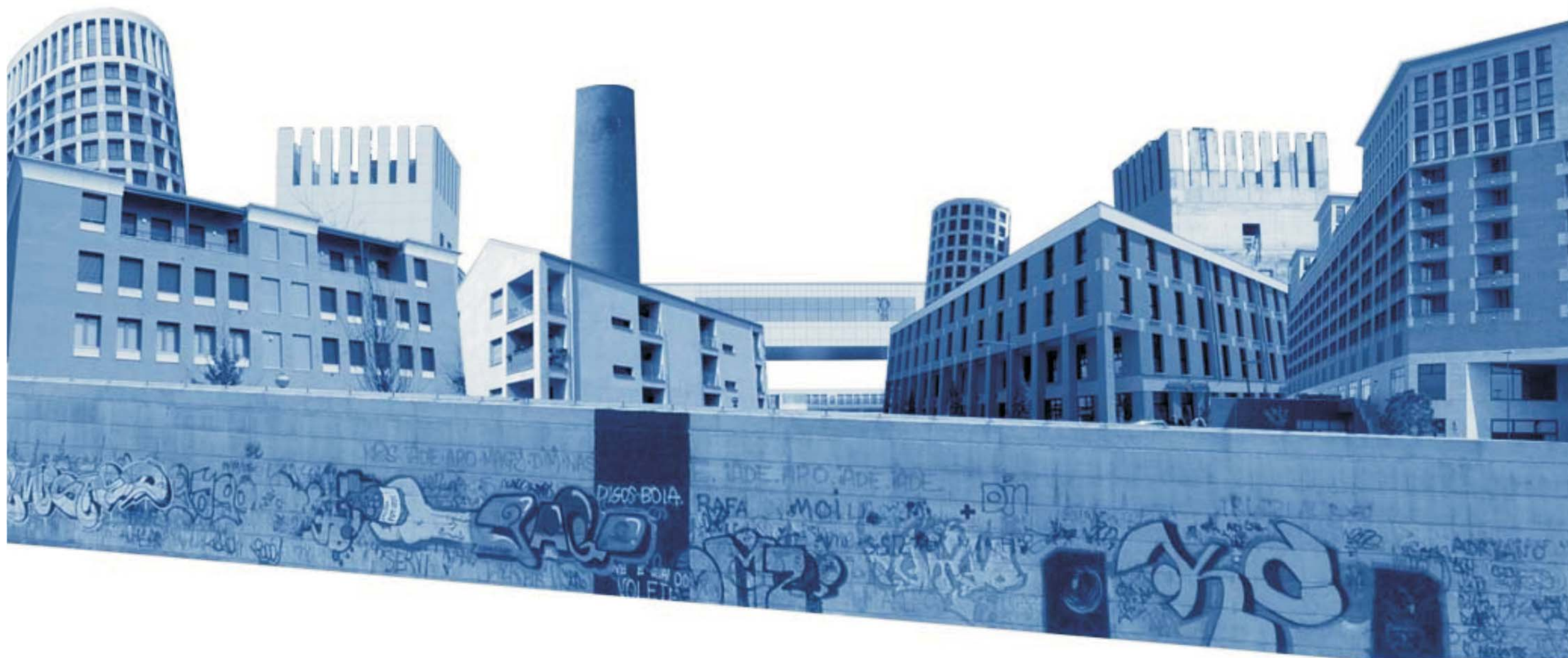
**Un manuale per la riqualificazione urbana**

di Luca Lanzoni

Parte 5



# Parte prima



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5



# Ripartire dalle città

## Il contributo dei programmi di riqualificazione [1]

Michele Zanelli

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:

- 1) 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.
- 2) Direttiva per la presentazione e il finanziamento dei Programmi Pilota volti al miglioramento nella sicurezza degli spazi pubblici nelle città, ricompresi nei PRU.
- 3) 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





# Ripartire dalle città

## Il contributo dei programmi di riqualificazione [2]

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. E' 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.

L'innovazione del Documento programmatico della qualità urbana viene integralmente ripresa dalla Legge regionale 6/09 tra i contenuti del POC, che per gli ambiti di riqualificazione adotta alla lettera le definizioni dell'art. 4 della L.R. 19/98 (Programma di riqualificazione urbana) superando finalmente l'equivoca assimilazione del PRU ad un PUA contenuta nel precedente testo dell'art. A-11 dell'allegato alla L.R. 20/00. Con questa assimilazione ai piani urbanistici attuativi, si rischiava di ridurre la reale portata strategica dei PRU cogliendone solo l'aspetto attinente la disciplina urbanistica attuativa.

Il Piano Particolareggiato è uno strumento urbanistico di dettaglio che definisce le caratteristiche di impianto e le modalità attuative delle previsioni insediative relative ad una specifica area, di limitata dimensione. Esso, pur avendo un orizzonte temporale decennale, non è il frutto di specifiche verifiche di fattibilità, concertate tra Comune ed operatori privati, ma rappresenta ancora un atto autoritativo della Pubblica Amministrazione, che rende possibile l'intervento ma non stabilisce alcun impegno sulla sua attuazione.

Il Programma di Riqualificazione Urbana, invece, è uno strumento innovativo che rappresenta sostanzialmente un complessivo programma di interventi, tra loro integrati, concordato tra soggetti pubblici e privati. Il PRU è approvato tramite Accordo di Programma a seguito di procedure concorsuali e partecipative dopo che si sono verificate le condizioni concrete di fattibilità da un punto di vista economico e finanziario, e si sono accertate le possibilità attuative in base alle necessarie verifiche di sostenibilità.

Perciò la nuova formulazione dell'Art. A-11 comma 4 (Gli interventi di riqualificazione sono attuati attraverso i PUA nel rispetto di quanto previsto dal titolo I della legge regionale 19) restituisce al PRU la sua valenza di piano operativo e lo assimila giustamente al POC.

Riconsiderare oggi, a quadro legislativo regionale sostanzialmente innovato, 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 gentrificazione e di insufficiente mix funzionale. La pianificazione locale non ha frenato né 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



# Ripartire dalle città

## Il contributo dei programmi di riqualificazione [3]

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.

Di fronte a questo scenario il Piano Territoriale della Regione propone un cambiamento di prospettiva: ripartire dalle città ma per qualificarle al loro interno, aggiornando il criterio assunto negli anni 90, basato sull'opzione della riqualificazione urbana come alternativa possibile; la constatazione che non c'è concorrenza possibile tra gli interventi di riqualificazione del territorio già urbanizzato con quelli di nuova costruzione in aree di espansione, deve imprimere una svolta decisa per indirizzare lo sviluppo residuale della città su se stessa, senza distinzioni tra centro e periferia, con un attento dosaggio di incentivi e disincentivi da parte dell'amministrazione pubblica.

Usare gli spazi di frangia e i vuoti interclusi per ridisegnare l'assetto delle infrastrutture e dello spazio pubblico, ma soprattutto demolire e ricostruire per comparti, possibilmente significativi, anche all'interno della città consolidata, per riqualificarla nel suo insieme. Densificando in modo ragionevole e soprattutto sostituendo interi isolati di edilizia anonima ed inefficiente con progetti urbani che ripartano dal disegno di suolo per introdurre nuove sistemi edilizi ambientalmente sostenibili e socialmente coesi.

Ripartendo dalla domanda di alloggi per la nuova società, per le nuove famiglie, per i nuovi cittadini e inserendoli in ambienti urbani integrati, ricchi di funzioni, di servizi e di spazi di socialità.

Approfittando di ogni occasione, anche minimale, per ridisegnare i tracciati ordinatori della vita urbana, strade, piazze percorsi ciclabili, sistemi di trasporto pubblico, fermate, panchine, marciapiedi: la riqualificazione come manutenzione e cura della città.

In questa direzione va letto l'indirizzo assunto dalla Regione, con 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: strumenti non certo inediti e già praticati dalle amministrazioni più avvedute, ma che trovano ora un solido sostegno legislativo.

Si fa infine riferimento all'art. 7- ter (vedi Nota 2) aggiunto alla norma sulla perequazione urbanistica 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 paramtrate ai livelli prestazionali raggiunti.

Questa indicazione può imprimere una svolta decisiva negli indirizzi della pianificazione locale se verrà adottata dalle amministrazioni comunali come metodologia operativa per l'attuazione del PSC, a cui la L.R. 6/09 attribuisce una più convinta funzione strategica. Per la prima volta infatti con l'art. 28 si stabilisce un criterio di priorità per la soddisfazione dei nuovi fabbisogni insediativi, attraverso la sostituzione dei tessuti insediativi 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.

I futuri POC dovranno dunque prevedere anche 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.





# Ragioni, obiettivi e metodologia

## Una ricerca sulla politica della riqualificazione [1]

a cura del gruppo di ricerca

La Legge regionale 19/98 compie 10 anni. Si tratta di un'occasione importante 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. La L.r. 19/98 ha rappresentato, infatti, la prima e unica normativa a livello nazionale a tentare con successo una regionalizzazione dei processi di pianificazione complessa e integrata promossi, fin dalla prima metà degli anni '90, sia dallo Stato, sia dalla Comunità Europea.

L'obiettivo ora è quello di sistematizzare e completare i dati raccolti analizzando gli esiti di un campione significativo di programmi, mediante un'indagine sul campo. La ricerca, condotta dal Servizio Regionale e dal Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali (CRUTA) del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio dell'Università di Ferrara, diventa l'occasione sia per individuare e selezionare le "buone pratiche", da cui trarre insegnamenti utili in futuro per migliorare efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, sia per individuare e comprendere, laddove si siano manifestati, gli elementi di criticità, di freno e conseguente ritardo, ovvero di parziale insoddisfazione.

Un risultato che la letteratura specialistica, nazionale e internazionale, tende generalmente ad attribuire ai programmi complessi e/o ai progetti integrati è quello di aver posto alle Amministrazioni Pubbliche la necessità di integrare e coordinare fra loro, all'interno di politiche urbane multiverse, una molteplicità di livelli e di settori di intervento e di porre in essere procedure semplificate (anche se non semplici) di attuazione in *partnership* pubblico/privato. Non è azzardato affermare a priori che in Emilia-Romagna la promozione della riqualificazione urbana abbia effettivamente ottenuto un importante risultato dal punto di vista dell'efficacia amministrativa delle tecno-strutture pubbliche. Ciò che rimaneva da sapere, e che ha condotto a realizzare questa ricerca, è la qualità e l'intensità di questi risultati intangibili, ma non meno importanti rispetto alle realizzazioni materiali della trasformazione.

Riconsiderare i dieci anni della politica della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna non è stato dunque un banale escamotage celebrativo, bensì l'occasione per individuare e selezionare le cosiddette "buone pratiche", dallo studio delle quali desumere gli insegnamenti utili ad un progressivo miglioramento sia in termini di efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione, sia rispetto alle esigenze e alle emergenze delle attuali politiche urbane,



sia, infine, rispetto alle evoluzioni della normativa in materia di governo del territorio e delle trasformazioni urbane.

Dare risalto alle buone pratiche e avere consapevolezza degli elementi di criticità, nel quadro della eterogeneità complessiva delle esperienze locali assume un significato rilevante non solo in termini di valutazione e monitoraggio ma, soprattutto, in termini di aumento dell'efficacia nella futura promozione di politiche urbane integrate, anche in considerazione dei tempi difficili che si stanno attraversando, caratterizzati da crisi, incertezza, risorse economico-finanziarie sempre più scarse e, questa volta, non più solo da parte del soggetto pubblico, ma anche da parte dei soggetti privati.

Come gli ultimi 25 anni hanno dimostrato la trasformazione urbana è entrata stabilmente nell'agenda di chi gestisce la città. Nelle sue diverse declinazioni (riuso, recupero, riqualificazione, rigenerazione) essa resterà ancora una priorità per le città medie e piccole dell'Emilia-Romagna (e ovviamente del Paese) e questa costante impone alle Amministrazioni (dovrebbe imporlo anche agli investitori immobiliari) di rendere sempre più efficaci gli strumenti e le procedure per cogliere gli obiettivi di volta in volta prefissati.

Nel corso dei dieci anni trascorsi dalla sua emanazione, la legge è stata sperimentata in una cinquantina di Comuni selezionati sulla base del Bando regionale del 1999, che ha avviato la formazione di 60 Pru e la sottoscrizione di altrettanti Accordi di programma per la loro attuazione. A partire dal 2005 i Pru, o meglio i loro provvisori risultati effettivi, sono stati sottoposti al costante monitoraggio del Servizio regionale Riqualificazione Urbana, con il duplice scopo di ricavarne un complessivo giudizio di coerenza con gli obiettivi della legge e di formulare una serie di osservazioni utili ad un aggiornamento della legge stessa al nuovo scenario della pianificazione urbanistica rappresentato dal PSC e dal POC della L.R. 20/00.

Si trattava ora di tentare una prima sistematizzazione e un primo monitoraggio degli esiti effettivi della politica, a partire da un campione significativo di programmi attuati, sia attraverso un rilevamento fisico delle realizzazioni, sia mediante un'indagine sul campo finalizzata ad individuare le buone pratiche da presentare come modello per interventi futuri, anche se in differenti contesti territoriali, economici o normativi.



## Gli obiettivi

L'individuazione di alcune buone pratiche da assumere, attraverso una necessaria attualizzazione, come modello per future politiche urbane integrate che abbiano come obiettivo: la qualità urbana, il recupero e il riuso di aree dismesse (anche come politica di limitazione del consumo di suolo), la creazione di nuove centralità, funzionali e sociali, la risposta a disagi crescenti in tema di residenza, la risposta in termini civili a problemi emergenti di sicurezza, coesione e convivenza;

L'esame, il più oggettivo possibile, dei rapporti procedurali fra la Legge 19/98 e la Legge 20/2000 e le recenti elaborazioni normative contenute nel PdL all'esame del Consiglio Regionale;

La produzione di un "manuale" della riqualificazione urbana, le cui linee guida rappresentino la risultante fra le buone pratiche analizzate e le più recenti e analoghe esperienze europee.

Riordinare la notevole mole di documenti prodotta dalla Regione Emilia-Romagna a supporto della politica della riqualificazione urbana e valorizzare, attraverso le più opportune forme di diffusione che saranno definite nel corso della ricerca, il materiale prodotto in 10 anni;

Condurre a sintesi il processo di monitoraggio avviato dalla Regione fra il 2000 e il 2005, con la produzione di una schedatura definitiva dei PRU finanziati;

Sperimentare e verificare modalità innovative (tavoli tematici e *workshop* multidisciplinari) di *audit* e di co-pianificazione fra diverse tecno-strutture della Pubblica Amministrazione, come strumenti per l'aggiornamento continuo e la disseminazione dei risultati dei processi di *learning-by-doing*.

Oltre all'obiettivo dell'individuazione delle buone pratiche da cui desumere insegnamenti per le future politiche urbane integrate, la ricerca affronta anche la seconda cruciale questione costituita dal rapporto procedurale fra la Legge 19/98 e la Legge 20/2000. Un rapporto di subalternità piuttosto che di complementarietà, non da tutti condiviso, e che non appare capace di soddisfare l'esigenza della maggiore adesione possibile fra i tempi delle trasformazioni socio-economiche e i tempi delle trasformazioni urbane.



# Ragioni, obiettivi e metodologia

## Una ricerca sulla politica della riqualificazione [2]

### Metodologia

Sulla base dei dati di monitoraggio (2000-2005) già disponibili i PRU sono stati raggruppati in tre tipologie, in ragione delle funzioni prevalenti che li caratterizzano, da verificare ed eventualmente confermare o articolare. Tali tipologie sono:

la tipologia dei centri minori, che presenta problematiche tipiche della rivitalizzazione e dello sviluppo locale, e nelle quali il recupero del patrimonio esistente si lega alla riqualificazione dello spazio pubblico e a piani di valorizzazione commerciale, coniugandosi a volte con la delocalizzazione di attività produttive e di servizio;

la tipologia delle periferie urbane, che presenta problemi di degrado edilizio, urbanistico e sociale oggetto di interventi di riqualificazione finalizzati all'arricchimento della mix funzionale e al miglioramento della dotazione di servizi e infrastrutture, cui spesso si accompagnano azioni di carattere sociale e di rinnovamento delle tipologie edilizie;

la tipologia delle aree produttive dismesse, il terreno in cui maggiormente si è dispiegata l'azione della L.R. 19/98 e la cui riconversione a nuove funzioni è caratterizzata da problematiche di fattibilità economica, di sostenibilità ambientale (bonifiche), ma anche di equilibrio complessivo del sistema urbano e di coerenza fra i diversi livelli della pianificazione.

La ricerca ha quindi preso avvio dalla disamina del prezioso patrimonio informativo esistente, non solo cartaceo, ma anche orale (dirigenti, funzionari, tecnici incaricati) per una prima sommaria ricostruzione dei processi. Dal punto di vista metodologico, infatti, nello studio delle politiche urbane e negli studi valutativi la conoscenza dei casi di studio, la ricostruzione delle pratiche con chi le ha prodotte e gestite e la ricostruzione della dimensione argomentativa delle politiche e dei processi sono momenti ineliminabili.

•Sulla base di questi dati è stata quindi realizzata una scheda che ha reso possibile l'analisi sistematica di ogni progetto e di tutti gli aspetti amministrativi, procedurali ed economico-finanziari che qualificano un PRU. È stato definito un set di indicatori e di parametri per la valutazione delle esperienze e per confermare la selezione delle "buone pratiche", articolati in tre macrofattori:

- il primo focalizzato sul riequilibrio della dotazione funzionale come risultato del rapporto tra domanda e offerta di servizi alla scala del quartiere o dell'ambito urbano oggetto dell'intervento di riqualificazione;

- il secondo focalizzato sulla qualità complessiva dell'intervento in termini di inserimento spaziale nel contesto, di capacità di produrre identità e forma urbana riconosciuta;

- ed infine il terzo focalizzato sulla sostenibilità urbanistica, ambientale e sociale della trasformazione in termini di impatto effettivo sul sistema della mobilità, sull'accessibilità e sulla vitalità della città pubblica, sull'impiego di tecnologie innovative per il risparmio energetico, ecc..

Prima e durante la redazione della scheda si è avviato il coinvolgimento degli operatori pubblici e privati coinvolti e degli *stakeholders* che hanno preso parte al processo (il coinvolgimento dei privati, investitori e cittadini deve essere ancora avviato). La scheda, infatti, salvo i dati procedurali ed economico-finanziari, è stata completata durante i sopralluoghi e le interviste, le quali hanno avuto la funzione fondamentale di completare, anche attraverso il racconto, le informazioni formali, ricostruire le strategie, il confronto politico e la dialettica con i cittadini, i conflitti durante le fasi negoziali con i soggetti privati, le soluzioni "di fantasia" per superare determinati ostacoli, vale a dire tutto quel patrimonio informativo che, in pochi anni, rischia di andare perduto, e che invece riveste un ruolo fondamentale per comprendere i processi, per capire gli errori, per essere consapevoli di quanto di ripetibile ovvero di irripetibile ogni singola situazione locale presenti.



A compendio della scheda è stato realizzato e somministrato agli interlocutori, pubblici e privati, un questionario, che ha dato risposte apprezzabili e ha ricevuto risposta da tutti gli interlocutori salvo uno. Per ragioni di tempo non è stata realizzata una fase di ascolto, attraverso *focus group*, di cittadini (residenti nelle aree riqualificate, residenti negli ambiti circostanti, attivisti, ecc.), per comprendere il grado di soddisfazione, condivisione, apprezzamento, ovvero di critica, degli interventi realizzati. E' questo un tema ed un obiettivo che dovrebbe senza meno essere realizzato in futuro.

Infine, sulla base dei sopralluoghi effettuati e dei questionari somministrati, sono state predisposte ed elaborate semplificate analisi SWOT. Semplificate poiché si riferiscono solamente ai punti di forza e di debolezza, ma contemporaneamente suddivise per oggetti di valutazione: SWOT del processo e SWOT del progetto. Questa suddivisione ha permesso di trattare in modo più approfondito sia l'iter procedurale/processuale della trasformazione urbana, sia la qualità urbana generata dal progetto. Tra i 16 casi, 8 sono stati esaminati, con maggiore attenzione, predisponendo osservazioni (rischi ed opportunità) relativi ai punti di forza e di debolezza.

### Il manuale

L'idea del manuale nasce dalla necessità di raccogliere e ordinare una serie di esperienze maturate nel corso di questi ultimi dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Questo strumento non ha la presunzione di essere il manuale, finalizzato ad una corretta progettazione degli spazi, degli edifici e delle procedure da seguire per raggiungere un buon grado di qualità urbana, ma vuole in questa fase, mettere in evidenza una serie di problematiche emerse dalla lettura dei 16 casi studio individuati.

Il punto di partenza, e di riferimento, per questo tipo di lettura è la tradizione della manualistica di provenienza anglosassone, dove agli strumenti di piano (di tipo normativo) vengono sempre accoppiati strumenti di supporto e di indirizzo, rivolti ai diversi attori che possono partecipare al percorso verso la qualità urbana. Questo tipo di atteggiamento costringe le Amministrazioni Pubbliche a porsi delle domande su che tipo di obiettivi raggiungere attraverso le azioni della riqualificazione, e soprattutto, a quali modelli (tipi di intervento, tipologie, tipi i spazi pubblici, tipi di strade, ecc.) fare riferimento per incrementare la qualità urbana e il senso di luogo.

Non è una operazione facile, perché costringe le Amministrazioni Pubbliche, a non dover pensare alla individuazione di soluzioni preconfezionate (tipiche da progetto immobiliare), ma individuare tramite una lettura/analisi del contesto locale quali possono essere i riferimenti utili alla costruzione di un vocabolario urbano, o manuale, di supporto.

Normalmente (per la tradizione anglosassone) il risultato finale è la messa in opera di tre documenti di indirizzo: il primo riguarda le indicazioni rispetto alla qualità progettuale dell'*housing*; il secondo tratta tutto quello che fa riferimento alla sfera pubblica (spazi, percorsi, aree verdi, ecc.); il terzo indaga i processi che devono stare alla base di una buona *governance* del processo di riqualificazione.

### Casi studio

Il Servizio Riqualificazione Urbana e il CRUTA hanno selezionato i casi più significativi fra i 60 PRU promossi dalle Amministrazioni Locali e finanziati dalla Regione che avrebbero consentito meglio di altri di approfondire alcuni temi di ricerca:

- le tipologie di intervento (grandi aree industriali dismesse; aree ed edifici per attrezzature pubbliche dismesse; centri storici; quartieri residenziali pubblici, ecc.);
- le procedure, i partenariati e le modalità progettuali utilizzate;
- gli effetti positivi eventualmente determinati dall'intervento di trasformazione urbana rispetto ad ambiti spaziali più ampi;
- il processo che ha consentito il successo dell'operazione e la coerenza fra gli obiettivi finali e gli esiti finali;
- il processo di accumulazione e gli effetti che si sono registrati nelle strutture tecniche dell'Amministrazione Pubblica.

L'elenco dei casi studio è costituito da 16 Comuni:

Quartieri ERP - Casalecchio, Castelfranco Emilia, Ferrara (Barco), Pianoro, Reggio Emilia (Compagnoni - Fenulli), Bologna (Fiera).

Aree dismesse - Collecchio, Ferrara (Darsena), Fidenza, Forlì (Orsi Mangelli), Ravenna (Darsena), Vergato.

Piccoli comuni - Casola Valsenio, Modigliana, Travo, San Giovanni in Marignano.