

Parte seconda



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5

La promozione della riqualificazione [1]

Due decenni di politiche regionali

Gianfranco Franz

Premessa

La L.R. 19/98 ha rappresentato la prima e unica normativa a livello nazionale a tentare (con successo) una regionalizzazione dei processi di pianificazione complessa e integrata promossi sia dallo Stato che dalla Comunità Europea fin dalla prima metà degli anni '90.

La "regionalizzazione" di una politica e di una strumentazione di tipo europeo ha permesso alle Amministrazioni dell'Emilia-Romagna:

- di non dipendere esclusivamente dai bandi e dalle tempistiche statali e comunitarie;
- di declinare propri obiettivi e modalità in coerenza con strumenti e programmazioni diverse;
- di integrare le molteplici fonti di finanziamento a cui, fra il 1992-'94 e i primi anni 2000, le città potevano attingere;
- di dare continuità e "certezza normativa" a processi di lunga durata e di notevole complessità procedurale;
- di integrare le risorse e concertare l'attuazione di molteplici politiche settoriali.

Questi obiettivi sono stati inquadrati, fin dall'avvio delle attività di promozione della legge, in una *vision* a scala territoriale che intendeva affrontare anche il nodo dell'aggiornamento del paradigma del policentrismo, storica politica alla base dell'organizzazione territoriale e sociale dell'Emilia-Romagna, risalente addirittura ai primi anni del Governo regionale.

In quest'ottica, e anche in base alla consapevolezza che nei dieci anni precedenti le macchine amministrative di molti Comuni avevano dato prova di aver acquisito una certa efficienza ed efficacia nell'attrazione e nella spesa delle risorse finanziarie derivate, si consentì ai Comuni sotto i 15.000 abitanti di poter concorrere all'assegnazione delle risorse per la formazione dei PRU. Era cioè chiara la consapevolezza che l'armatura territoriale e urbana della regione era ormai saldamente costituita dalla rete delle dieci città capoluogo e dal reticolo dei centri ordinatori minori, i quali non potevano essere esclusi non solo dalla redistribuzione ma anche dallo stesso principio della competizione, che è alla base di tutta la programmazione complessa e integrata.

Infine, il lancio dei PRU regionali coincide con lo smantellamento a livello nazionale delle politiche per la

casa (1996-1998), scelta più che discutibile che l'Italia sta pagando in questi anni, e con l'avvio del processo di riforma degli IACP. E' merito della L.R. 19/98 l'aver individuato le modalità per la produzione di alloggi in regime di convenzionata all'interno degli ambiti di PRU, cercando di sopperire, anche se con mezzi limitati, all'inaridimento dei flussi finanziari per l'ERP. Questo obiettivo non ha dato probabilmente gli esiti sperati e, in alcuni casi, si è risolto in un incentivo pubblico al settore immobiliare, ma certamente i PRU, insieme alla famiglia dei programmi complessi, possono legittimamente essere considerati il riferimento delle recenti riflessioni, sia regionali che nazionali, circa le modalità innovative di produzione di edilizia per famiglie a basso reddito.

Dal territorio al PTR

Viaggio di andata e ritorno fra le politiche regionali

L'andata

Con l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale, pubblicato nel 1997, dal titolo forse un po' enfatico *La regione globale*, a fronte del fortissimo processo di crescita sociale, economica e territoriale vissuto nel corso degli anni '80 da tutto il territorio regionale, si tenta, per la prima volta, l'introduzione di correttivi al modello di sviluppo che aveva caratterizzato lo sviluppo territoriale emiliano a partire dagli anni '60, fino ad immaginare una vera e propria inversione di rotta finalizzata a rafforzare il ruolo delle città.

Il paradigma del *Sistema metropolitano policentrico* regionale, codificato e praticato nel corso degli anni '60, come mutua cooperazione di tutto un territorio in alternativa alle politiche statali, concettualizzato poi nel corso degli anni '70, come paradigma portante del Governo regionale, realizzato infine nel corso degli anni '80, soprattutto attraverso la politica della distribuzione dei servizi pubblici e del supporto all'impresa, si scontra negli anni '90 con la assunzione di consapevolezza che, attraverso quella politica, si erano innescati «effetti perversi, cioè effetti indiretti non previsti e non desiderabili»¹.

Nel corso degli anni '90 ci si rende cioè conto che: da una parte il modello della distribuzione territoriale dei servizi incontra crescenti difficoltà nell'essere supportato dalle capacità finanziarie pubbliche; dall'altra, la tutela e il riequilibrio ambientale non possono essere implementate



come politiche settoriali, ma dovevano divenire elementi strutturanti della pianificazione generale anche e soprattutto per riportare sotto controllo i processi di diffusione urbana, malgrado questa si sia manifestata in forme spaziali e sociali molto diverse da quelle, per esempio, del Veneto. Infine, come elemento culturale da non sottovalutare, si consideri che, attraverso la fortuna del paradigma della cosiddetta "banana blu", diventa convinzione del Governo regionale che i processi di globalizzazione e di internazionalizzazione dei mercati impongono un differente governo del territorio: non più dunque policentrismo, ma ripolarizzazione; non più il territorio come livello base delle politiche redistributive, ma le dieci città regionali come destinatarie privilegiate delle politiche e dunque delle risorse; non più Bologna prima fra città di pari rango e dignità, ma Bologna Capitale.

A supporto di tale disegno, attraverso il nuovo paradigma della Regione globale vengono definiti i contenuti della nuova strategia per le politiche insediative: protezione ambientale; accessibilità agli insediamenti e alle funzioni; ripolarizzazione sulle città; ricucitura dei tessuti urbani; riorganizzazione dei servizi. La politica della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna viene quindi interpretata con grande efficientismo e grande impegno di risorse per contribuire a dare sostanza al superamento del paradigma del policentrismo.

E' importante ricordare come nel giugno del 1996, a dimostrazione dell'interesse suscitato da questa politica, la Regione, la Facoltà di Architettura di Ferrara e il Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale di Bologna, organizzano a Ferrara una mostra dei PRU presentati al Ministero e organizzano un convegno dal titolo anticipatorio rispetto ai contenuti dell'aggiornamento al PTR dell'anno successivo: *La risorsa città. Dai programmi di riqualificazione urbana ad una politica regionale per la città*.



¹ Regione Emilia-Romagna, Giunta Regionale (1997), *La regione globale. L'Emilia-Romagna nell'Europa del duemila. Scenari e opzioni strategiche per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale*, Bologna, p. 17.



La promozione della riqualificazione [2]

Due decenni di politiche regionali

Il convegno e la mostra del '96 celebravano il fatto che ben 12 città emiliane avevano presentato al Ministero una proposta di PRU ai sensi del D.M. LL.PP. 21/12/1994. Su un totale di circa 70 miliardi di Lire ottenuti dal Ministero la Regione ne aggiunge oltre 132, mentre quelle allocate da IACP e Comuni ammontano a circa 109 e, infine, le risorse private attivate assommano a 463 miliardi. Complessivamente, si tratta di un flusso di circa 774 miliardi di Lire che, in meno di due anni, si incanala verso 12 esperienze di programmazione e pianificazione urbanistica innovativa e complessa².

Questo risultato, unico per dimensione in Italia, galvanizza l'Assessorato all'edilizia, alla qualità urbana e ai programmi d'area, proprio nel momento in cui l'Assessorato all'urbanistica e ai trasporti è invece concentrato nella definizione della L.r. 6/95, per il riordino delle competenze in materia di pianificazione territoriale e avvia la travagliata impostazione della nuova legge urbanistica regionale, poi 20/2000.

In estrema sintesi, la politica della riqualificazione urbana, nel momento della sua conformazione, si dimostra funzionale: a giustificare una pratica selettiva nella distribuzione delle risorse; a giustificare quindi la priorità della questione urbana, rispetto alle esigenze del territorio; ad attrarre, attraverso il metodo della competizione, i sempre insufficienti finanziamenti statali; ad attivare l'impresa privata, anche grazie alla definizione, nella L.r. 6/95, dello strumento dell'Accordo di Programma. Infine, viene ovviamente considerata e presentata come la naturale evoluzione di una storica politica finalizzata al recupero.

Al momento della promozione della L. r. 19/98, *Norme sulla riqualificazione urbana*, era convinzione dell'assessorato e della Giunta regionale indirizzare la nuova stagione della riqualificazione urbana, in linea con la strategia della ripolarizzazione, esclusivamente alle città capoluogo, ammettendo le sole "città regionali" di Carpi, Imola, Sassuolo e Faenza. Su indicazione del gruppo organizzato per la promozione della legge³, la partecipazione al bando per la definizione degli ambiti di riqualificazione urbana fu, invece, aperta ai Comuni al di sopra dei 15.000 abitanti e alle aggregazioni di comuni minori.

Non sembrava infatti condivisibile, né politicamente, né culturalmente, che la nuova politica, in ragione di una evidente scarsità di risorse, fosse orientata alle sole città, penalizzando una tradizione ed un'accumulazione tecnica

diffuse ormai a tutti i centri urbani del territorio, consolidando inoltre la convinzione che le azioni di riqualificazione urbana fossero praticabili esclusivamente se sospinte da risorse esterne a quelle degli enti locali.

L'indirizzo dato dai consulenti e accettato dalla guida politica dell'assessorato puntava a dare continuità ad uno straordinario accumulo diffuso di esperienze tecniche e amministrative maturate durante la stagione del recupero dei centri storici, cercando inoltre di consolidare, attraverso le pratiche, passate e future, la convinzione che la riqualificazione urbana fosse da considerare come un livello strutturale delle politiche di governo del territorio, a prescindere dalla disponibilità di risorse. Assioma che, parallelamente, attraverso seminari interni, veniva discusso durante la formazione della L.r. 20/2000. La necessità, indicata dal gruppo di lavoro istituito per la promozione della L.r. 19/98, di ampliare quanto più possibile le opportunità di implementazione di nuovi strumenti, delegando ad altre politiche la questione della ripolarizzazione, veniva infatti confermata da una inaspettata risposta da parte degli enti locali: ben 135 Comuni aderivano al bando regionale per la definizione degli ambiti di riqualificazione urbana, anche se meno della metà sarebbero poi arrivati alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma e quindi alla formazione dei PRU.



Dal territorio al PTR

Viaggio di andata e ritorno fra le politiche regionali

Il ritorno: la cultura del recupero e il ruolo delle politiche del passato.

Per comprendere appieno la genesi della cultura della riqualificazione urbana e alcuni elementi tecnico-strutturali che ne caratterizzano la strumentazione normativa è necessario ritornare all'esordio della politica del recupero e alla vera e propria cultura del recupero che si sviluppa nella cultura del governo del territorio delle amministrazioni emiliano-romagnole. L'esordio, non casualmente, risale ai primi anni di attivazione dei governi regionali italiani, con la L.r. 2/1974. La legge assegnava contributi agli enti locali per la formazione di piani particolareggiati dei centri storici e per il restauro di edifici monumentali vincolati di proprietà comunale. Nasceva allora l'Istituto dei Beni Culturali della Regione e le Province iniziavano la campagna di rilevamento dei beni culturali⁴. Ma già nel 1988, alla scadenza del Piano decennale per la casa, la Regione affrontava evolutivamente la questione della cultura del recupero, ampliando la riflessione a tematiche complesse: «la scadenza del Piano Decennale costituisce un'occasione per porre le basi di una ricomposizione delle competenze e dei finanziamenti per poter affrontare nella sua globalità la riqualificazione urbana e territoriale [...]. Porsi il tema della riqualificazione urbana significa affrontare in modo diverso, anche da un punto di vista amministrativo, la complessa realtà attuale, con strumenti e professionalità adeguate»⁵.

Il nuovo strumento individuato per l'attuazione del Piano Casa all'interno dei centri storici - lo studio di fattibilità, all'interno del Piano di Recupero (art. 28 della L. 457/78) - era finalizzato a unificare i livelli della pianificazione e dell'attuazione, imponendo un studio finanziario preliminare, con l'obiettivo esplicito di responsabilizzare le amministrazioni e renderle maggiormente dinamiche anche nelle prassi di coinvolgimento dei privati.



² S. Stanghellini (2000), «Alcuni caratteri salienti della sperimentazione avviata», in G. Franz (a cura di), *La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000*, Atti del convegno internazionale, Bologna, 24-25 gennaio 2000, pp. 135-140.

³ Il gruppo, formato dagli uffici del Servizio Programmi Edilizi (Piero Orlandi, Michele Zanelli, Andrea Zanelli, Luciano Vecchi, Francesca Lavagetto), dall'ERVET e dalla Facoltà di Architettura di Ferrara (Gianfranco Franz, Francesca Leder), era coordinato da un comitato tecnico-scientifico composto da: Marco Cammelli, Paolo Ceccarelli, Roberto D'Agostino, Giuseppe Falcone, Edoardo Preger, Stefano Stanghellini.

⁴ AA.VV. (1985), *Il Progetto invisibile*, Bologna.

⁵ F. Bottino (1988), «Presentazione», in D. Davalli, P. Orlandi (a cura di), *Progetto Recupero. Idee di riqualificazione urbana ed ambientale*, Regione Emilia-Romagna, pp. 7-8



La promozione della riqualificazione [3]

Due decenni di politiche regionali

È bene ricordare, come appunto fa Paolo Urbani, che in realtà, malgrado il rapido processo di innovazione degli anni '90, molte delle novità che caratterizzano e qualificano la programmazione complessa italiana dal punto di vista normativo e concettuale originano dall'attuazione della politica del recupero attraverso la gestione della politica per la casa. È all'introduzione, nel 1978, del Piano di recupero del patrimonio edilizio e urbanistico che si deve risalire per rintracciare le origini della stagione degli anni '90, anche se quello strumento, pensato ancora come strumento attuativo del PRG e quindi per Urbani dalle potenzialità limitate, verrà scarsamente utilizzato dalla generalità dei Comuni italiani e principalmente per interventi di recupero (di comparto) nei centri storici⁶.

Come si vede, è proprio alla stagione del recupero dei centri storici che si deve ritornare per comprendere pienamente la portata e il senso, anche culturale e non solo tecnico, della riqualificazione urbana, così come è stata intesa e declinata in Italia. Come osservava ancora nel 2000 Giandomenico Amendola, è il rapporto tra «nuovo e vecchio» che caratterizza la «specificità del cosiddetto caso italiano» rispetto ai modelli territoriali stranieri⁷.

Per tornare al caso emiliano-romagnolo, già con il *Programma Regionale di Sviluppo* 1986-88 si individuavano fra gli assi portanti della programmazione proprio gli interventi di recupero con valenza urbanistico-ambientale integrati negli usi (non solo abitativi) e nei quali lo sforzo finanziario, attraverso lo *Studio di fattibilità*, non ricadesse unicamente sul soggetto pubblico. Sostanzialmente, si delineavano i contenuti del prossimo e celebre *Progetto Recupero*.

Come poi nel '96, anche in questa occasione una mostra e un convegno, organizzati nel 1987 presso il SAIE, dal titolo premonitore *Da frammenti di recupero... ai piani di riqualificazione urbana*, presentavano le buone pratiche: i progetti di recupero presentati dai Comuni di Cesena, Modena e Parma. Non a caso tre città che poi hanno implementato imponenti PRU 1994 e PRU regionali del 2000. Ma se solo tre erano gli interventi "modello" proposti da città, ben più numerosi risultavano essere gli studi di fattibilità presentati da comuni di piccole dimensioni. In dieci anni, a partire dal 1989, anno di promulgazione della L.r. 6/1989, sarebbe infatti stata finanziata la progettazione di 100 studi di fattibilità e di 60 piani di recupero, sostenendo complessivamente 250 progetti di riuso e conservazione e contribuendo finanziariamente ad oltre 400 progetti di restauro architettonico⁸.

Dal territorio al PTR

Viaggio di andata e ritorno fra le politiche regionali

Il ritorno: la politica della casa

Non si può, inoltre, comprendere pienamente il processo evolutivo delle politiche urbane all'italiana e quindi anche emiliano-romagnole se non si inquadra tale sviluppo all'interno delle politiche per la casa o, meglio, della fine delle politiche per la casa in Italia, avvenuta nei primi anni '90 con l'esaurimento degli ultimi PEEP come coda del Piano decennale (1978-1988) e con la liquidazione della GESCAL, da parte del 1° Governo Prodi, realizzata in nome dell'aggancio dell'Italia all'Euro.

Durante la prima metà degli anni '90 circolava fra politici e tecnici, ma anche all'interno delle Università, la convinzione che il problema sociale della casa fosse ormai sostanzialmente superato. Tale convinzione si consolidava mentre, in realtà, stavano maturando le ragioni e i disagi (impoverimento sociale, immigrazione, disinteresse del mercato, affitti e costi immobiliari crescenti, ecc.) che, oggi, drammaticamente, dopo un decennio di scarse attenzioni, riportano in agenda la questione sociale dell'abitare.

In questo quadro, culturale e politico, la riqualificazione urbana si sostanzia inizialmente come ultimo dispositivo per prolungare ancora le già stressate e inadeguate politiche per la casa, storicamente utilizzate in Italia non solo per rispondere al fabbisogno di alloggi sociali, ma anche per conseguire una riforma urbanistica che la cultura politica del Paese non aveva voluto e saputo produrre. Non solo. Come sottolinea Silvia Saccomani, oltre all'origine nella politica della casa, la riqualificazione urbana diventa occasione di strumento anticiclico rispetto alla crisi del mercato edilizio dei primi anni '90. Ed infine, non può non essere assegnato il giusto rilievo al fatto che il lancio dei PReU, dei PRU e poi dei Contratti di Quartiere, fra 1993 e 1994 avviene, in un momento di paralisi della politica (Tangentopoli e l'allargamento a scala nazionale delle inchieste sulla corruzione politica) e di crisi finanziaria dello Stato (alla fine del 1992 si era avuta la Legge Finanziaria da 90.000 miliardi del 1° Governo Amato), proprio attraverso l'utilizzo dei fondi Gescal⁹.

Se da un lato l'uso dello strumento della Gescal, prima del suo completo smantellamento fra il 1997 e il 1998, ha consentito l'avvio concreto della nuova stagione della programmazione complessa e dell'urbanistica

consensuale, andando a finanziare la prima tornata di PReU, PRU e Contratti di Quartiere, dall'altro, anche grazie all'entusiasmo dimostrato in quegli anni da amministratori, tecnici e studiosi per i nuovi strumenti della trasformazione urbana, ha impedito di affrontare il crescente disagio abitativo e le nuove e ancora più articolate forme in cui esso ha cominciato a manifestarsi fra la fine degli anni '80 e tutto il corso degli anni '90.

In Emilia-Romagna questa fase coincide con l'avvio di due politiche riguardanti proprio la questione abitativa e l'abitare sociale. Nel 1996 la Regione, anticipando di due anni il Governo nazionale, vara il Fondo sociale per l'affitto. La risposta delle Amministrazioni locali risulta, come spesso, fortemente efficiente. Al luglio 2000 in Emilia 20.000 famiglie ricevevano il sussidio all'affitto grazie ad uno stanziamento di 66 miliardi (nazionali, regionali, comunali), per un contributo medio mensile di L. 300.000 a famiglia per famiglie con reddito inferiore a 50 milioni ed una incidenza del canone dal 14% al 30% sul reddito. A oltre dieci anni di distanza e di fronte alla crisi attuale, più che sull'efficienza della gestione del Fondo sociale per l'affitto è sull'efficacia della politica che si deve riflettere. Tale scelta, infatti, implicò, la rinuncia ad una politica strutturale per la casa, mirata alle fasce sociali più deboli, alle nuove povertà e, soprattutto, al problema alloggiativo degli immigrati, ormai inseriti ed in via di integrazione, a favore di una politica congiunturale e, se si vuole, anche di "disimpegno". In buona sostanza, i miliardi destinati a questo capitolo celano, anche grazie ad una innegabile efficacia nella distribuzione del sussidio, il disimpegno del governo regionale di quegli anni nella promozione di una politica per l'espansione del patrimonio immobiliare pubblico da destinare all'affitto, sussidiando così il mercato privato ed impedendo una risposta adeguata per le fasce più disagiate e per gli immigrati, che dovranno così contare unicamente sulle liste di attesa di un alloggio ERP da parte degli IACP.

⁶ Urbani P. (2000), *Urbanistica consensuale. La disciplina degli usi del territorio tra liberalizzazione, programmazione negoziata e tutele differenziate*, Bollati Boringhieri, Torino, p. 39. Come illustra Paolo Urbani, anche il *Programma integrato di intervento*, codificato definitivamente nel 1992, «trae chiaramente ispirazione dal programma integrato di recupero già prefigurato da tempo nella legislazione della Regione Lombardia (leggi regionali n. 22 del 1986 e n. 23 del 1990). In ambito nazionale, comunque, il programma integrato affonda le proprie radici nelle politiche per l'edilizia residenziale pubblica del Comitato per l'edilizia residenziale (CER) presso il Ministero dei Lavori Pubblici. La prima menzione la si trova nella deliberazione CIPE relativa alla programmazione degli investimenti per il sesto biennio ai sensi della legge n. 457 del 1978».

⁷ Amendola G. (2000), "I mutamenti nell'assetto e nelle identità territoriali", in Idem (a cura di), *Scenari della città del futuro prossimo venturo*, Laterza, Roma-Bari.

⁸ P. Orlandi, L. Vecchi, A. Zanelli (a cura di) (1998), *Conservazione, riuso e programmi complessi. Dieci anni di studi, piani, restauri*, Regione Emilia-Romagna.

⁹ Saccomani S. (2004), "Programmi complessi: una rilettura delle esperienze", in AA.VV., *Valutare i programmi complessi*, Centri di Valutazione Territoriale, Regione Piemonte.

La promozione della riqualificazione [4]

Due decenni di politiche regionali

Questa strategia rispondeva in realtà ad un preciso obiettivo del Governo regionale: la riforma degli IACP regionali e il consolidamento di un diverso rapporto con le cooperative edilizie, stimolate ad abbandonare le pretese di ottenere finanziamenti per l'edilizia agevolata e convenzionata e spinte verso la produzione e gestione di alloggi in affitto per la domanda più disagiata. Nel disegno di riforma - preceduto e accompagnato dalla produzione di una notevole mole di studi e di rapporti¹⁰ - lo stock gestito dagli IACP doveva essere immesso in un "mercato" di gestori diversi, competitivi e maggiormente efficienti rispetto alla struttura rigida degli istituti.

Oggi, le ACER, che hanno sostituito e rinnovato gli IACP e hanno dato prova di notevole efficacia nella realizzazione di interventi di riqualificazione urbana, a causa dello smantellamento nazionale e anche regionale dei meccanismi automatici di finanziamento della casa pubblica, si trovano a dover affrontare, senza risorse, il tema dilagante del disagio abitativo e della risposta alla domanda prodotta dai lavoratori immigrati, anche se hanno maturato un notevole patrimonio culturale e tecnico in tema di trasformazioni urbane e di progetti complessi.

Non è quindi improprio pensare che, nel prossimo futuro, le politiche di riqualificazione urbana continueranno ad essere collegate alle politiche per la casa, confermando quindi la continuità con la stagione iniziata nel 1978 e, in termini di programmazione complessa, perfezionata nel corso degli anni '90. Ma questa continuità, insieme alla colpevole disattenzione decennale ('98-'08) alle politiche sociali per la casa peseranno sulla capacità della riqualificazione urbana nel promuovere trasformazioni urbane dirette ai temi della competitività urbana, dell'innovazione funzionale, degli usi strategici (poli tecnologici e di ricerca, poli dell'industria culturale, infrastrutture urbane e sistemi di mobilità sostenibile, ecc.).

Dal territorio al PTR

Viaggio di andata e ritorno fra le politiche regionali

Inaspettate congiunture positive e negative

La L.R. 19/98, così come molta parte dei programmi complessi lanciati dai governi centrali negli anni '90, ha avuto anche l'obiettivo - non sempre esplicitato - di riattivare i cantieri e tutta l'economia urbana legata alle trasformazioni immobiliari e urbanistiche, che avevano subito un duro e lungo colpo a seguito delle inchieste giudiziarie di Tangentopoli.

Questa caratteristica, peculiare solo al caso italiano, ha avuto l'indubbio merito di vivacizzare gli sforzi degli enti locali, ma anche di convogliare, per la prima volta, i rapporti pubblico-privato all'interno di un percorso di pubblicizzazione e di negoziazione trasparente, almeno in linea di principio. Bisogna sempre ricordare e sottolineare che in Italia la questione delle aree dismesse era emersa, come questione amministrativa, urbanistica, patrimoniale e politica, fin dalla prima metà degli anni '80 e non aveva trovato alcuna soluzione praticabile - unico Paese in Europa - fomentando anzi polemiche, conflitti e anche malaffare. Questo aspetto, anche se positivo in sé, è stato tuttavia alla base di uno dei maggiori limiti dell'intera esperienza italiana della programmazione complessa (PRIU, PREU, PRU, PRUSST, CdQ, ecc.), eccessivamente concentrata sugli aspetti fisico-spaziali e sugli obiettivi urbanistici e di opere pubbliche a scapito di pratiche di innovazione e rigenerazione sociale ed economica e di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini.

Come congiuntura negativa, che ha in parte depotenziato i contenuti e gli obiettivi della politica regionale della riqualificazione urbana in materia di innovazione e di

complessità funzionale dei progetti urbani, si deve annoverare il fatto che l'attuazione della legge, la definizione degli ambiti e il coinvolgimento dei privati ha sostanzialmente coinciso con la grande rivalutazione delle rendite immobiliari (se si vuole, la grande bolla speculativa) che ha segnato quasi tutti gli anni 2000.

Questa condizione di mercato non poteva essere pienamente prevista, né tanto meno governata, ed ha molto probabilmente banalizzato le notevoli potenzialità dei programmi urbani complessi, rafforzando eccessivamente gli interessi immobiliari nel settore residenziale.

¹⁰R. M. Manari, A. Mazzacurati (a cura di) (1997), *Rapporto 1997 sull'Edilizia Residenziale Pubblica in Locazione*, Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale alla Programmazione e pianificazione urbanistica.

R. M. Manari, A. Mazzacurati (a cura di) (2000), *Rapporto 2000 sull'Edilizia Residenziale Pubblica in Locazione*, Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale alla Programmazione e pianificazione urbanistica.

QUASCO e NOMISMA (a cura di) (1997), *Osservatorio scenari abitativi regionali. 1° rapporto 1997. Dati di anticipazione*, Regione Emilia-Romagna, Direzione Generale alla Programmazione e pianificazione urbanistica e I.A.C.P. Regionali.

Regione Emilia-Romagna (1998), *Assessorato Programmi d'Area e Qualità Edilizia, Abitare in Europa. Documento Preliminare: evoluzione delle politiche abitative*, Conferenza regionale sulle politiche abitative e la riqualificazione urbana, Bologna, 16-17 febbraio 1998.



Una cronologia della Riqualficazione [1] (urbana e metropolitana)

Luciano Vecchi

Dalla ricostruzione ragionata dell'*iter* cronologico della riqualficazione urbana (politiche, indirizzi programmatici, strumenti, attuazione), a partire dalla prima metà degli anni '90 ad oggi, emergono tre aspetti fondamentali:

la continuità del percorso e della coerenza a livello di programmazione e di proposte;
il tentativo di evoluzione della riqualficazione per rimarcare il ruolo e le funzioni nelle politiche regionali;
l'adattamento della collocazione dei temi e del ruolo della riqualficazione ai diversi strumenti di derivazione statale e regionale sia per intercettare nuove risorse che per meglio finalizzare gli utilizzi ai nuovi paradigmi della sostenibilità sociale e ambientale.

Si tratta di un'esperienza strutturata alla quale ad ogni fase hanno corrisposto specifici indirizzi programmatici e le relative iniziative, intendendo rimarcare il ruolo della riqualficazione come momento unificante dei diversi interventi settoriali e perseguendo pratiche innovative d'intervento in relazione alle finalità dei provvedimenti che si sono succeduti.

La prima fase ('92-'95) corrisponde al ciclo "avanzato" dell'esperienza, avviata durante il biennio '88/'89, dei Programmi integrati di edilizia abitativa e dello stesso Progetto Recupero lanciato e gestito dalla Regione Emilia-Romagna. Progetto Recupero che – bisogna ricordare – privilegiava inedite modalità di formazione e attuazione dei medesimi programmi di edilizia abitativa con l'introduzione delle dimensioni dell'integrazione funzionale, finanziaria e tipologica nell'Accordo di programma fra Comune e Soggetti attuatori privati, e con l'attivazione di una stretta concertazione sia a livello istituzionale con Comuni e Province, sia socio-economico con gli stessi soggetti attuatori.

A partire dalla necessità di corrispondere a prioritarie esigenze abitative l'obiettivo della strumentazione tecnica introdotta con il Progetto Recupero era quello di puntare alla costruzione di più stretti rapporti fra le strutture abitative e i loro luoghi attraverso l'inserimento di nuove funzioni e attrezzature, per affrontare contestualmente il necessario adeguamento dei servizi e la qualificazione dell'offerta insediativa, sollecitando anche gli stessi indirizzi di piano nella revisione dei tradizionali criteri di mono-funzionalità che continuavano ad informare i programmi di edilizia residenziale pubblica.

Da questa fase ne è conseguita la volontà di orientare la programmazione per progetti, mirando da un lato ad un più diretto coinvolgimento delle forze sociali ed economiche e dall'altro attribuendo un ruolo strategico alle risorse pubbliche, funzionale non tanto al finanziamento dei singoli interventi quanto al concorso dell'insieme delle condizioni per innescare processi cumulativi atti a stimolare la fattibilità e l'operatività degli interventi¹¹.

La seconda fase ('96-'98) tenendo conto dell'esperienza maturata e dei programmi in corso avviati dai provvedimenti statali del '93/'94, aveva l'obiettivo di ricondurre le pratiche e le esperienze dei programmi integrati regionali in un più ampio quadro strategico e operativo, per raccordare le differenti iniziative regionali e statali in organici programmi d'intervento.

Con la DGR. n. 228/96, infatti, si intende orientare l'utilizzazione delle risorse disponibili verso programmi di rinnovo, recupero e rivitalizzazione del patrimonio esistente, riferito soprattutto alle principali aree urbane, orientando l'attività edilizia all'interno della città consolidata e dei suoi margini urbanizzati.

Questo modello operativo consente alla Regione di esercitare la propria specifica attività di selezione dei programmi comunali e di allocazione delle risorse disponibili, attivando un rapporto diretto con le



Amministrazioni locali, incidendo sulle politiche edilizie e riappropriandosi di ruolo attivo di intervento nel settore.

Ma è col Protocollo d'Intesa del 16 luglio '96 fra Regione e Ministero dei Lavori Pubblici che la Regione assume esplicitamente la riqualficazione urbana come tema strategico delle politiche di governo del territorio e di programmazione attiva e integrata delle risorse pubbliche. Tale orientamento è motivato dalla necessità di salvaguardare il sistema ambientale limitando l'espansione delle città e il consumo di suolo, all'interno di un tendenziale e generalizzato decremento demografico delle principali aree urbane e nell'esigenza di assicurare un più diffuso incremento della qualità urbana in termini di standard abitativi, oltre che di competitività delle funzioni urbane.

Questo obiettivo consente di mettere in rete il sistema urbano regionale, anche in funzione del sostegno alle dinamiche di cooperazione-competizione in atto nel quadro europeo, destinato a selezionare i momenti e i luoghi di eccellenza nonché alla predisposizione di misure nazionali e comunitarie di sostegno. Sul piano operativo il Protocollo d'Intesa impegna la Regione in due direzioni:

la prima, per agevolare la formazione dei Programmi di Riqualficazione anche attraverso l'adeguamento dell'apparato legislativo, per superare i momenti di frammentazione e sovrapposizione che investono il settore dell'edilizia residenziale pubblica e di sostenere momenti innovativi di pianificazione urbana delle realtà locali;
la seconda, per assumere politiche di bilancio in grado di far convergere la spesa sulla riqualficazione delle città, finalizzando a questo obiettivo azioni integrate dei vari settori fra i quali l'edilizia residenziale, l'ambiente, il commercio e l'artigianato, il turismo e le infrastrutture urbane, assicurando continuità di finanziamenti in rapporto al quadro delle esigenze rappresentate dalle iniziative in atto a livello locale.

Infine con la "Bozza di indirizzi per una nuova stagione dell'edilizia in Emilia-Romagna" del novembre 1996, in applicazione del Protocollo d'Intesa, vengono precisati gli strumenti e definite le azioni di supporto alla strategia della riqualficazione urbana in previsione di una specifica legge, l'utilizzo di apposite risorse, la predisposizione di una legge regionale per la istituzione di Fondi Immobiliari chiusi per far convergere risorse dal risparmio privato su interventi pubblici, l'apporto della Finanziaria Bologna Metropolitana e la costituzione di una Agenzia regionale per la qualità urbana.

¹¹ I più rappresentativi provvedimenti di questa fase sono:

DCR. n. 2210 del 23/11/94 "Legge 5/8/78, n. 457. Legge 17/2/92, n. 179. Programma quadriennale '92/'95 di edilizia residenziale abitativa" (BUR. del 30/12/94);

il *Documento per la redazione dei Programmi Complessi* (a cura dell'Associazione Regionale delle Cooperative di Abitazione dell'Emilia-Romagna), Bologna, 16/1/95;

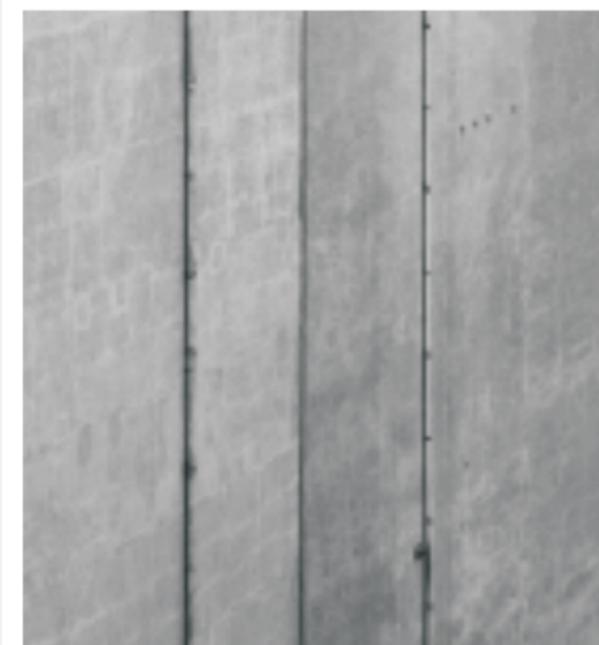
gli Atti del convegno del Saie di Bologna del 21/10/92 (a cura della Regione Emilia-Romagna e di Oikos) "I Programmi Integrati di Riqualficazione Urbana. Il Quadro Nazionale e le Esperienze Regionali";

la proposta di Legge della Giunta Regionale "Programmi Integrati di Riqualficazione Edilizia e Ambientale in attuazione dell'art. 16 della Legge 179/92", riferimento EDR 93/9597;
la DGR. n. 4303 del 28/11/95 "Procedure per la selezione dei Programmi di Recupero Urbano di cui all'art. 11 della L. n. 493/93" (BUR. del 7/12/95);

gli articoli 20 e 21 della LR. n. 6 del 30/1/95 "Norme in materia di programmazione e pianificazione territoriale in attuazione della Legge n. 142/90";

la proposta del giugno 1995 relativa alla costituzione di una apposita società regionale di supporto operativo ai programmi integrati d'intervento;

la DGR. n. 4302 del 28/11/95 sulla riserva di una quota di risorse di edilizia residenziale della DCR. n. 2210/94, per Programmi di Riqualficazione Urbana presentati ai sensi del DM. 21/12/94 dai Comuni dell'Emilia-Romagna.



Una cronologia della Riqualificazione [2] (urbana e metropolitana)

Fra le più rilevanti iniziative di questa fase, si devono segnalare il convegno regionale del marzo '96 intitolato "La risorsa città. I programmi di riqualificazione delle aree urbane", svolto a Bologna e seguito dal convegno e dalla tavola rotonda del giugno '96, a Ferrara, "La risorsa città. Dai programmi di riqualificazione urbana ad una politica regionale per le città", organizzato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Facoltà di Architettura di Ferrara, dedicato al confronto fra i Programmi di Riqualificazione Urbana, attivati ai sensi del DM. 21/12/94, e alle loro relazioni nelle politiche regionali. E ancora, la rassegna itinerante regionale degli stessi PRU, realizzata nel 1997, con il coinvolgimento del Ministero dei Lavori Pubblici, per finire con il Forum della sezione regionale di "La Repubblica" del 9 dicembre '97 sul significato e sul ruolo della riqualificazione urbana nei processi di trasformazione.

Per finire, fra i provvedimenti di supporto alla generazione dei Programmi Complessi, oltre alla DGR n. 228/96, al Protocollo d'Intesa del 16 luglio '96 e alla relativa "Bozza di Indirizzi", si richiamano le DGR. n. 4303/95 e n. 2966/96 relative alla procedure di selezione per i Programmi di Recupero Urbano ex art. 11 L. 493/93 e all'approvazione dei Programmi ammissibili al finanziamento, configurabili nella formazione e nella struttura come "prototipi" dei prossimi PRU, partendo da prioritarie esigenze di rinnovo e riabilitazione delle periferie pubbliche.

Questa fase coincide in sede Regionale con l'avvento dei Programmi d'Area (PdA), di cui alla LR. n. 30/96, che si propongono di dare solidità alle politiche di programmazione negoziata, (anticipando peraltro gli stessi indirizzi della Legge 662/96) e quindi, restituendo una dimensione spaziale ai giochi di scambio tra detentori di interessi in gioco e beni patrimoniali pubblici e privati impegnati negli interventi in programma, mediante l'integrazione fra risorse pubbliche e private mobilitate dai Programmi e il flusso ordinario di spesa per investimenti degli enti locali promotori. Programmi quindi, che si configurano per la riqualificazione urbana e suoi progetti come opportunità di sostegno strategico e funzionale allo sviluppo di temi unificanti alla scala territoriale.

Proprio grazie al processo cumulativo di esperienze, pratiche e competenze sulla gestione dei programmi complessi di trasformazione urbana e alla traduzione in politiche dei principi e orientamenti operativi mutuati dagli stessi provvedimenti statali, il periodo '99-'03 si configura come quello più intenso e fertile dell'intera esperienza regionale. Periodo più intenso non tanto per l'emanazione di uno specifico provvedimento, quanto per il significato e il

ruolo attribuiti della riqualificazione e alla sua collocazione negli scenari regionali: come supporto strategico e operativo alle politiche di trasformazione e all'adeguamento dei sistemi urbani in una logica processuale; ma anche per le aspettative indotte dalla legge 19 sugli stessi attori regionali: tanto sul piano dell'arricchimento tecnico, quanto soprattutto per le modalità di relazionarsi con le problematiche delle trasformazioni complesse, non più nelle logiche del tradizionale confronto con la conformità, ma con la flessibilità dei cambiamenti e dei loro impatti alla scala di processo che per gli stessi esiti della riqualificazione urbana, sono determinati.

In sintesi, con l'avvento della riqualificazione pur nelle sue diverse articolazioni, le funzioni principali del processo di pianificazione (programmazione, progettazione e regolazione), che nelle tradizionali modalità si sviluppano e interagiscono in modo lineare, si devono in un qualche modo adeguare ad una tipologia di flusso di tipo circolare, più idonea al recepimento di progetti funzionali all'attuazione delle strategie. Questo richiede una maggiore duttilità degli strumenti normativi.

L'esigenza di dotare la riqualificazione di un proprio apparato strutturale e soprattutto di orientarne l'utilizzo nel processo di piano, è demandata ad un organico "pacchetto di iniziative", mettendo in relazione i provvedimenti normativi e programmatici con una più articolata serie di azioni (di formazione, di ricerca, di comunicazione, di consultazione e accompagnamento con l'apporto di esperti dei Dipartimenti di Architettura dell'Università di Ferrara e di Architettura e Pianificazione Territoriale dell'Università di Bologna, oltre che dello stesso Ervet) per costruire un quadro di riferimento metodologico e operativo per i Comuni e gli operatori di settore.

In particolare la costituzione del gruppo di lavoro coordinato dal Servizio Regionale Programmi Edilizi e composto da esperti e tecnici dei suddetti organismi, è finalizzato sia a meglio diffondere gli obiettivi della legge regionale che e definire un percorso strategico e procedurale di attuazione della medesima legge. Questa modalità di implementare la riqualificazione è apparsa coerente in quella stagione, con gli obiettivi di dare riconoscibilità (sul piano politico e funzionale) e spessore (sul piano scientifico) alla stessa riqualificazione, pur in presenza di un incerto rapporto con le normative urbanistiche (allora in fase di revisione) e di fenomeni poco indagati (o troppo superficialmente assimilati) come quello del rapporto fra recupero-riqualificazione ed espansione-diffusione urbana.

L'intento della LR. n. 19/98, per assumere un reale significato strategico rispetto alla pianificazione ordinaria, è quello di poter inquadrare le politiche di riqualificazione all'interno di scelte di scala urbana e territoriale non solo legate a esigenze contingenti, ma fondate su un'idea condivisa delle dinamiche funzionali, fisiche e simboliche delle città e del suo territorio. La 19/99 affronta questa esigenza di programmazione degli interventi di riqualificazione delle città attraverso l'introduzione di un concetto innovativo: la preventiva individuazione di ambiti da riqualificare, al cui interno possono localizzarsi successivamente gli specifici programmi attuativi.

La delimitazione degli ambiti costituisce un atto programmatico affidato al Consiglio Comunale, inteso quale momento di interazione fra le politiche urbanistiche espresse dagli strumenti di pianificazione e dagli strumenti che ne definiscono l'effettiva operatività. Parimenti, la delimitazione degli ambiti opera un raccordo fra le previsioni del piano urbanistico e i programmi delle opere pubbliche di cui i Comuni sono chiamati a dotarsi. Emerge allora una duplice esigenza: che, da un lato, il piano urbanistico sia attrezzato per una politica di trasformazione del territorio per progetti e che, dall'altro, la programmazione delle opere pubbliche risponda a logiche di integrazione al posto della tradizionale dispersione, fra interventi orientati ad esprimere una valenza strategica di sviluppo/riqualificazione urbana.



Una cronologia della Riqualificazione [3] (urbana e metropolitana)

Un'altra innovazione introdotta dalla 19 riguarda le scelte di programmazione degli interventi di riqualificazione basati su meccanismi partecipativi e di trasparenza decisionale nei confronti della platea degli operatori privati. Pertanto, si abbandona il tradizionale modello che vuole l'attività di predisposizione dei programmi di esclusiva competenza dell'Ente pubblico e il coinvolgimento degli operatori privati solo nell'attuazione degli interventi previsti.

Più in particolare, l'elaborazione del programma è preceduta da una fase di negoziazione con i privati proprietari degli immobili da riqualificare e da un concorso pubblico con il quale tutti gli operatori interessati possono avanzare le proprie proposte di partecipazione all'intervento. In tal modo il Comune è chiamato a scegliere le proposte dei privati che appaiono maggiormente rispondenti alle esigenze pubbliche e ai requisiti di qualità definiti nella fase iniziale, ad assumere un formale atto di impegno con i medesimi soggetti in merito ai contenuti del programma e solo successivamente provvedere alla elaborazione ed approvazione del programma stesso.

Un ulteriore riconoscimento della rilevanza del diretto coinvolgimento dei privati nell'attuazione dei programmi, si coglie nella loro diretta partecipazione all'accordo di programma richiesto per l'approvazione degli interventi fruitori di contributi regionali: dove la stessa partecipazione accentua la natura contrattuale degli obblighi di ciascun soggetto, in ragione dell'applicabilità del codice civile in materia di obbligazioni e contratti. I più rilevanti provvedimenti che hanno caratterizzato questa fase propositiva sono relativi:

alla Lr. n.19 del 3 luglio 1998 "Norme in materia di riqualificazione urbana";
alla DGR. n. 1204 del 13 luglio 1999, "Definizione dei criteri e delle procedure di assegnazione ai Comuni dei contributi per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana";
la DCR. n. 1356 del 15 febbraio 2000 "Criteri per la programmazione di edilizia residenziale pubblica. Programma '99/00" con la quale vengono destinate le risorse nella misura dell'80% all'attuazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana e precisate le modalità di utilizzo dei contributi. Contestuale a tale atto è la DGR. n. 269/00 che contiene direttive e criteri per la presentazione e il finanziamento di programmi volti al miglioramento della sicurezza nelle città da ricomprendere nei Programmi Integrati di Riqualificazione Urbana;
la DCR. n. 88 dell'8 novembre 2000 e la DGR. n. 2418/01, relative alla programmazione operativa delle risorse destinate ai Programmi di Riqualificazione Urbana

ammisibili ai contributi;
Il Protocollo d'Intesa fra la Regione e le città con oltre 50.000 abitanti sulle modalità di definire la riqualificazione e di orientarne le finalità, prevedendo l'istituzione di appositi "Tavoli Negoziati" come strumenti rappresentativi delle realtà locali, a supporto alla selezione e formazione dei programmi;
la Deliberazione del Cipe 17 marzo 2000 "Approvazione dell'intesa istituzionale di programma da stipulare fra il Governo e la Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna", all'interno della quale si richiama la riqualificazione urbana come settore oggetto di un comune quadro di interventi di interesse Statale e Regionale e quindi destinataria di risorse (statali e comunitarie, oltre che regionali), da stabilire secondo parametri e modalità indicate in accordi di programma o in strumenti negoziali;
la DGR. n. 790 dell'11/4/00 sulla formazione dei "Tavoli Negoziati" per l'attuazione dei PRU;
l'istituzione all'inizio del 2001 di un "Osservatorio Permanente sulla Riqualificazione della Città", con l'obiettivo di sviluppare un programma di ricerca a approfondimento di tematiche strategiche per la progettazione dei programmi di riqualificazione. L'attività dell'Osservatorio, si avvale dei contributi del Dipartimento di Architettura dell'Università di Ferrara e del Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale dell'Università di Bologna;

A questi provvedimenti si sono affiancate diverse iniziative che hanno principalmente riguardato l'apporto alle politiche e agli strumenti per la promozione della riqualificazione, fra le quali si segnalano:

la Conferenza regionale sulle politiche abitative e la riqualificazione urbana di Bologna del 16-17/98 che anticipa i contenuti della proposta di legge regionale sulla riqualificazione e ne precisa i rapporti con le politiche abitative in corso di revisione;
il contributo della Facoltà di Architettura di Ferrara del gennaio '99 per la costituzione di un'Agenzia Regionale per la Riqualificazione Urbana per dotare la legge regionale di uno strumento di scopo dotato di forte capacità organizzativa funzionale alla formazione e soprattutto all'attuazione dei PRU;
la predisposizione del Primo Rapporto sulla Pianificazione Strategica dell'aprile '99, per ordinare i temi e segnalare i potenziali spazi d'intervento della riqualificazione nelle città capoluogo;
il convegno "La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana", organizzato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Facoltà di Architettura di

Ferrara del 24-25/1/2000, finalizzato sia a confrontare esperienze di governo del territorio e della città profondamente diverse fra loro che, a costituire un *network* di relazioni fra città, i governi e le strutture tecniche e amministrative sulle politiche di riqualificazione urbana;
la realizzazione delle "Linee Guida per formazione dei PRU", del maggio 2000 che contiene le indicazioni di ordine operativo e procedurale per la presentazione dei PRU e gli schemi esemplificativi per la emanazione dei bandi e dei contenuti negoziali da applicare nelle diverse situazioni;
la sequenza dei Seminari Tematici sulla Riqualificazione (da giugno a novembre '99), organizzati da Ervet Spa, come apporto all'attività di aggiornamento e approfondimento tecnico rivolto ai Comuni impegnati nella predisposizione dei programmi;
la creazione della newsletter "Inforum" dal luglio '99, destinata alla diffusione delle informazioni sullo stato di avanzamento delle procedure attuative della Lr. 19/98 e alla pubblicazione di materiali relativi ad altre esperienze di riqualificazione urbana;
il convegno sulla valutazione della fattibilità dei programmi di riqualificazione la promozione della sicurezza urbana del 10/12/02, dedicato alla verifica dello stato di avanzamento delle tematiche di ricerca promosse dall'Osservatorio Permanente per la Riqualificazione della Città, riferite alla formazione dei PRU;
il convegno del 18/12/02 "Partecipazione e programmi complessi di trasformazione urbana: percorsi, metodi e tecniche", sul ruolo e le prospettive della partecipazione nei programmi di trasformazione;
il convegno del Saie del 15/3/03 "La città che cambia: la riqualificazione urbana in Emilia-Romagna", legato alle iniziative dell'Osservatorio e che costituisce una sorta di primo resoconto dell'esperienza della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna, evidenziando sia i principali risultati ottenuti, sia gli elementi di criticità emersi;
la ricerca curata da Oikos del 2004 con l'apporto del servizio regionali "Riqualificazione Urbana" e dell'Agenzia dei Trasporti Pubblici dell'Emilia-Romagna "Stazioni ferroviarie e riqualificazione urbana" che a partire dalla disamina dei nuovi progetti elaborati per le stazioni medie dell'Emilia-Romagna, focalizza l'attenzione sul tema della stazione come nuova opportunità di riqualificazione urbana e di riequilibrio dell'assetto della mobilità.



Una cronologia della Riqualficazione [4] (urbana e metropolitana)

Il periodo che va dal 2004 al 2009 riguarda la gestione dell'attività dei PRU fruente dei contributi regionali e la verifica delle capacità di attuazione dei medesimi PRU, rispetto ai pre-esistenti obiettivi. Ma è un periodo che al di là di un apparente riflusso dovuto all'adempimento delle misure procedurali imposte dalla programmazione e dello stesso assestamento della 19 nelle politiche di piano, anche di evoluzione della riqualficazione nelle politiche regionali per estenderne il ruolo (soprattutto in termini sociali e di sostenibilità ambientale) e per tentare di migliorare le pratiche attraverso l'adeguamento dei suoi strumenti (quali le STU), la più precisa definizione del rapporto pubblico/privato (attraverso un'indagine sulle procedure concorsuali e negoziali), il ricorso a metodi e tecniche di valutazione.

Si tratta di un periodo che seppur prevalentemente dedicato alla gestione dei programmi, ha parimenti confermato le ragioni della riqualficazione e il suo carattere strategico in quadro socio-economico in fase di forte mutamento, senza rinunciare nella ricerca all'innovazione e soprattutto nell'aggiornare i contenuti e l'utilizzo dei PRU ai vari provvedimenti di carattere statale (quali i Contratti di Quartiere II e i Programmi di Riqualficazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile) e regionale (legati in particolare alle attività commerciali e sociali e allo stesso bando per riqualficazione urbana nei Comuni minori).

Nel contempo, il tema della riqualficazione nell'esperienza regionale si è anche relazionata con gli stessi programmi di derivazione comunitaria Urban Act (Civitas Net e Nodus) sugli aspetti organizzativi della formazione e delle pratiche operative dei programmi complessi, per poterne ricavare possibili criteri e indicatori comuni coi quali valutare l'efficacia e il livello di contaminazione di questi programmi nelle rispettive realtà.

Da questo articolato utilizzo è emerso sul piano funzionale e operativo, la duttilità della 19 e la sua propensione operativa e interattiva pur nella conferma dei suoi indirizzi strategici e dei suoi caratteri strutturali. A fronte di questa tendenziale evoluzione dei PRU, è apparso evidente che la riqualficazione rappresenta ancora qualcosa di indeterminato con significati e valenze diverse, esigendo altrettante risposte mirate. Essa infatti parrebbe prossima a un processo di acculturazione urbana, ricco di implicazioni e interdipendenze con il contesto, piuttosto che un generico insieme di operazioni di recupero; più vicina alla valorizzazione delle differenze e delle discontinuità che a una semplice omologazione dell'effetto urbano. L'apporto di PRU nei processi di piano è correlato principalmente a esiti

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

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

In queste pratiche, l'obiettivo non è tanto quello di sfruttare la sovrapposizione di strumenti in termini meramente cumulativi (di risorse, di funzioni, di ulteriori inclusioni di parti e settori urbani) quanto quello di implementare un percorso a valenza strategica finalizzato nelle diverse situazioni a dare forma e solidità a un nuovo disegno urbano. Da questi casi ne potrebbero scaturire indicazioni e materiali per la forma e la struttura di processo del progetto urbano e del suo utilizzo in rapporto all'evoluzione degli strumenti della LR. n. 6/09 nei confronti soprattutto dei POC e nel contempo ne potrebbero derivare anche possibili innovazioni di sistema, abbracciando la filiera istituzionale (Comune, Regione, Stato, UE), sulla base di inedite pratiche di interazione fra diversi livelli di governo.

Peraltro, in una situazione ancora parziale e diversificata i PRU testimoniano la crescente sensibilità ad una nuova programmazione locale, all'interno della quale l'esperienza in corso si caratterizza soprattutto per le modalità di apprendimento intorno a pratiche e processi innovativi, in funzione della realizzazione di progetti coerenti in ambiti che generalmente non ammettono modelli rigidamente precostituiti, ma che richiedono adattamenti intelligenti entro limiti e regole non derogabili. La stessa analisi delle esperienze più avanzate nei paesi europei dimostra che non esistono soluzioni precostituite ai progetti di trasformazione, ma sempre la necessità di dotarsi di schemi generali entro i quali sviluppare le tendenze cooperative e concertative, individuando di volta le soluzioni più idonee e realizzare gli interventi e lo stesso coordinamento degli attori.

Fra i provvedimenti e le iniziative riconducibili a questo periodo si citano:

la DGR. n. 1425 del 21/7/03 "Approvazione del bando regionale dei programmi innovativi in ambito urbano denominati "Contratti di Quartiere II";
la DGR. n. 357 del 26/3/07 "Programma regionale per la promozione della qualità architettonica e paesaggistica. Approvazione del bando C per la selezione degli interventi di riqualficazione di spazi urbani in Comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti";
le DGR. n. 478 del 7/4/08 e n. 1311 del 28/7/08 "Approvazione del Programma Regionale attuativo degli interventi di riqualficazione di spazi pubblici in Comuni fino a 5000 abitanti";
la DGR. n. 1104 del 16/7/08 "Approvazione del bando regionale per il programma innovativo in ambito urbano denominato "Programmi di Riqualficazione Urbana per Alloggi a Canone Sostenibile";
la DGR. n. 1116 del 27/7/09 "Approvazione della graduatoria delle proposte presentate dai Comuni ai sensi della DGR. n. 1104/08";
il convegno nazionale sulle Società di Trasformazione Urbana di Bondeno del 15/11/04;
la ricerca sulla valutazione "in itinere" dei Programmi Complessi di Riqualficazione Urbana del giugno 2004-giugno 2005, condotta da Paolo Giorgi;
la ricerca sul monitoraggio e la valutazione dei Programmi di Riqualficazione Urbana "Obiettivo Città" gennaio-aprile 2005, curata da Michele Zanelli e Anna Natali;
la ricerca del 2005 "Per un nuovo progetto urbano. L'esperienza dei Contratti di Quartiere II in Emilia-Romagna", curata da Felicia Bottino e Michele Zanelli;
il convegno di Parma del 15/10/05 nell'ambito del Festival dell'Architettura dedicato all'edilizia sociale nei programmi di trasformazione urbana, coordinato da Felicia Bottino e Michele Zanelli;
la costituzione di un gruppo di lavoro con Determinazione Dirigenziale n. 189/2005 per la predisposizione di una Guida Operativa per le STU, coordinato da Luciano Vecchi;
la ricerca sulle procedure concorsuali e negoziali nella formazione dei programmi complessi di trasformazione urbana del 2005-2006, curata da Luciano Vecchi e Michele Zanelli;
il convegno di Faenza del 25/5/07 sull'urbanistica operativa e l'apporto delle STU, organizzato da Luciano Vecchi;
la sezione tematica del n. 218/09 della rivista "Ottagono" dedicata all'attuazione dei Programmi di Riqualficazione Urbana in Emilia-Romagna nei suoi aspetti urbanistici e architettonici.

Una cronologia a doppia prospettiva [1]



Gianfranco Franz

A dieci anni di distanza dall'avvio della politica regionale della riqualificazione urbana è utile ricostruire l'intero percorso realizzato dalle istituzioni del governo locale emiliano-romagnolo, a partire proprio dal Governo regionale.

Come si è appena visto, l'esercizio della ricostruzione del processo culturale e normativo che ha condotto alla politica regionale della riqualificazione urbana da una parte riporta l'attenzione su dibattiti ed esperienze della metà degli anni '80, il cui sviluppo ha poi permesso alle città dell'Emilia-Romagna di interpretare con successo la stagione della programmazione complessa; dall'altra, richiede di considerare sotto un'ottica integrata e sistemica, un insieme di azioni, attività, programmazioni successive all'applicazione della L.r. 19/98 e alla formalizzazione dei PRU.

Ripercorrere le tappe e la consistenza di questa azione di governo della città non è un modo per risolvere facilmente il giudizio su un decennio di risultati, positivi o meno che essi siano, ma prima di tutto un modo per fare memoria, per non disperdere un patrimonio di conoscenze, di competenze, di iniziative, di documenti e ricerche unico nel panorama del governo regionale italiano (ad eccezione del solo Piemonte).

Non disperdere per rielaborare, perché la sfida della riqualificazione urbana non è conclusa, né nei precedenti termini del recupero delle aree dismesse, o nei termini ancora più lontani nel tempo del recupero dei centri storici o delle grandi attrezzature pubbliche storiche (macelli, forni pubblici, caserme, ospedali, ecc.).

Il senso di questa ricerca è da rintracciarsi, infatti, nella volontà non di redigere una agiografia delle politiche regionali, bensì di riordinare i materiali di un'esperienza ancora in corso, accumulati, anche ordinatamente, ma mai rielaborati soprattutto in vista delle azioni future.

L'Emilia-Romagna, ed è bene che questo sia chiaro, può e deve oggi sapere di aver accumulato, rispetto al quadro nazionale, un cosiddetto vantaggio competitivo nella gestione di una politica urbana fra le più complesse. Un vantaggio, molto spesso immateriale, fatto di competenze, di esperienze, reti di saperi, di funzioni e di relazioni, ma anche di oggetti fisici, da osservare per imparare (sia per rifare, sia per non ripetere), che verrà utile di fronte alle sfide

presenti e future che saranno poste dalla città emiliano-romagnola, dalle città, dalle aree metropolitane, dalle formazioni urbane territoriali inter-provinciali e in ultima analisi, dalla società regionale.

Ricostruire la cronologia e mettere insieme alcuni numeri della Riqualificazione Urbana Metropolitana, così come fu definita nel 1999, è utile, soprattutto, perché nel 2010 le condizioni di contesto sono uguali e contrarie a quelle di quindici anni fa:

oggi ci dibattiamo dentro una crisi finanziaria ed economica globale, non a caso prodotta dall'esplosione della bolla immobiliare degli anni 2000. L'economia arranca ed è (al momento in cui si sta ultimando questa ricerca) completamente ferma quella parte non secondaria di economia legata proprio all'investimento e alle speculazioni immobiliari. Ieri lo stop, in Italia, era dovuto a Tangentopoli, che aveva bloccato il sistema dei lavori pubblici e alla nostra crisi finanziaria seguente agli anni dello scialo pentapartitico;

oggi, o meglio, domani dovremo contare e quantificare in termini di dismesso gli effetti dell'attuale crisi, che colpisce le imprese piccole e medie e che ci costringerà a sommare i "vuoti urbani" residui e ancora da riutilizzare derivanti dalla crisi degli anni '80, con i nuovi vuoti urbani e, soprattutto edilizi, della crisi del 2008. Ieri si doveva risolvere un problema di "grana grossa" (le Reggiane, la Staveco, la Barilla, gli Zuccherifici), domani si dovranno affrontare, sia i grandi vuoti ancora vuoti (le Reggiane, la Staveco, ecc.), sia il dismesso di "grana fine", a macchia di leopardo, disseminate come sono le imprese in aree PMI e industrial-artigianali frammiste a insediamenti residenziali, aree commerciali, poli di servizi e attrezzature di rilievo territoriale;

oggi ci troviamo con una politica della casa totalmente da ricostruire dopo la mai troppo deprecata esecuzione capitale della Gescal e non è lontano il momento in cui, anche per finalità anti-cicliche, la casa pubblica o semi-pubblica tornerà ad essere finanziata. Ieri si sostenne la riqualificazione proprio con le ultime risorse Gescal



disponibili;

ieri si doveva affrontare il tema del recupero, della riabilitazione e della densificazione dei quartieri pubblici costruiti negli anni '40 e '50, se non prima (il Barco, Pianoro, la Bolognina), domani si deve affrontare il duplice problema delle obsolete periferie private degli anni '50 e '60 e dei grandi quartieri pubblici degli anni '60 e '70. Ieri prevaleva un obiettivo di ammodernamento e ottimizzazione a scala urbana dei quartieri pubblici, oggi prevale un obiettivo di ammodernamento tecnologico per il risparmio energetico e di ottimizzazione dell'uso dello *stock* (anziani soli in alloggi ormai grandi/famiglie immigrate/coppie giovani);

ieri si riqualificava per aumentare la competitività, soprattutto rispetto al contesto internazionale europeo, alimentando anche una sorta di positiva competizione fra le città regionali, oggi/domani si deve riqualificare pensando ad una cooperazione territoriale, ad un gioco di squadra che permetta all'Emilia-Romagna di reggere il confronto globale come territorio/società, piuttosto che come insieme di città/comunità;

ieri c'era un problema di consumo di suolo da contrastare, oggi c'è ancora e sempre un problema di consumo di suolo da contrastare, perché in 10 anni, il fenomeno dello *sprawl* è cresciuto ulteriormente, sostenuto fino a ieri dall'ICI e dai valori del mercato immobiliare;

ieri c'era il problema dell'inquinamento da polveri sottili, domani ci sarà ancora e sempre uguale a se stesso; e questo vale anche per i temi della sicurezza, della sostenibilità, della creatività, dell'innovazione tecnologica;

infine, ieri c'erano gli immigrati, oggi ce ne sono di più; ieri c'erano gli anziani, oggi ce ne sono di più; ieri c'erano gli studenti, domani ce ne saranno di meno; ieri iniziava la precarizzazione del lavoro (spacciata per flessibilità competitiva), oggi la precarietà è diventata una condizione di vita diffusa a intere generazioni; ieri c'era più *welfare* e già non stava tanto bene, oggi ce n'è molto meno e sta molto peggio.

Detto in modo più secco e sintetico: in termini di politiche urbane e territoriali integrate, la riqualificazione e la trasformazione dei tessuti urbani consolidati non saranno un'opzione per i governi locali ma una necessità. Se questa considerazione è realistica e realisticamente condivisibile, allora il ripercorrere dieci anni e oltre di esperienze risulta un esercizio essenziale per aumentare efficienza ed efficacia future.



Parte 1

Parte 2

Parte 3

Parte 4

Parte 5

Una cronologia a doppia prospettiva [2]

Cronologia

1 1998 - La Legge regionale n. 19 viene promulgata il 28 aprile 1998.

2 1998/99 - Fra novembre 1998 e febbraio 1999 la Regione, attraverso l'allora Servizio Programmi Edilizi, perfeziona una serie di incarichi a supporto della promozione della legge. Tra questi: l'incarico al Centro Ricerche Urbane della Facoltà di Architettura di Ferrara, l'incarico a ERVET e sei esperti¹².

3 Gennaio/Aprile 1999 - Durante la primavera del '99 si svolgono 6 udienze conoscitive rivolte ad amministratori, professionisti e imprese presso la Regione per definire il vero e proprio lancio della politica e le iniziative a supporto della sua applicazione. Altre udienze e seminari si svolgono presso le Province, con la finalità di sostenere la presentazione di Programmi da parte di Comuni minori a 15.000 abitanti in forma associata.

4 Maggio 1999 - Il gruppo di lavoro pubblica e diffonde ai Comuni il "Documento di Indirizzo".

5 Luglio 1999 - Il 13 luglio viene emanato il bando, rivolto alle amministrazioni locali, per l'individuazione degli ambiti sui quali applicare le norme e gli obiettivi della riqualificazione urbana (Del. di Giunta regionale n. 1204).

6 Luglio 1999 - Inizia la pubblicazione di "Inforum", newsletter trimestrale di informazione e aggiornamento sulla politica della Riqualificazione Urbana Metropolitana (RUM)¹³.

7 Agosto 1999 - Pubblicazione sul BUR della Delibera n. 1204.

8 Giugno/Novembre '99 - Sequenza dei Seminari Tematici sulla Riqualificazione, organizzati da Ervet Spa, come apporto all'attività di aggiornamento e approfondimento tecnico rivolto ai Comuni impegnati nella predisposizione dei programmi.

9 Dicembre '99 - Scadenza per la presentazione delle proposte comunali di individuazione degli ambiti per la RUM.

10 Gennaio 2000 - Il 24 e il 25 gennaio del 2000 si svolge a Bologna il Convegno internazionale "La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000", promosso dalla Regione e organizzato dal Centro Ricerche Urbane¹⁴.

11 Febbraio 2000 - Con Delibera di Giunta regionale n. 163 vengono assegnate le risorse per la formazione dei PRU; con Delibera del Consiglio regionale n. 1356 vengono definiti i criteri per la programmazione delle risorse destinate all'edilizia residenziale pubblica.

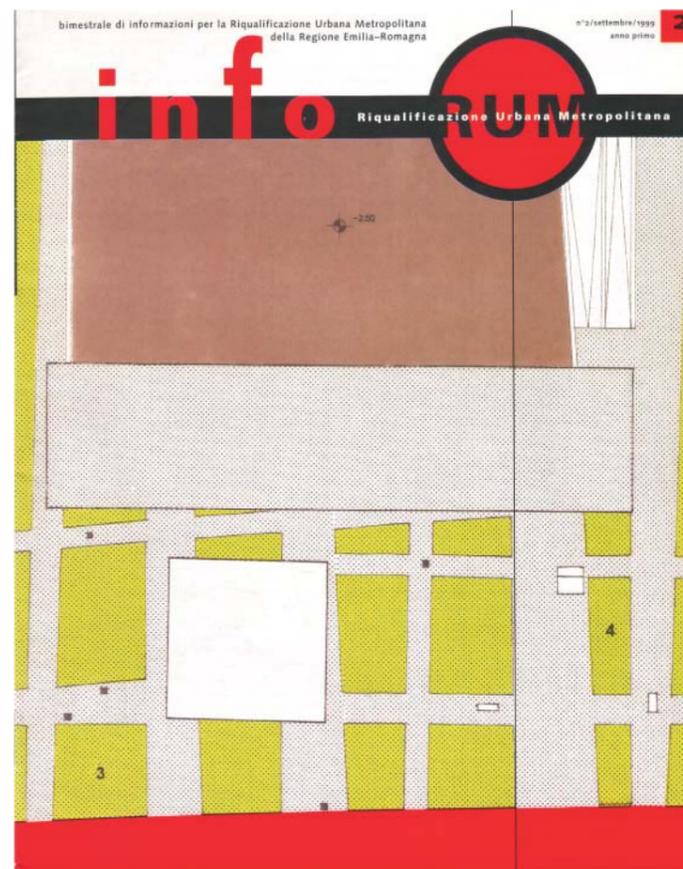


12 Marzo 2000 - Pubblicazione sul BUR delle Delibere n. 163 e 1356.

13 Giugno 2000 - Vengono pubblicati gli Atti del Convegno Internazionale.

14 Giugno 2000 Termine per le sottoscrizioni delle convenzioni fra i Comuni e la RER per regolare le modalità di utilizzo e di erogazione delle risorse per la formazione dei PRU.

15 Giugno/Ottobre 2000 - Selezione degli interventi ammessi al finanziamento regionale.

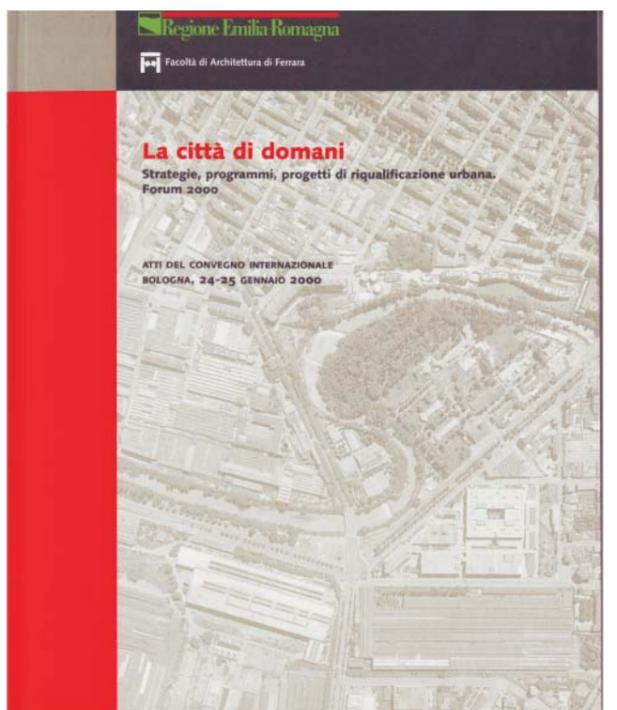


¹² I sei esperti incaricati furono: Marco Cammelli, Paolo Ceccarelli, Roberto D'Agostino, Giuseppe Falcone, Edoardo Preger, Stefano Stanghellini. Il gruppo di ricerca del Centro Ricerche Urbane era composto da: Gianfranco Franz, Francesca Leder, coadiuvati dagli allora studenti Luca Lanzoni, Francesco Nicoletti, Cristina Tartari, e poi Francesca Frassoldati, Giulia Di Donato, Giulia Bonaretti, Giovanna Dal Negro, Marco Medizza.

Il gruppo Ervet era composto da: Antonio Cardelli, Carlo Venturi, Andrea Claser. Il gruppo dell'allora Servizio Programmi Edilizi era composto da: Piero Orlandi, Michele Zanelli, Andrea Zanelli, Luciano Vecchi, Francesca Lavagetto, Simona Pasqualini.

¹³ I primi 8 numeri sono a cura del Centro Ricerche Urbane della Facoltà di Architettura di Ferrara, i successivi 25 sono curati dal Servizio Riqualificazione Urbana della Regione (che sostituisce il precedente Servizio Programmi Edilizi) e da Ecuba Srl.

¹⁴ Al convegno, organizzato da Gianfranco Franz e Francesca Leder, intervengono: nella sessione introduttiva: Paolo Ceccarelli, Roberto Camagni, Gastone Ave, Fausto Curti. Nella sessione dedicata alle "buone pratiche": Lubomir Ficinski Dunin (Brasile), Tomas Grohé (Germania), Tunney Lee (USA e Cina), Jay Claiborne (USA), Joël Batteux (Francia), Maurizio Marcelloni (Roma), Lina Panarelli (Livorno). Nella sessione dedicata all'esperienza emiliano-romagnola: Roberto Raffaelli, Stefano Stanghellini, Edoardo Preger, Gianfranco Franz. La tavola rotonda e le conclusioni finali sono state coordinate da Dino Borri.



Una cronologia a doppia prospettiva [3]

16

Novembre 2000 - Sottoscrizione dei Protocolli d'Intesa.

17

Dicembre 2000 - Pubblicazione sul n. 115 di "Urbanistica" di un servizio sulla RUM¹⁵.

18

Primavera/estate 2001 - Elaborazione dei PRU; attivazione delle procedure concorsuali e/o negoziali; progettazione degli interventi.

19

Primavera/estate 2001 - Elaborazione dei PRU; attivazione delle procedure concorsuali e/o negoziali; progettazione degli interventi.

20

Inverno 2001 - Sottoscrizione degli Accordi di Programma;

Pubblicazione del Libro *La riqualificazione delle aree urbane in Emilia Romagna*, curato da Piero Orlandi, con la serie delle fotografie realizzate da Gabriele Basilico¹⁶;

Viene istituito l'Osservatorio permanente sulla Riqualificazione della città, con l'obiettivo di sviluppare le ricerche e approfondire le tematiche sulla riqualificazione urbana¹⁷.

21

Inverno/primavera 2002 - Oltre 700 scatti realizzati da Gabriele Basilico vengono organizzati in una mostra itinerante, che tocca tutti i capoluoghi di provincia. Nel giugno 2002 la mostra conclude il percorso a Bologna.

22

Luglio 2002 - La Regione promulga la L.r. 15 luglio 2002, n. 16, "Norme per il recupero degli edifici storico artistici e la promozione della qualità architettonica e paesaggistica del territorio", che può essere considerata a tutti gli effetti una estensione e una evoluzione della L.r. 19/98, con importanti aperture ai temi del paesaggio, della tutela dell'architettura contemporanea e della eliminazione degli edifici in contrasto con il contesto.

23

Dicembre 2002 - Viene organizzato un convegno sulla valutazione della fattibilità dei programmi di riqualificazione la promozione della sicurezza urbana, dedicato alla verifica dello stato di avanzamento delle tematiche di ricerca promosse dall'Osservatorio Permanente per la Riqualificazione della Città, riferite alla formazione dei PRU.

24

Dicembre 2002 - Viene organizzato il convegno "Partecipazione e programmi complessi di trasformazione urbana: percorsi, metodi e tecniche", sul ruolo e le prospettive della partecipazione nei programmi di trasformazione.

25

Marzo 2003 - All'interno del Saie si svolge il convegno "La città che cambia: la riqualificazione urbana in Emilia-Romagna", legato alle iniziative dell'Osservatorio. Il convegno costituisce un primo resoconto della esperienza della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna.

26

Settembre 2003 - L'Osservatorio permanente sulla Riqualificazione della città pubblica gli esiti delle ricerche condotte, organizzati in una collana di 7 volumi¹⁸.

27

2004 - Oikos, il Servizio regionale "Riqualificazione Urbana" e l'Agenzia dei Trasporti Pubblici della Emilia-Romagna curano una ricerca dal titolo "Stazioni ferroviarie e riqualificazione urbana".

28

Dicembre 2008 - Il Servizio Riqualificazione Urbana della RER affida al Centro Ricerche Urbane, Territoriali e Ambientali della Facoltà di Economia di Ferrara, una ricerca per la valutazione e l'individuazione delle buone pratiche relative alla riqualificazione urbana in Emilia-Romagna¹⁹.

¹⁵ Il servizio, richiesto dall'allora direttore di Urbanistica, Prof. Dino Borri, è curato da Gianfranco Franz e vi scrivono: Paolo Ceccarelli, Roberto Raffaelli, Piero Orlandi, Francesca Leder, Edoardo Preger, Stefano Stanghellini.

¹⁶ Il libro è il risultato dell'incarico assegnato dalla Regione e dall'Istituto per i Beni Culturali a Gabriele Basilico per documentare lo stato di fatto di tutte le aree che sarebbero state sottoposte a trasformazione urbana in seguito alla selezione operata dalla RER e all'assegnazione delle risorse regionali.

¹⁷ Il Servizio Riqualificazione Urbana della RER, che coordina le attività dell'Osservatorio, affida le ricerche al Centro Ricerche Urbane della Facoltà di Architettura di Ferrara e al Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale della Facoltà di Ingegneria dell'Università di Bologna.

¹⁸ La collana, pubblicata per i tipi della Alinea Editrice di Firenze, è composta dai seguenti volumi in ordine di numerazione:

P. Ceccarelli, C. Monti, Servizio Riqualificazione Urbana (a cura di), *Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze e linee di azione futura*;

M. Savini (a cura di), *La ricostruzione critica della città storica. Piano e progetto nella riqualificazione dei centri urbani*;

G. Franz e F. Leder (a cura di), *La riqualificazione delle periferie residenziali. Scenari ed elementi per una futura politica di intervento in Emilia-Romagna*, Alinea, Firenze;

G. Virgilio (a cura di), *La costruzione della fattibilità strategica. Programmi, attori, processi della riqualificazione urbana*;

G. Ave (a cura di), *Sostenibilità ambientale e rigenerazione urbana I programmi di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna*;

D. Pini (a cura di), *La riqualificazione come strumento per la promozione della sicurezza urbana*;

P. Secondini, *Logistica e programmi di riqualificazione urbana. Prospettive per la città*.

¹⁹ Il gruppo di ricerca è coordinato da Gianfranco Franz ed è composto da Luca Lanzoni, Anna Luciani, Justyna Soltisiuk, Valentina Zanni.



I numeri della riqualificazione (urbana e metropolitana)

Anna Luciani, Justina Soltysiuk, Valentina Zanni

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

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

Nel 2000 la Regione stanziava risorse per oltre 70 milioni di euro, pari all'85% dei finanziamenti complessivamente destinate alle politiche abitative, per interventi da attuare negli ambiti di riqualificazione individuati dai Comuni durante la fase precedente. A queste risorse si aggiungono 20 milioni di Euro stanziati per la sicurezza urbana, le cui finalità devono integrarsi con quelle della riqualificazione.

A partire dunque dalla citata delibera 88/2000 con cui sono state programmate le risorse e con la parallela selezione dei 13 Progetti pilota sicurezza urbana localizzati all'interno dei PRU sono stati sottoscritti tra il 2002 e il 2003 70 Accordi di Programma, a cui oltre i Comuni, partecipano gli Acer e i soggetti attuatori privati. Considerando gli ulteriori stanziamenti regionali destinati ai PRU dagli Accordi scaturiti in base ai Programmi speciali d'Area si aggiungono i 100 milioni di euro di risorse assegnate dalla Regione.

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

Limitatamente ai 60 accordi di programma, relativi ai Pru originariamente finanziati con la delibera 88/2000, che assorbono un contributo regionale di Euro 68.484.766,07 gli interventi sono riconducibili alle seguenti finalità:

interventi di E. R. P., anche di recupero, 38,48%;
interventi di edilizia agevolata, 34,56%;
interventi infrastrutturali, servizi pubblici e urbanizzazioni 26,9%;

Le risorse private investite nei PRU sono fino ad ora 804.077.754,28 Euro, pari a 4 volte e mezzo le risorse pubbliche. Di queste circa il 34 % è volto a finanziare interventi di interesse pubblico, come alloggi in locazione, edilizia agevolata in proprietà, servizi e urbanizzazioni, attrezzature pubbliche.

A questi importi si devono aggiungere le risorse destinate al tema della sicurezza urbana cui è dedicata la direttiva regionale concernente la formazione di progetti pilota finalizzati al miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici. Per progetti pilota si intende la previsione da parte dei Comuni, negli ambiti di riqualificazione, di azioni volte al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto sociale o di disordine urbano diffuso, con priorità per le città capoluogo, la cui realizzazione viene definita con un Accordo di programma tra Amministrazione locale e Regione.

A seguito del primo bando regionale (D.G. 269 del 22/2/2000) sono stati finanziati 13 Progetti Pilota, con un impegno finanziario della Regione e delle città interessate di 32,5 milioni di euro. I progetti, oltre a tutte le città capoluogo, hanno interessato i Comuni di Calderara di Reno, Rubiera e Salsomaggiore che hanno promosso interventi volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso.



²⁰ Numeri e cifre relative all'intera politica della riqualificazione urbana emiliano-romagnola sono stati pubblicati in più riprese in numerose pubblicazioni, a partire dall'intera serie della newsletter "Inforum". In ogni caso, cfr.;

<http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/inforumrer/>

Franz G., La riqualificazione continua. Esiti, criticità e problemi irrisolti della trasformazione urbana in Italia, Alinea, Firenze, 2005.

Ceccarelli P., Monti C., Servizio Riqualificazione Urbana (a cura di), Riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Esperienze e linee di azione futura, Alinea, Firenze, 2003.

Franz G., (a cura di), Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia, Franco Angeli, Milano, 2001.

Franz G. (a cura di), La città di domani. Strategie, programmi, progetti di riqualificazione urbana. Forum 2000, Bologna, 2000.

