

Parte quarta



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5

Temi e orientamenti

La valutazione dei programmi complessi di trasformazione urbana [1]

Luciano Vecchi

Dall'esperienza fin qui maturata è emersa la difficoltà di rendere valutabili senza eccessivi margini di discrezionalità, aspetti che hanno una natura multidimensionale in valutazioni che spesso assumono connotazione sintetiche e procedure standardizzate²¹, associabili a obiettivi di efficacia (di risultato e di processo) dei Programmi di Riqualificazione Urbana. Questi aspetti sottendono:

alle modalità di cambiamento prefigurabili: incrementale, radicale, ecc.;

alla rilevanza e complessità dei progetti: incidenza sul funzionamento e l'organizzazione urbana, produzione di modelli selettivi a valenza nodale. Ossia gli effetti diretti dovuti alla realizzazione dei PRU, evidenziando anche il ruolo del progetto e le morfologie da esso prodotte;

alle capacità di innovazione: inserimento di nuove attività, intersectorialità e complementarietà, modalità di organizzazione e gestione del processo, effetti di trasformazione sulle relazioni a rete che si stabiliscono tanto all'interno dei PRU, quanto fra questi e l'esterno;

alle caratteristiche dell'integrazione: rapporto fra i PRU e le politiche urbane, ruolo del progetto nel programma di trasformazione, integrazione fra fasi e componenti, le acquisizioni di competenze istituzionali e in definitiva, tutto ciò che può relazionarsi con processi di *empowerment* collettivi.

Rispetto alle comuni componenti in base alle quali declinare l'efficacia dei PRU, occorre finalizzare la valutazione alle diverse "tipologie" di PRU per evitare di generalizzare l'utilizzo di criteri e indicatori che rischierebbe di rendere incoerente la valutazione, sminuendone quindi il significato e l'utilità. Vale a dire:

nel caso dei PRU a "valenza incrementale" (che interessa prevalentemente i centri minori come nei casi dei Comuni di Modigliana (Fc), Civitella (Fc), Monticelli d'Ongina (Pc), Casola Val Senio (Ra), Travo (Pc), Argenta (Fe), Riolo T. (Ra), Mirandola (Mo), ecc.), assume una forte centralità nella definizione dei criteri, l'opera pubblica e la sua efficacia nella promozione del processo di rinnovo urbano. In questi casi i benefici collettivi derivanti dai progetti pubblici sono legati alla capacità degli stessi progetti di produrre effetti di inclusione e di coinvolgimento spaziale e funzionale (per es., in termini di incremento di nuove attività insediate, di recupero e riconversione del patrimonio abitativo, di inserimento di servizi e attrezzature pubbliche e

private, di incremento di valore immobiliare attraverso l'andamento dei prezzi edonici, ecc.);

nei PRU associabili a "progetto di suolo" (si citano fra gli altri i casi di Tresigallo (Fe), Collecchio (Pr), Faenza (Ra), Fidenza (Pr), Vergato (Bo), San Giovanni in Persicelo (Bo), Copparo (Fe), Sarmato (Pc), Casalecchio di Reno (Bo), Castel Franco Emilia (Mo), ecc.), inteso come processo di strutturazione urbana in grado di raccordare e unificare tutta una serie di specifici interventi e progetti di trasformazione e restituzione, la valutazione dovrebbe riferirsi alle procedure e al grado di coordinamento delle operazioni e i relativi indicatori dovrebbero riguardare: la coerenza e l'efficacia dei singoli progetti agli obiettivi generali, le modalità di attuazione, le procedure e la definizione delle fasi operative, le relazioni orizzontali dei soggetti attuatori;

nei casi dei PRU rappresentativi di "rilevanti potenzialità trasformative", come nel caso delle aree dimesse (per es., l'ex Orsi Mangelli, l'ex Bartoletti, il Foro Borio di Forlì, l'area urbana del Po di Volano e l'ex Eridania di Ferrara, l'ex Ghigi a Morciano (Rn), l'ex Manzini-Pasubio di Parma, l'ex Zuccherificio di Cesena, l'ex Mercato Bestiame di Modena, l'ex Braglia di Casalgrande (RE) ecc.) è fondamentale nella valutazione il ruolo della partnership pubblico/privato e gli effetti indotti sulla struttura urbana. Gli elementi essenziali da valutare sono connessi sia agli indicatori di convenienza privata (come la succitata analisi finanziaria) che di pubblica utilità afferenti in particolare alle componenti urbanistica (qualità urbana), sociale (coesione sociale) e ambientale (sostenibilità ambientale);

per i PRU configurabili nelle forme del piano quadro (come nei casi della Darsena di Ravenna, del Quadrante via Emilia di San Lazzaro di Savena (Bo), il comparto Stazione di Parma, il sistema Intermodale di Cesena, ecc.), la valutazione, riferita a progetti di riassetto urbano e funzionale di rilevanti dimensioni e costituiti da differenti parti, ciascuna delle quali associabile a proprie modalità di funzionamento e intervento, è assimilabile a quella strategica, i requisiti dai quali partire sono quelli: dell'idea-forza, dell'orientamento locale, della coerenza dei singoli progetti con gli obiettivi prefissati, del coordinamento e dell'attuazione unitaria.

Nel processo di valutazione, i PRU partendo dalle differenti "tipologie" rispondono da un lato ad una comune impostazione normativa e programmatica e dall'altro, sottolineano le peculiarità dei contesti locali in termini di diverse capacità d'intervento e di diverso potenziale di risorse localmente disponibili e attivabili.

Le risposte agli esiti sono ancora da approfondire, mentre è possibile rilevare alcuni aspetti che confermano l'articolazione del processo in corso²². In particolare:

alla parziale coerenza del rapporto fra i PRU e il loro quadro di riferimento programmatico (gli ambiti da riqualificare come preliminare momento identificativo e ricognitivo delle condizioni di degrado da rimuovere all'interno del piano e quindi di verifica della domanda di trasformazione). Spesso l'attuazione dei PRU non ha corrisposto alle strategie attese e i PRU hanno tendenzialmente ripiegato su posizioni più utilitaristiche. Queste posizioni coincidono soprattutto con le trasformazioni più radicali, dove è emersa la difficoltà di rapportarsi con una domanda di trasformazione non sempre percepibile e gestibile nella sua evoluzione e comunque fortemente segmentata e asimmetrica. Ma soprattutto si tratta di una domanda (che ovviamente risente dell'andamento del mercato immobiliare e delle sue vicissitudini), non sempre sincronizzabili con le esigenze sequenziali e predeterminate degli strumenti attuativi, da richiedere elevate capacità di adattamento e il coordinamento delle operazioni in forme continuative. La debolezza del coordinamento si riflette sulla settorialità degli interventi, privilegiando quelli con ricadute più operative e immediate a scapito del perseguimento della coerenza complessiva del programma e alla sua evoluzione nei rapporti con la città. I limiti di azione del coordinamento non vanno disgiunti dalla stessa ibridità dei PRU della L.R. n. 19/98 e del loro essere un prodotto di transizione della legislazione urbanistica regionale collocato fra la vecchia L.R. n. 47/78 e la nuova L.R. n. 20/00 (recentemente modificata con la L.R. n. 6/09): nel senso di fare riferimento da un lato, sul piano disciplinare e normativo al tradizionale apparato degli strumenti attuativi e, dall'altro, sul piano funzionale, procedurale e operativo a nuovi strumenti e a nuove modalità d'intervento (procedure di identificazione e formazione, accordo di programma, società di trasformazione urbana, conferenza di programma), da rendere più incerto il perseguimento della performance, attestandosi perciò su livelli di mediazione in grado di garantire l'operatività degli interventi, ma meno significativamente gli esiti processuali. Peraltro, è superfluo rilevare che una buona organizzazione del coordinamento e dei meccanismi gestionali, sono fondamentali non solo la coerente attuazione del PRU ma anche per concorrere alla crescita del sistema di *governance* nei processi di trasformazione: moltiplicando gli effetti delle azioni e la sensibilizzazione delle stesse in ordine ad aspetti di qualità insediativa e funzionale e coinvolgendo settori che non sarebbero stati direttamente interessati nell'ambito di un approccio tradizionale;

²¹ In particolare si fa riferimento alle prime fasi dell'esperienza regionale, in attuazione della L.R. n. 19/98, *Norme in materia di riqualificazione urbana*, recentemente modificata ai sensi della L.R. n. 6/09 *Governo e riqualificazione solidale del territorio*, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna, n. 139 del 7/8/09. Fra i numerosi contributi per l'utilizzo di procedure standard di valutazione, si citano per esemplificare:

Morano P., "Uno strumento per la verifica rapida della fattibilità finanziaria degli interventi di trasformazione urbana", in Mollica E. (a cura di), *Sistemi economici locali e mercati immobiliari*, Gangemi, Roma, 2007, pp.331-344; la guida del 2003 del Comune di Padova per stabilire i margini di convenienza economica derivante dalla quota di *surplus* nei Programmi Integrati, "Urbanistica Negoziata-Concertata. Criteri di Valutazione", Settore Pianificazione Urbanistica.

²² I metodi e le pratiche di valutazione nel processo di piano, stanno acquisendo una sempre più evidente specificità disciplinare da richiedere ormai una sistematizzazione dei diversi apporti per definire percorsi e modalità comuni in funzione dell'utilizzo operativo delle pratiche di valutazione. Sulla valutazione dei programmi complessi, fra gli altri testi, cfr.:

Micelli E. e Lombardi P. (a cura di), *Le misure del piano*, Franco Angeli, Milano; Patassini D. (a cura di), *Esperienze di valutazione urbana*, Franco Angeli, Milano, 2006; Lingua V., *Riqualificazione Urbana alla prova*, Alinea, Firenze, 2007.

Sugli effetti urbanistici indotti dai programmi di trasformazione (riferiti in particolare alle aree dimesse), si segnalano fra gli altri, i contributi di:

Pomilio F. e Moroni S., "Problemi di valutazione in ambito urbanistico: riflessioni a partire dal Documento di Inquadramento di Milano" in Brunetta G. e Fistola R. (a cura di), *Trasformazioni, coesione, sviluppo territoriale*, Franco Angeli, Milano, 2005, pp. 123-142; la sezione monografica del n. 213 2007 di *Urbanistica Informazioni* curata da M. Dragotto e, in particolare, i contributi di F. Gastaldi, L. Gibello e S. Storchi; i contributi AA.VV. riportati nei fascicoli della rivista *Territorio* nn. 46 del 2007 e 47 del 2008; l'intervento di L. Pogliani e A. Arcidiacono pubblicato nel volume AA.VV., *Per un'altra città*, Maggioli, Rimini, 2008; la ricerca curata da A. Vinelli e C. Violi *Programmi di recupero urbano sostenibilità: tre momenti di valutazione*, pubblicata nel n. 36 del 2006 della "Rivista Italiana di Valutazione", Franco Angeli, Milano, pp. 101-124; il recente saggio di Savoldi P., "La forza dei luoghi e la debolezza degli strumenti. Il progetto urbano alla prova" in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 94, 2009, Franco Angeli, Milano, pp. 99-112.

Sempre in merito alla valutazione dei programmi complessi, si cita la lodevole iniziativa del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano relativa alla costituzione di un laboratorio di simulazione urbana e valutazione dei progetti del quale si dà conto nel fascicolo n. 43 della rivista *Territorio*.

Temi e orientamenti

La valutazione dei programmi complessi di trasformazione urbana [2]

ai diversi gradi di avanzamento del processo e delle capacità degli attori locali di adeguarsi ai cambiamenti. L'inserimento dei PRU nelle politiche di trasformazione e rinnovo urbano coincide con una convulsa fase sul piano statale relativa all'emanazione di una variegata serie di "Programmi Complessi" alla scala urbana e territoriale che si è protratta senza soluzione di continuità dalla prima metà degli anni '90 fino alla prima metà del 2000²³.

Con l'assunzione della L.R. n. 19/98 si è voluto affermare un più deciso ruolo regionale sulla riqualificazione urbana, anche per potere in un qualche modo perseguire le opportunità di integrazione finanziaria fra risorse statali e regionali, garantendo con ciò la continuità dei programmi complessi, ma anche per dare riconoscibilità e spessore alla riqualificazione come obiettivo unificante degli interventi settoriali e supporto ai processi di competizione dei sistemi urbani alla scala regionale. E, quindi, come tema di adeguamento degli stessi indirizzi di programmazione territoriale e regionale (P.T.P.C., P.T.R., ma anche lo stesso D.U.P.)²⁴.

Nel rapporto fra strumenti di derivazione statale e quelli di derivazione regionale riferiti ai medesimi ambiti di trasformazione, risulta che nelle esperienze più consolidate ("Ex Zuccherificio-Centro Intermodale" di Cesena,

"Darsena Città di Ravenna, "Barco" di Ferrara), l'attuazione fa affidamento in contesti strutturati e operativi, 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 funzione meramente "cumulativa" (di risorse, di funzioni di ulteriori inclusioni di parti e settori urbani) quanto quello di implementare un percorso di valenza strategica finalizzato nelle diverse situazioni e con diversi livelli di approfondimento, a dare forma e solidità a un disegno urbano rappresentativo di un nuovo modo di farsi città. Da queste esperienze 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 stessi strumenti della L.R. n. 6/09 (nei confronti soprattutto dei Piani Operativi Comunali), proponendosi come strumento (e metodo) capace di fare assetto e dare coerenza all'insieme, promuovendo il governo delle trasformazioni attraverso un approccio in progress per progetti. Infine i PRU non riflettono solo della validità delle procedure da esse generate ma anche la capacità intrinseca degli attori. Per questo è possibile che buoni progetti siano nati anche laddove le procedure regionali sono state ripensate o eluse. Del resto, al di fuori degli stanziamenti regionali derivanti dai programmi operativi della L. R. n. 19/98 e dai provvedimenti ad essa assimilabili, con il previsto utilizzo anche di risorse statali (come nei bandi della D.G.R. n. 1425/03 sui Contratti di Q. II e della D.G. R. n. 1104/08 sui Programmi di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile), il ricorso al PRU è limitato a poche situazioni per affrontare tematiche di trasformazione di rilevante impatto urbanistico che richiedono strumenti ordinatori (Progetto Urbano, Master Plan) e operativi (Società di Trasformazione Urbana), appropriati (come per es., nei casi delle proposte di trasformazione degli ex zuccherifici di Sarmato (Pc) e Bondeno (Fe), del comparto Colonie Levante a Cesenatico (Fc), del sistema delle aree dimesse di Castelnuovo Rangone (Mo), ecc.), o a forte valenza sociale e culturale (per es., i PRU ex Ospizio e S. Lazzaro di Reggio Emilia e Marina Centro di Ravenna);

l'importanza del monitoraggio e quindi della valutazione in itinere, a fronte di cambiamenti (modalità d'intervento, struttura di relazioni fra soggetti, impatto d'insieme) da rimettere in discussione il ruolo dei PRU e il loro posizionamento alla scala urbana.

Perciò la valutazione in itinere appare sempre più determinante per ridare nuovi obiettivi e significati ai PRU, in funzione di uno scenario di riferimento in parte o totalmente diverso dell'originario che ne motivava il ricorso.

Ne consegue la necessità di affinare metodi e strumenti di monitoraggio e soprattutto di rivalutare l'apporto della valutazione in itinere con ricorso a specifiche tecniche, come per es. la *strategic choice*, per poter meglio adattare in maniera continuativa e graduale i cambiamenti in una coerente logica d'insieme.

²³ Si tratta in ordine cronologico dei:

Programmi Integrati di cui all'art. 18 della Legge n. 203/91, (finalizzati in particolare alla previsione di insediamenti da destinare al personale impegnato alla lotta alla criminalità organizzata);
Programmi Integrati (istituzionalmente intesi) previsti dall'art. 16 della Legge 179/92;
Programmi di Recupero Urbano di cui all'art. 11 della Legge 493/93;
Programmi di Riqualificazione Urbana attivati col D.M. del 24/12/94;
Contratti di Quartiere (I) relativi al D.M. del 22/10/97;
Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile Territoriale ai sensi del D.M. dell'8/10/98;
Programmi Innovativi in Ambito (applicabili ai sistemi di raccordo stazioni ferroviarie e porti), inerenti all'art. 5 della Legge 21/01;
Contratti di Quartiere (II), relativi al D.M. del 27/12/01;
Programmi di Riabilitazione Urbana, previsti dall'art. 27 della Legge 166/02;
Programmi di Riqualificazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile, attivati col D.M. del 26/3/08;
Programmi Integrati di Promozione di Edilizia Residenziale previsti dall'art. 1 del D.P.C.M. 16/7/09 ("Piano Casa").

A questo elenco generale vanno aggiunti altri Programmi complessi e integrati con programmi UE (PIC I e II) riservati ad aree svantaggiate e i Programmi Urban. Si citano infine i Programmi Integrati Urbani di Sviluppo Sostenibile del 2007 e le Zone Franche Urbane introdotte con la Legge 296/06.

²⁴ Il Documento Unico di Programmazione dell'Emilia-Romagna, approvato con Deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 180/08, si articola in 10 obiettivi per il 2007-2013, concordati con i territori per valorizzare le sinergie e le integrazioni con le politiche settoriali. L'obiettivo 10, che attiene all'attrattività delle città, intende promuovere la competitività attraverso la riqualificazione urbana, destinando apposite risorse (73 milioni di Euro) dal fondo Fas.



Una valutazione degli esiti [1]

Gianfranco Franz

Anche se a conclusione di una ricerca, che è stata pensata proprio per fornire di una valutazione complessiva e articolata il Governo regionale dell'Emilia-Romagna, in vista di future politiche a favore delle riqualificazione urbana, non è facile riuscire a distillare un giudizio oggettivo ed equilibrato su dieci anni (in realtà, per quanto si è visto, molti di più) di sforzi, azioni di governo e di gestione, ricerche, investimenti, progetti.

Il primo rischio è quello di cadere in una banale, e del tutto inutile, agiografia del governo pubblico della Regione Emilia-Romagna e delle sue città. Il secondo rischio è quello di far prevalere l'approccio accademico, vale a dire concentrato sulla critica e sugli aspetti negativi con maggiore attenzione che sugli aspetti positivi, anche per dimostrare una libertà di giudizio, che raramente la ricerca applicata e con committenti cui far riferimento può praticare. Non è questo il caso. I cosiddetti committenti, il Servizio Qualità Urbana della Regione, essendo stati attori protagonisti di tutta la vicenda e sapendo di dover fornire risposte concrete per future politiche e programmazioni regionali, sono in realtà i primi interessati ad un giudizio critico oggettivo ed equilibrato. Il gruppo di ricerca, riunito attorno al Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali del Dipartimento di Economia, Istituzioni, Territorio dell'Università di Ferrara, rappresenta l'eredità diretta di un impegno pragmatico e concretissimo sul territorio e sulla realtà, iniziato nel 1996, con il coordinamento di Paolo Ceccarelli, allora Preside di una giovanissima e poco ortodossa Scuola di Architettura di Ferrara, con il convegno e la mostra intitolati "La risorsa città. Dai programmi di riqualificazione urbana ad una politica regionale per la città", per celebrare i 12 PRU finanziati dal Ministero e avviare le riflessioni su come e perché riqualificare la città.

Alcune valutazioni sono già emerse nei capitoli che precedono. Altre emergono dalle schede dei casi studio. Altre ancora, ciascun fruitore di questa pubblicazione le potrà trarre personalmente dalla lettura dei testi e dall'esame delle schede, in particolare dal corredo fotografico che ciascuno studio di caso. L'indicatore più rappresentativo per dimostrare che la ricerca non nasce per santificare un prodotto, ma per riflettere sui risultati e migliorare l'efficacia di governo, è dato dai 16 casi studio analizzati. Non tutti i 16 casi rappresentano il meglio di quanto realizzato attraverso la L.r. 19/98. Alcuni casi, evidentemente critici, sono stati presentati proprio con finalità di *memento*, per ricordare in futuro cosa sia bene

fare e come, e cosa sia bene evitare. Altri, invece, rappresentano proprio le *migliori pratiche*, nell'accezione anglo-sassone, escludente e tendente alla modellizzazione acritica. Perché, malgrado sia noto a tutti gli studiosi di politiche che non si possono replicare le pratiche così come sono state praticate in un determinato contesto locale, in un determinato contesto storico, sociale ed economico, da un determinato *milieu* di biografie politiche e professionali, non si può non dire che alcuni casi sono da considerarsi un modello a tutti gli effetti a cui, possibilmente, rifarsi in futuro.

In definitiva, per concludere questa premessa al giudizio valutativo, le domande cui la ricerca ha voluto dare risposta sono: come valutare gli esiti della L.r. 19/98 e della politica della Riqualificazione Urbana Metropolitana? E cosa insegna l'analisi dei 16 casi?

La valutazione della L.r. 19/98

A distanza di dieci anni si può dire che si sia trattato di una storia di successo. I numeri e le valutazioni quantitative, come sempre più spesso accade, non restituiscono la vera sostanza delle questioni. Sottolineare che le risorse regionali hanno rappresentato l'8% delle risorse complessive mobilitate dai PRU, significa guardare ad indicatori che, seppur importanti, poco dicono della qualità e del cumulo di competenze acquisite e perfezionate.

Oltre ad una valutazione di sintesi, effettuata attraverso la definizione di un set di indicatori di processo e di progetto, riportata per intero nella sezione dei casi studio, è importante una valutazione argomentativa su aspetti non secondari relativi alla gestione di una politica, alla sedimentazione dei diversi risultati, alla cultura prodotta



L'Emilia-Romagna nel quadro nazionale

Unica regione italiana (salvo il Piemonte, che però ha meno città e centri minori) l'Emilia-Romagna, regionalizzando la politica della riqualificazione urbana, può oggi vantare, dopo 15 anni di pratiche sulle politiche urbane integrate e sui programmi complessi, un cumulo impressionante di risultati fisici e spaziali, urbani e architettonici ottenuti, non solo nelle città capoluogo, ma anche in centri di piccola o piccolissima dimensione. Se molti sono ancora i bersagli da riqualificare (ambiti urbani, aree, edifici), molti sono i casi concreti affrontati e risolti. Il patrimonio di scatti realizzato da Gabriele Basilico resta a disposizione di chiunque voglia prossimamente porsi il problema "com'era e com'è ora?" per tutti gli ambiti selezionati dai Comuni emiliano-romagnoli nel 1999, per ottenere risorse a supporto della progettazione tecnica e poi per lo start up dei PRU veri e propri.

In molti Comuni e in alcune ACER della regione si sono sedimentati e consolidati livelli tecnico-gestionali che hanno sviluppato competenze specifiche nella definizione e gestione di programmi complessi. E' un patrimonio, che 15 anni fa non esisteva, se non in pochi casi isolati, e che non può essere disperso.

Il tema e gli obiettivi della riqualificazione sono entrati nella cultura urbana non solo di tecnici, professionisti, imprese, ma anche di parte della popolazione, soprattutto laddove (anche se purtroppo si tratta della minoranza dei casi e di quelli migliori) sono state promosse pratiche di partecipazione e inclusione degli abitanti nei processi di riqualificazione. In generale, comunque, come le cronache della stampa locale dimostrano, il tema della riqualificazione è ormai strutturalmente parte della cultura urbana diffusa, almeno quanto il tema del restauro e della conservazione del patrimonio. Non a caso, fin dal 2000, si è sempre fatto rilevare che i Comuni che avevano predisposto un PRU assommavano il 70% dei residenti regionali. Ma di questo 70% di residenti quanti conoscono davvero gli sforzi condotti almeno nella propria città? Su questo tema, precipuamente comunicativo, si lamenta una scarsa intenzionalità/capacità da parte della Regione. Mentre in tutta Europa i progetti realizzati con risorse UE devono mostrare, attraverso targhe ben visibili, il ruolo dell'Unione, negli insediamenti riqualificati realizzati attraverso la politica delle RUM nulla ricorda al cittadino del ruolo svolto dalla Regione e dalle Amministrazioni comunali. In definitiva, si può affermare che la RUM è rimasta, in termini di comunicazione, un fatto eccessivamente tecnico.



Una valutazione degli esiti [2]

Le Regione, come sua tradizione e come già fece per la costruzione della cultura e per la politica del recupero dei centri storici e per quella della pianificazione urbanistica seguente alla L.r. 47/78 e poi al PTPR, ha costruito e diffuso ai governi locali, alle imprese, ai professionisti, alle biblioteche del territorio e alle Università italiane, un patrimonio culturale sulla RUM non irrilevante. Nei capitoli e nelle note precedenti sono riportati i testi pubblicati, a partire dalla *newsletter* "Inforum", nata quasi come una *fanzine* di 8 facciate e ora organo autorevole dell'informazione e della riflessione sul territorio, la città e la pianificazione in Emilia-Romagna; sono ricordati i numerosi seminari, convegni e mostre realizzati. Si è trattato di un investimento notevolissimo e anche costoso (anche se forse è impossibile quantificare quanto costoso), forse poco valorizzato e propagandato, ma conosciuto in tutta Italia. Anche in questo caso si tratta di un patrimonio da non disperdere e, pur nelle difficoltà attuali, da incrementare.

Malgrado il gruppo di lavoro, che fin dall'inizio ha partecipato alla promozione della legge, fosse consapevole, fin dal 1999, della necessità di disporre di un rilevamento/censimento, esteso a tutto il territorio regionale, del patrimonio di aree ed edifici dismessi (aree industriali, attrezzature pubbliche, edifici storici, ecc.), ragioni di tempo e di risorse economiche necessarie hanno impedito di realizzare questo strumento. Poterne disporre permetterebbe una migliore comprensione del problema e, soprattutto, anche in termini di Pianificazione e Programmazione regionale, permetterebbe di coordinare una vera e propria strategia territoriale di ammodernamento urbano, prima ancora che di riqualificazione urbana. L'esperienza della L.r. 19/98 ha infatti insegnato che sarebbe più efficace declinare la riqualificazione all'interno di una strategia regionale che, condivisa dalle città, sappia puntare sulle singole vocazioni e sugli specifici punti di forza, piuttosto che puntare sul protagonismo e sulla competitività delle città, naturalmente disposte al gioco dell'attrazione per sottrazione ad altri di un ventaglio limitato di funzioni di pregio (le fiere, le sedi universitarie, i musei, i grandi eventi, i direttori d'orchestra, ecc.), piuttosto che portate a pensare in termini sistemici e di regione metropolitana, rafforzando le funzioni esistenti o inventandone di nuove.

I partenariati pubblico/pubblico e pubblico/privato

L'esperienza della RUM ha insegnato che si possono ottenere significativi risultati e a scale grandi, medie e piccole, sia con partenariati pubblico/pubblico, sia pubblico/privato a patto che sia estremamente forte l'intenzionalità, la capacità programmatica, progettuale e gestionale delle Amministrazioni e la loro visibilità. Qui ci si concentra sui partenariati pubblico/privato, essendo i partenariati pubblico/pubblico, relativi ai rapporti fra Amministrazioni locali e ACER, affrontati al successivo paragrafo sulla politica della casa.

Se un insegnamento emerge dalla L.r. 19/98 come determinante è che la negoziazione e la concertazione non sono quel male assoluto che alcuni fra i più reputati esperti nazionali di pianificazione, per molti anni, non hanno mai rinunciato a ricordare. Semmai è ora di sottolineare, sulla base di risultati visibili e visitabili, i casi di PRU più critici, se non fortemente problematici, sono quelli che discendono dalla stagione pianificatoria precedente alla stagione della programmazione complessa e negoziale. In particolare due sono i casi paradigmatici: il PRU Bologna Fiera e il PRU Darsena di Ferrara. Entrambi inquadrati in PRG redatti alla fine degli anni '80, entrambi definiti (e fortemente negoziati in assenza di norme chiare sulla negoziazione) prima da "schede progettuali" o "disegni urbani concertati", poi da Piani Particolareggiati precedenti sia ai PRU ministeriali del '94/'96, sia ai PRU ex L.r. 19/98.

Se si riconosce essere questi i due casi più critici, per dimensioni, volumetrie, qualità delle architetture, degli spazi aperti e delle dotazioni realizzate, allora bisogna anche riconoscere che, negli altri casi, dove la negoziazione si è sviluppata su progetti che nascevano

insieme alla politica della riqualificazione, le Amministrazioni hanno saputo perseguire il bene pubblico e i privati hanno potuto perseguire il fine ultimo di qualsiasi impresa, il profitto. La ricerca ha dimostrato che in tutti i casi segnati da una forte intenzionalità e capacità gestionale pubblica, il partenariato pubblico/privato ha funzionato egregiamente, rispettando (o discostandosi di poco) i crono-programmi e le scansioni in fasi dei progetti. Dove sono emersi ritardi, aumento dei costi, realizzazioni parziali o interrotte, conflitti con le imprese, si deve invece sottolineare un *deficit* pubblico di progettualità, gestione e indirizzo.

La casa nella politica della riqualificazione urbana

Come da sempre si è scritto a proposito della vicenda italiana dei programmi complessi, in termini di innovatività la riqualificazione e la trasformazione urbana delle aree consolidate hanno pagato l'essere necessariamente legate alle risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica. Questa condizione è una costante nelle vicende del governo urbano e territoriale in Italia, fin dai primi anni '60, quando si fallì il primo vero tentativo di rinnovamento normativo e ci si rassegnò a riformare la legislazione urbanistica nazionale attraverso le innovazioni derivanti dall'attuazione della politica per la casa (basti pensare qui alla L. 167/62; alla cosiddetta Legge Ponte; alla 457/78).

Se nel prossimo futuro il Governo regionale ha una carta da giocare è quella di affrancare la riqualificazione urbana dal vettore delle politiche per l'abitazione sociale, ribaltando in termini della questione e portando le seconde, assolutamente sacrosante e necessarie, ad essere un elemento della prima, assai più complessa e strategica.



Una valutazione degli esiti

[3]

In ogni caso se su un bersaglio la L.r. 19/98 ha pienamente centrato tutti gli obiettivi, questo è certamente il tema dell'alloggio sociale. Non solo e non tanto in termini quantitativi, comunque sempre e storicamente insufficienti, rispetto al disagio, quanto in termini qualitativi. Fra i migliori PRU realizzati sul territorio emiliano-romagnolo devono essere infatti ricordati quelli che hanno riqualificato e ammodernato quartieri pubblici risalenti agli anni '40 e '50 e, in alcuni casi limitati, a periodi anche precedenti (Pianoro, il Barco di Ferrara, Casalecchio di Reno, il Compagnoni Fenulli di Reggio Emilia, ecc.). Una storia di successo che può e deve essere replicata, anche perché ha dimostrato che si può essere efficienti perché (e non benché) pubblici, come lo sono stati molti Comuni, molte ACER e le imprese che hanno lavorato su programmi e progetti definiti dal pubblico. Il quadro che emerge è che i progetti pubblici risultano generalmente migliori di quelli privati. Più attenti, i soggetti pubblici, alla diversificazione tipologica, perché più attenti alle esigenze e alle domande dei cittadini fruitori, rispetto agli investitori privati, impegnati nei PRU, interessati ad immettere sul mercato tipologie medie per un incerto e generico mercato medio. Più attenti, i soggetti pubblici, ai temi dell'innovazione tecnologica per il risparmio energetico, anche se questo tema, nel 1999-2001 non era così pressante come oggi. Più attenti alla qualità degli spazi aperti (pubblici, semi-pubblici-privati) dei nuovi quartieri o dei quartieri riconfigurati e densificati. Più attenti, infine, alla realizzazione, durante le prime fasi della trasformazione, di dotazioni e di attrezzature di interesse pubblico (non solo pubbliche), come biblioteche, centri sociali, parcheggi coperti, piazze, ma anche centri commerciali di quartiere, spazi per il commercio al dettaglio.

La questione della casa ritorna oggi ad essere un'emergenza. Forse non ha mai smesso di essere in emergenza, ma per quasi tutti gli anni '90 e i primi 2000 era sostanzialmente uscita dall'agenda politica, sia per scarsità di finanziamenti disponibili, sia perché, in fondo, la bolla immobiliare globale dava l'illusione a quasi tutti che ormai la questione della casa pubblica fosse residuale. Oggi la questione è ancora più complessa, se non altro per il numero crescente di immigrati a cui dare risposta e per il crescente numero di giovani con professioni precarie. La riqualificazione può ancora dare risposte efficaci e può farlo ancora più fortemente se questo tema viene sviluppato e gestito dai soggetti pubblici e fatto realizzare dai soggetti privati. Questa valutazione non è frutto di posizioni ideologiche, ma dell'attenta valutazione di quanto realizzato attraverso l'attuazione dei PRU. Pubblico è meglio, soprattutto se le future risorse dovessero essere destinate principalmente all'affitto.

La sfida dell'integrazione

Da almeno dieci anni in Italia e in Europa si è accumulata una letteratura disciplinare sull'integrazione nelle politiche urbane e territoriali tanto ampia da non poter essere qui riportata. Durante la prima parte degli anni '90 l'attenzione degli studiosi si è concentrata sulla necessità dell'integrazione dei livelli di governo e dei settori dell'amministrazione, delle politiche e degli obiettivi; successivamente, invece, si è concentrata sulla valutazione degli esiti dei tentativi di integrazione. La valutazione non è stata lusinghiera. L'integrazione costa tempo, denaro, fatica, stress delle tecno-strutture amministrative e, molto spesso, riduce la portata dei risultati. Malgrado ciò, l'integrazione rimane un fatto necessario nelle politiche urbane e il ritorno a un settorialismo rassicurante, ma inefficace, significherebbe ridurre non solo le ambizioni, ma anche l'efficacia dell'azione pubblica.

La L.r. 19/98 ha centrato solo parzialmente gli obiettivi che si era data. Erano obiettivi ambiziosi: integrare alla politica della riqualificazione la politica della casa (che ne era in realtà il vettore), alla politica dei trasporti e della mobilità, alla politica della sicurezza, ai piani del commercio, alle politiche di innovazione tecnologica, in termini di reti e di risparmio energetico, alle politiche culturali o, ancor più, all'industria culturale. Se si andassero a valutare i casi studio cercando risposte a tutti gli iniziali obiettivi di integrazione, la valutazione non potrebbe essere che negativa. In realtà, una valutazione più pragmatica e meno olistica, permette di dire, sulla base dei casi migliori, che una politica come quella della RUM deve riuscire a contenere e contemplare tutto il potenziale di integrazione con le diverse politiche pubbliche, sapendo che poi, la casistica locale coniugherà la riqualificazione solo con alcuni altri obiettivi, probabilmente quelli più vicini alla dimensione fisico-spaziale della trasformazione urbana (commercio; trasporti e mobilità, ma alla scala del quartiere; risparmio energetico; integrazione sociale e poco più).

Si tratta di un limite, ma non solo della L.r. 19/98 o delle capacità di governo della Regione Emilia-Romagna e delle Amministrazioni locali. E' un limite che si è riscontrato in quasi tutta la casistica italiana legata ai programmi complessi, inclusi gli Urban, di matrice UE, che indirizzavano ad approcci meno urbanistico/lavori pubblici e più attenti alla rigenerazione sociale, all'accompagnamento e all'animazione locale. E' un limite che ritorna ancora una volta al problema del legame con le politiche per la casa; che paga la settorializzazione degli uffici, dove per

l'urbanistica e il territorio, con gli architetti e gli ingegneri non interagiscono stabilmente scienziati politici, sociologi, economisti, cioè gli specialisti che potrebbero produrre l'integrazione fra aspetti fisico-spaziali e aspetti intangibili, fra politiche urbanistiche e politiche micro-economiche, fra politiche della casa e politiche dell'inclusione sociale. Sul tema dell'integrazione, in definitiva, lo spazio della riflessione è ancora tutto da riempire di contenuti e sarebbe un errore chiuderlo perché i risultati non sono stati all'altezza dei risultati settoriali.

La partecipazione. Un problema irrisolto

Come il tema precedente anche la questione della partecipazione dei cittadini ai processi di riqualificazione urbana non ha dato risultati chiari e univoci. Alcuni casi, ancora una volta quelli gestiti da partenariati pubblico/pubblico per la riqualificazione di quartieri di edilizia residenziale pubblica, hanno dato esempio di come si possano operare trasformazioni profonde (Barco, Pianoro Nuova, Compagnoni-Fenulli) lavorando con i cittadini, inserendoli nel processo e illustrando loro il percorso e i risultati. In quasi tutti gli altri casi la partecipazione ha avuto, quando è stata attivata, un ruolo quasi esornativo, da espletare perché richiesto, ma nulla di più. Alcuni casi, infatti, hanno dimostrato che laddove la partecipazione e la comunicazione sono state interpretate in modo burocratico, il processo di trasformazione ha generato, una volta iniziato, critiche, opposizioni, conflitti, rallentamenti, ritardi.



Una valutazione degli esiti

[4]

Anche in questo caso non si tratta di un problema esclusivamente imputabile alla L.r. 19/98. E' un problema riscontrabile in quasi tutta la vicenda dei programmi complessi ed è dovuto principalmente alla tempistica molto ridotta dei programmi, che vengono lanciati, dal dalla UE, dal Governo nazionale o da quelli regionali, e dettano crono-programmi molto stretti, con scadenze fisse e ravvicinate nel tempo. I tempi rapidi sono nella natura dei programmi complessi; diluirli significherebbe snaturare questi strumenti, mentre costringere la partecipazione ai tempi dei programmi significa snaturare il senso dell'inclusione dei cittadini ai processi di questa portata.

Non si tratta di un tema facilmente risolvibile. Lo sarebbe se le città si dotassero di percorsi continui di pianificazione strategica e di consultazione strutturati sia sulle questioni e sulle decisioni generali e di lunga durata, sia sulle questioni particolari, alla scala dei quartieri. I migliori esempi di riqualificazione e rigenerazione urbana vengono proprio da quelle città che hanno saputo intraprendere processi di pianificazione strategica, che per definizione possono non avere durata né termine, aperti alla società, alle categorie, alle associazioni, per poi andare a definire progetti complessi puntuali, concreti e condivisi.

Il rapporto critico fra pianificazione strategica, pianificazione strutturale e programmazione integrata e complessa in Emilia-Romagna

In Emilia-Romagna la programmazione complessa e la riqualificazione urbana hanno pagato un prezzo inaspettato rispetto ad altre regioni o aree metropolitane europee (la Catalogna, Lione e Lille, l'Inghilterra e la Scozia) e rispetto ad alcune città italiane (in particolare Genova ma, soprattutto, Torino). In Emilia-Romagna la cultura della pianificazione urbanistica conta una sedimentazione di sforzi e di risultati che parte dagli anni '60. Questo punto di forza ha però reso difficile l'introduzione di nuove pratiche, considerate eccessivamente de-regolative e sostitutive della pianificazione di tipo tradizionale: la pianificazione strategica e la programmazione integrata di progetti complessi.

Non a caso, sia rispetto al quadro italiano, sia soprattutto rispetto a quello europeo, le città emiliano-romagnole non brillano per esperienze e risultati nella pianificazione strategica, considerata erroneamente un palliativo per quelle società locali non abituate a una cultura del piano. La programmazione complessa, invece, è stata inizialmente affrontata malvolentieri e solo perché il Governo nazionale iniziò nel '93 a destinare risorse legandole alla

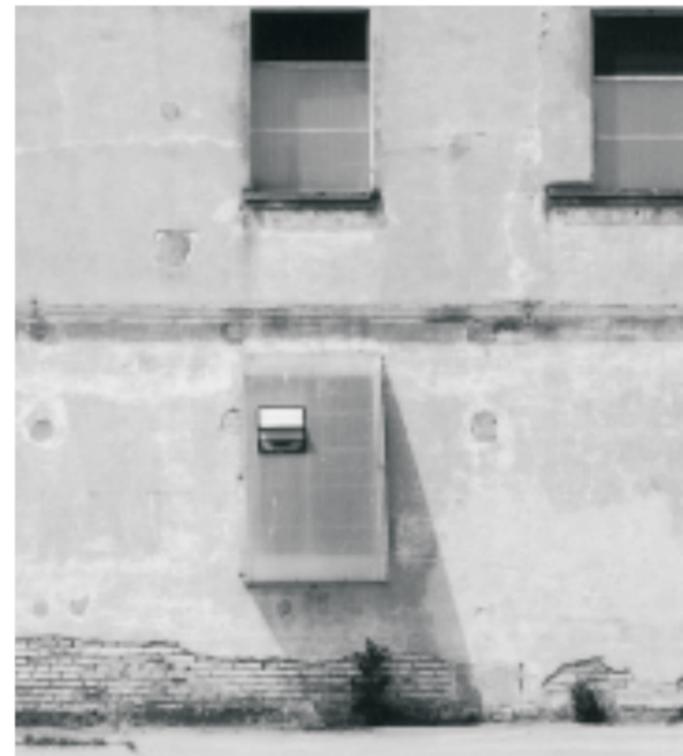
presentazione di programmi di questo tipo. Si è quindi assistito ad un approccio utilitaristico che, in attesa che la legge urbanistica 47/78 venisse riformata, ha portato la Regione e i Comuni a praticare, loro malgrado, la programmazione complessa. Non è un caso che nessuna città emiliana abbia partecipato ai bandi UE di Urban 1!

Questo limite, che derivava tuttavia da una forza e un vantaggio, ha finito con il pesare negativamente sulle potenzialità rappresentate da approcci più attuali e adeguati: la pianificazione strategica e le questioni relative allo sviluppo e alla sua condivisione, che la pianificazione territoriale non riesce più a interpretare; la programmazione complessa e concertata. Il ritardo si è colmato fra 1996 e 2000, ma solo per la seconda della pratiche innovative e sempre scontando, intellettualmente e culturalmente, un complesso di inferiorità e di colpa rispetto alla pianificazione territoriale e alle nuove impalcature normative che sarebbero arrivate con la L.r. 20/2000.

Chi scrive, assumendosene sempre la responsabilità e la paternità, ha costantemente avanzato, pubblicamente e attraverso la propria produzione scientifica, critiche anche non tenere nei confronti della L.r. 20/2000. Il deficit maggiore della L.r. 20/2000 sta nel non aver compreso che, mentre l'approccio olistico e proceduralistico era pienamente giustificato e necessario per i temi del governo del territorio e dell'ambiente, delle infrastrutture e delle invariabili strutturali, rispetto alla questione della trasformazione urbana di aree dismesse o ambiti

consolidati le politiche urbane e gli strumenti da attivare non potevano e non potranno mai essere assoggettati a processi di piano troppo lunghi, incapaci di produrre e gestire concertazione, partenariati, negoziazioni, partecipazione; incapaci, soprattutto, di comprendere in una unica dimensione il programma, il processo e il progetto. L'errore più evidente è stato, infatti, di assimilare i PRU ai PUA, imputando ai PRU le colpe delle inadeguatezze tecniche e culturali dei vecchi Piani Particolareggiati, senza comprendere, al contrario, che si sarebbero dovuti considerare i PRU come gli interpreti delle politiche strutturali del PSC in tema di recupero, riuso, riqualificazione, riorganizzazione urbana, ai quali far seguire la pianificazione attuativa e particolareggiata.

La questione dei rapporti fra la dimensione strategica (dialogica, argomentativa, flessibile, intermittente ma non discontinua), la dimensione pianificatoria e strutturale (procedurale, prescrittiva, rigida, lineare) e la dimensione dei programmi complessi (rapida, negoziale, operativa) rimane un problema aperto che, forse, la nuova L.r. 6/2009 e le future politiche della riqualificazione potranno essere chiamate ad affrontare.



Una valutazione degli esiti

[5]

La valutazione della qualità

Rimane aperto il problema della valutazione della qualità ed è un problema di difficile risoluzione perché criteri, parametri e indicatori quantitativi possono essere individuati e selezionati, ma poi la qualità ha a che fare sia con questioni intangibili, come il *mix sociale* o l'*effetto urbano*, sia con questioni concretissime attinenti al progetto, allo spazio fisico costruito, ai volumi, ma soprattutto alle finiture, ai materiali utilizzati e la loro qualità intrinseca, alla qualità del progetto di spazi aperti, al progetto di spazi verdi, alla qualità delle connessioni, dei collegamenti, delle tipologie edilizie.

A fronte del problema fra l'oggettività della valutazione quantitativa e la soggettività della valutazione qualitativa, il termine riqualificazione non aiuta perché elusivo e vago, anche se utile nella sua manifesta comprensività. Ed è anche interessante riflettere sul perché tale termine sia in uso solo in Italia e non in altri Paesi. La definizione di riqualificazione urbana è, a ben vedere, un contenitore sufficientemente capiente da poter comprendere qualsiasi obiettivo e una positiva molteplicità di forme di intervento, a scapito però di una precisa missione (per es. la riabilitazione urbana alla francese, destinata agli interventi fisico-prestazionali sugli edifici; ovvero la rigenerazione di marca anglo-sassone, destinata alle politiche sociali). Attraverso la definizione di riqualificazione si può operare a più scale e con differenti approcci: dalle grandi aree dismesse fino all'arredo urbano; dalla demolizione e riconfigurazione di un quartiere fino al restauro e recupero di un complesso o di un ambito storico; dal recupero e riuso di un'area dismessa per fini direzionali, terziari, culturali (per es., la ex Manifattura Tabacchi a Bologna) all'azione sociale sposata ad interventi fisici e di riassetto proprietario sul fronte della sicurezza urbana (per es., il Garibaldi 2 a Calderara di Reno); dai grandi interventi in città capoluogo agli interventi nei centri minori.

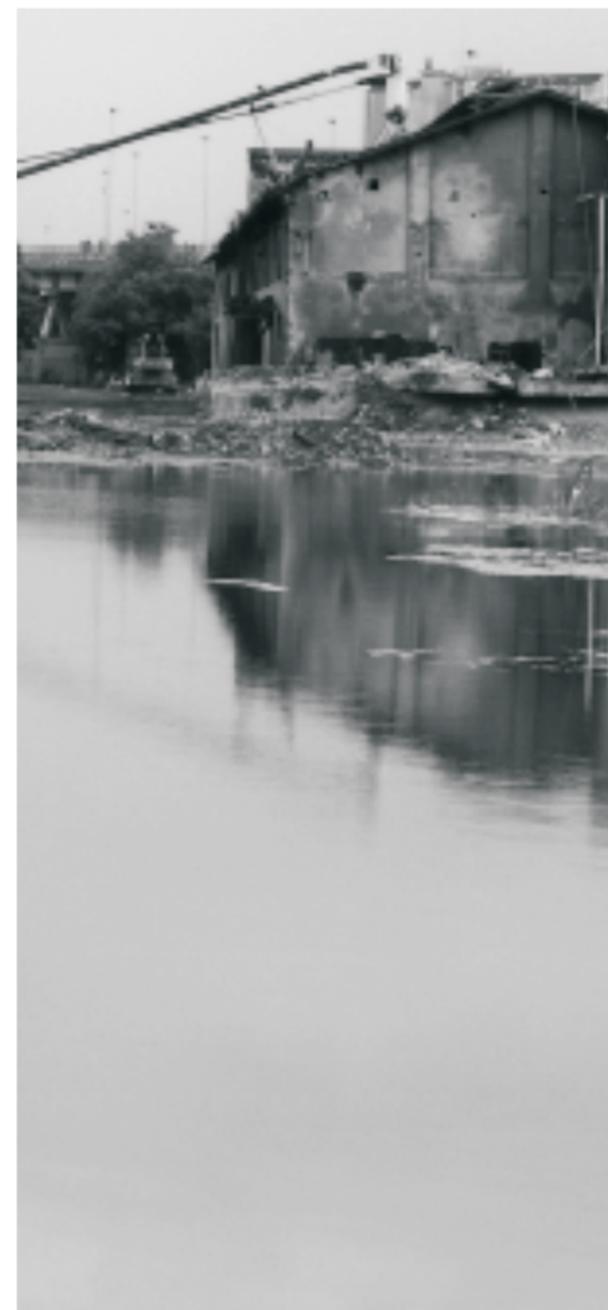
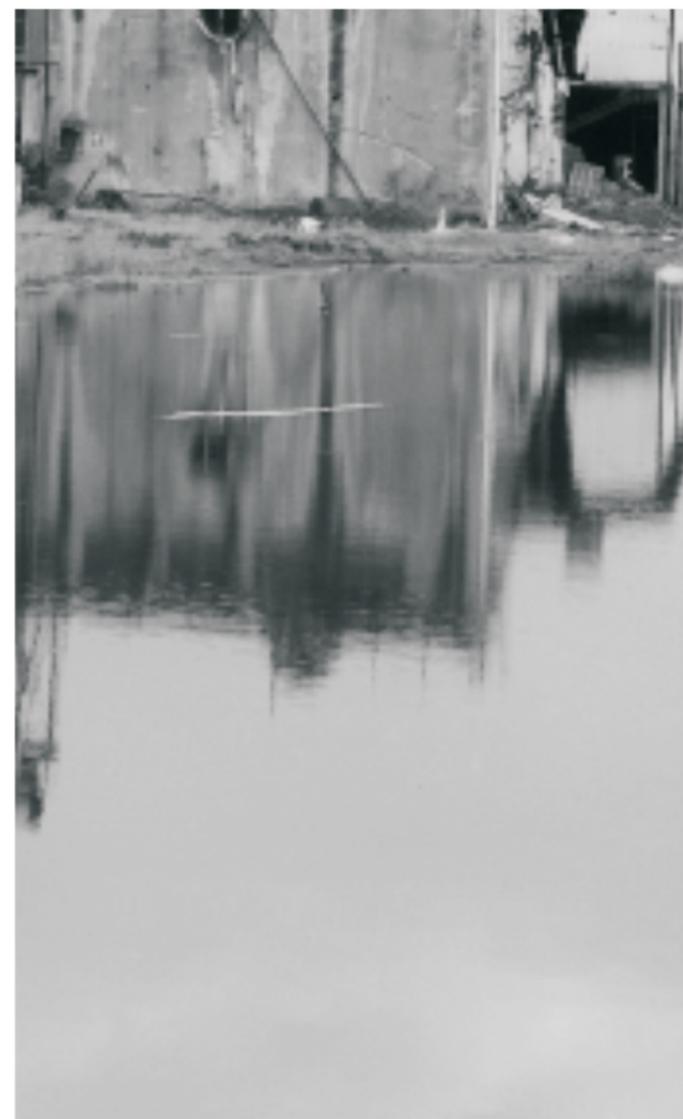
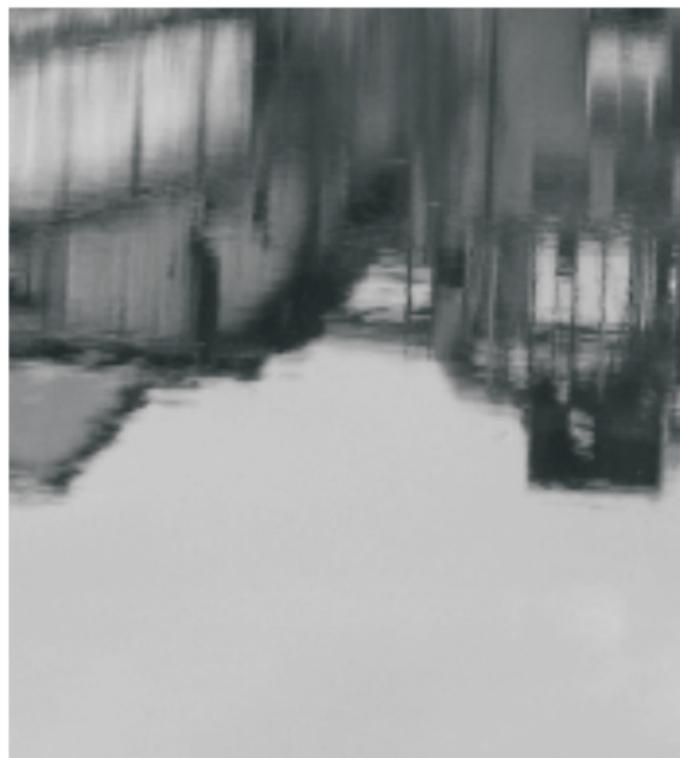
Riqualificazione è dunque un termine *omnibus*, utile per non restringere il campo delle scelte, delle aspettative e delle capacità locali e, al tempo stesso, incapace di definire una precisa missione. Una nozione generica (aggettivo che può essere valutato non solo in termini negativi, se lo si assume

nell'accezione etimologica di potenziale generativo e generalità), adeguata tuttavia alla genericità che sottende le aspettative e le esigenze di qualità espresse o evocate da amministrazioni, media locali, comitati di cittadini, associazioni di categoria e, fra queste, quelle dei costruttori che, più di altri attori, hanno in mano il pallino dell'innovazione e della qualità edilizia, spesso più rappresentata che praticata.

Se un difetto è insito nella definizione di riqualificazione urbana questo è da imputarsi all'implicita valutazione negativa della qualità delle nostre città, o di ambiti importanti delle nostre città. Come ha scritto Francesco Indovina, «Questa qualità può essere evocata con una terminologia diversa; si può dire città "sostenibile", "a misura d'uomo", "efficiente", "gradevole", "tecnologicamente avanzata", ecc. Il senso, tuttavia, è sempre lo stesso: indica l'insofferenza per i modi con i quali la città è organizzata, funziona, soddisfa le necessità della vita quotidiana, accresce la nostra cultura, eccita la nostra socialità, si relaziona al sistema di produzione (questo vale sia per condizioni urbane in "declino", per popolazione, sia per quelle positivamente dinamiche)»²⁵.

Una insoddisfazione per la qualità delle nostre città (almeno quelle emiliano-romagnole) che, forse, è eccessiva, dal momento che, almeno in termini quantitativi, non si devono fronteggiare i problemi di certe drammatiche periferie urbane alla francese o all'inglese, ma neppure situazioni come quelle, per non fare che qualche esempio, di Porto Marghera, del Rozol Melara a Trieste, del Gratosoglio di Milano, di via Artom a Torino, Le Piagge di Firenze o, ancora peggio, dei grandi quartieri CEP e PEEP delle città del Mezzogiorno, da Japigia al San Paolo, dalle Vele allo Zen.

²⁵ Indovina F. (1999), "La città prossima futura: un nuovo protagonismo istituzionale", in Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E., Scandurra E., Secchi B., *I futuri della città. Tesi a confronto*, FrancoAngeli, Milano, p.73.



Una valutazione degli esiti

[6]

Si può dire che riqualificazione è un termine adeguato a una certa opulenza della città emiliano-romagnola e al suo ancora soddisfacente equilibrio, sia in termini di stato di fatto, sia in termini di aspettative, anche perché non stigmatizza né gli abitanti (da rigenerare), né le precedenti azioni pubbliche (riabilitare), pur lasciando la possibilità di esprimere le diverse insofferenze nei confronti della città, della sua presunta invivibilità e caoticità, o le insofferenze nei confronti di alcune componenti sociali (in crescita l'insofferenza verso stranieri e diversi, o ancora più sorprendentemente, verso quella tipologia di city users, un tempo molto ricercata, costituita dagli universitari fuori sede, come dimostrano le vicende del quartiere universitario bolognese e quelle più recenti degli street bar di Ferrara).

Riqualificazione urbana riesce a comprendere al proprio interno tutte le possibili azioni di trasformazione urbana: dalla riconversione al recupero, dal riuso alla riabilitazione, dalla rigenerazione al restauro, lasciando quindi la libertà alle amministrazioni locali di interpretare liberamente i motivi e gli obiettivi del proprio impegno e delle proprie ambizioni, ma ponendo anche il problema della valutazione della qualità. Infatti, in assenza di un obiettivo specifico (per es., la riabilitazione urbana) è più difficile definire parametri e indicatori certi per la valutazione ex ante delle proposte ed ex post degli esiti, ma è anche più difficile (e questo riguarda la Regione) formulare strategie specifiche, su precisi e determinati obiettivi. Il criterio (e i parametri che ne possono discendere) del risparmio energetico è rilevante per obiettivi finalizzati all'alloggio sociale e alla riqualificazione di quartieri e periferie residenziali; meno rilevante, invece, per obiettivi di industria culturale, con potenziamento dell'offerta museale, espositiva, archivistica. Al contrario, il criterio dell'accessibilità e della connettività è più rilevante per obiettivi come i tecno-poli, i poli museali, le funzioni rare, se localizzate in aree centrali, che non per interventi su tessuti residenziali. I criteri e i parametri relativi alla bonifica di suoli contaminati non hanno alcuna rilevanza per obiettivi di riqualificazione di tessuti storici, mentre sono determinanti per il riuso di aree dismesse.

La qualità del progetto, poi, è qualcosa di ancora più difficile e discutibile da valutare attraverso criteri, parametri e indicatori quantitativi, a meno che non ci si limiti ad aspetti tecnologico-prestazionali, che molto possono dire di un progetto relativamente a dimensioni, soluzioni tecnologiche, innovatività dei sistemi costruttivi e sostenibilità dei materiali, ma poco dicono rispetto a questioni estetiche, linguistiche e morfologiche, che pure sono parte sostanziale, se non decisiva, di un progetto.

Da questo punto di vista la valutazione degli esiti dei PRU è quanto mai ardua. A fronte di eccellenti progetti e buone architetture, sia di grandi dimensioni, sia di piccola scala, sono stati prodotti nuovi brani urbani di modesta o modestissima qualità. Produrre cattiva architettura, continuare ad impiegare tecnologie tradizionali e ormai obsolete, ricoprire i telai strutturali con pelli e superfici di scadente qualità se non del tutto tecnologicamente superate, lasciando così sul territorio nuovi complessi edilizi energivori e a rapido invecchiamento, non è un risultato accettabile per una politica pubblica che, dichiaratamente, è finalizzata a riqualificare la città esistente. Questi esiti negativi non sono imputabili direttamente alla L.r. 19/98 (i PRU che discendevano da vecchi PRG e da precedenti Piani attuativi, hanno prodotto forse i risultati peggiori), quanto a una generalizzata scarsa cultura del progetto, da parte di amministratori, progettisti, costruttori. Se così non fosse le nostre città contemporanee non sarebbero così banali, prive di qualità e finanche brutte. Su questo tema uno strumento di programmazione/attuazione come il PRU può assai poco se non sono gli attori in gioco i primi interessati a realizzare progetti di qualità.

Da questo punto di vista anche la speranza riposta sulle procedure concorsuali per elevare la qualità dei progetti ha dato risultati parzialmente positivi, tanto in Emilia-Romagna, quanto in Italia. E' un aspetto, questo, su cui è necessario insistere ancora, cercando di perfezionare i bandi di gara e garantendo la massima qualità delle commissioni giudicatrici, all'interno delle quali anche la

Regione, proprio in quanto soggetto promotore e co-finanziatore della politica, dovrebbe avere voce in capitolo. Diverso è il discorso per quei casi in cui la negoziazione fra amministrazione e proprietà o investitori ha riguardato soltanto finalità, quantità, destinazioni delle trasformazioni, senza influire sulle scelte progettuali, delegate totalmente agli investitori/costruttori. In alcuni di questi casi si lamentano scelte progettuali discutibili, non negoziate perché non negoziabili e tantomeno sottoposte a processi di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini.

Si tratta di un problema, perché i progetti di riqualificazione urbana incidono (o possono incidere) fortemente su interi quadranti urbani, su assetti e trasformazioni che peseranno, successivamente, per decenni. Le scelte formali, estetiche, esattamente come quelle quantitative e funzionali, non possono essere delegate in esclusiva al soggetto privato, tanto più in presenza di finanziamenti pubblici.

In conclusione, se le esperienze conseguite e la loro valutazione ex post su quanto realizzato in dieci anni possono dimostrarsi utili per scelte future, molteplici sono le questioni e gli aspetti che richiedono ulteriore elaborazione, riflessioni e sperimentazioni. Una certezza è, in ogni caso, incontrovertibile: il patrimonio di conoscenze, competenze, risultati conseguiti in quasi 20 anni sui temi del recupero e della riqualificazione urbana dalla Regione e dalle città dell'Emilia-Romagna, grandi e piccole, non può essere dispersa e deve, anzi, essere rilanciata.

