

## Dagli anni Novanta agli anni Duemila: progetti ed esperienze di governo del territorio, dalla crisi dei modelli consolidati agli esiti della sperimentazione di percorsi innovativi

### *From the Nineties to the new millennium: projects and experiences of territory government, from the crisis of established models to the results of experimental innovative paths*

Alle soglie degli anni '90 la nostra è una delle regioni italiane più pianificate: tuttavia, dopo le esperienze degli anni '60 e '70, in cui si era affermata la politica urbanistica riformista in particolare attraverso alcuni grandi programmi (la zonizzazione del territorio e l'attuazione dei piani dei servizi; i Piani per l'edilizia economica e popolare; i Piani per gli insediamenti produttivi), a partire dagli anni '80 il modello di pianificazione "razionale", pur nel pieno della sua attuazione (la legge urbanistica regionale è la n. 47 del 1978, e dello stesso anno era la L. 457, il piano decennale della casa il cui titolo IV definisce e programma il recupero edilizio e urbano), evidenzia già alcune difficoltà a reggere all'impatto di nuovi fenomeni e problemi che si manifestano nella società italiana.

*At the beginning of Nineties the Emilia-Romagna Region is one of the most planned Italian regions: however, after the experiences of the 60s and 70s, which established urban policy reform in particular through some great programs (zoning of the territory and the implementation of plans of services; plans for affordable housing; plans for production sites), from the 80s to the "rational" planning model, even in the midst of its implementation (the planning regional law - n. 47 - was issued in 1978, and the same year the national law 457 was issued, the ten-year planning housing action which defines and predispose a program for urban and building restoration), it already shows some difficulties to withstand the impact of new phenomena and problems that occur in the Italian society.*

#### **Roberto Farina**

Nato a Bologna (1950), è fondatore nel 1978 con Giorgio Trebbi del Centro Studi dell'abitare OIKOS; dal 1987 è direttore della società OIKOS Ricerche. Dedicò la propria attività professionale all'attuazione di iniziative nei settori della pianificazione urbanistica e territoriale, della progettazione e valutazione ambientale, della progettazione urbana ed architettonica, della ricerca applicata. Autore di numerosi piani territoriali e urbanistici, è membro del Comitato Direttivo dell'INU - sez. Emilia-Romagna, e del Comitato Tecnico dell'Osservatorio Regionale del Commercio dell'Emilia-Romagna. Svolge attività pubblicistica e attività didattica in sedi universitarie e post-lauream, e partecipa a convegni in sedi nazionali e internazionali.

**Parole chiave:** territorio; legge urbanistica regionale; Regione Emilia-Romagna

**Keywords:** territory; regional urban plan; Emilia-Romagna Region

## I PRECEDENTI

Già negli anni '70 erano emerse contraddizioni e si erano levate voci di dissenso e nuove proposte rispetto alla prassi urbanistica corrente: caso emblematico è quello del Piano del nuovo centro di Rimini (1975) di Giancarlo de Carlo, in cui si affacciavano con grande rilievo almeno tre temi che sarebbero poi stati al centro dei dibattiti e delle esperienze di pianificazione nei decenni seguenti: il sistema di trasporto pubblico innovativo (monorotaia) come struttura portante delle trasformazioni urbane, il disegno urbanistico-edilizio dei comparti per coordinare gli interventi, e il processo di partecipazione popolare esteso a tutte le fasi di formazione del piano<sup>1</sup>.

La crisi del modello e degli strumenti di governo del territorio era stata interpretata spesso, negli anni '80, alla luce di una dialettica irrisolta tra le ragioni del piano e quelle del progetto: si trattava in realtà di una contrapposizione priva di significato reale, spesso strumentalizzata per ragioni politiche o meri interessi immobiliari, incapace di produrre effetti sull'innovazione degli strumenti e la qualità delle scelte. E' emblematica in proposito la vicenda del PRG '85 di Bologna, in cui alla chiara scelta di arresto del processo espansivo a favore di una riorganizzazione interna al perimetro del territorio urbanizzato (le "aree interstiziali", gli interventi nelle Zone Integrate di Settore), non era corrispo-

sto un adeguato approfondimento dei nessi causali (pure enunciati) e delle sinergie funzionali tra riorganizzazione urbana e sistema della mobilità, né tantomeno era stata effettuata una valutazione della fattibilità e una messa a punto degli strumenti necessari per procedere in modo efficace all'attuazione del nuovo disegno coordinando gli interventi pubblici e quelli privati. Era stato tuttavia significativo, in quell'esperienza, il tentativo di definire una metodologia di riorganizzazione del territorio per grandi interventi coordinati, i Disegni Urbani Concertati, entro i quali tutti i soggetti compresi nell'ambito territoriale sono chiamati a concorrere pro quota all'attuazione di un disegno unitario di ridefinizio-

ne morfologica e funzionale della città. Ma a fine anni '80 i tempi non sono maturi per la messa in campo di nuove regole e strumenti, anche se da più parti se ne segnala la carenza: l'ambito territoriale del DUC è in sostanza quello di un vasto piano particolareggiato di iniziativa pubblica, o di più piani che il Comune è chiamato a coordinare cercando di costruire il consenso dei numerosi soggetti interessati; il tentativo di acquisire aree e diritti edificatori pubblici si scontra spesso con difficoltà di varia natura, non ultima quella della non sostenibilità di carichi urbanistici che nell'iter di approvazione del PRG si erano accresciuti in misura significativa. La concertazione pubblica con i soggetti at-

tuatori non dispone di uno strumento che si rivelerà molto più tardi decisivo: l'attribuzione dei diritti edificatori, essendo in capo al PRG, non è oggetto di decisione autonoma, anche se formalmente è demandata all'approvazione del piano attuativo, ed è pertanto sulla qualità dall'assetto e sui requisiti richiesti per l'approvazione del piano attuativo che si giocano le possibilità di modifica dell'intervento richieste dall'Amministrazione. Non a caso il tentativo di condizionare la qualità delle scelte si sposta sulle "schede progettuali", all'epoca oggetto di vivaci discussioni; esse, molto dettagliate nel definire non soltanto un assetto funzionale e una morfologia, ma sbilanciate sul versante di una prefigu-

razione architettonica di tendenza, furono poi accantonate in sede di approvazione del piano, a favore di indicazioni normative più tradizionali in forma di requisiti urbanistici. Se da un lato il PRG 1985 di Bologna aveva evidenziato nel tempo la difficoltà di dare attuazione a interventi insediativi strategici, ambiziosamente definiti dal piano ma non adeguatamente sostenuti da strumenti procedurali (entro un quadro legislativo regionale solido ma legato a una diversa, rigida concezione del piano organizzato per "zone omogenee"), è peraltro palese la difficoltà strutturale che la fase attuativa mostra nel dare concretezza e coerenza di scelte operative all'intuizione del "sistema forte" delle

funzioni urbane distribuite lungo l'asse storico del 1889, integrato dall'asse sud-ovest, che avrebbe dovuto svolgere la funzione di asse della mobilità pubblica in grado di sostenere e dare credibilità alla "densificazione" delle funzioni urbane, scelta radicalmente – e correttamente – alternativa a quella dell'ulteriore espansione territoriale della città.

Una terza questione emerge sul finire degli anni '80 nelle esperienze urbanistiche regionali, vale a dire la percezione della *centralità dei temi ambientali* nel governo delle trasformazioni urbane. L'approccio è inizialmente derivato dalle procedure di Valutazione di impatto ambientale, e fatica a diventare una componente organicamente inserita nel processo sistemico di concezione del piano: ma è comunque significativo che in modo volontario, condiviso dalle associazioni imprenditoriali, si riesca a Bologna ad introdurre e praticare una tecnica e un procedimento di valutazione di impatto (la VALSIA) applicata a opere complesse e soprattutto a piani attuativi, anticipando di alcuni anni quello che con la riforma urbanistica regionale diventerà obbligo di legge per la valutazione di tutti i piani.

## GLI ANNI NOVANTA

All'inizio degli anni '90 la prospettiva appare matura per operare, sia a livello normativo che a quello tecnico-progettuale e amministrativo, nella direzione dell'adeguamento degli strumenti di decisione alle nuove sfide

poste all'urbanistica da una società in trasformazione. Tra le molte questioni che saranno al centro delle esperienze degli anni '90 almeno quattro meritano una sottolineatura perché costituiranno fattori di innesco di modificazioni successive:

- La *ricerca di coerenza degli interventi* e di una *qualità di sintesi* attraverso un disegno strategico di assetto; si tratta di un problema che si presenta alle diverse scale territoriali, che non va quindi riferito alla sola dimensione urbana complessiva, ma da un lato a quella metropolitana o delle relazioni territoriali, dall'altro alla scala delle relazioni locali, in cui il singolo intervento – piano attuativo, programma complesso – deve essere partecipe di un sistema di rapporti (di integrazione degli usi, di continuità degli spazi, di innesco di micro-trasformazioni) che coinvolgono il contesto nella logica di un disegno più generale di trasformazione. E' un ruolo che il PRG ha raramente saputo esprimere (e quasi mai attuare), e che viene svolto in qualche caso da strumenti come il "masterplan" o lo "schema direttore" del piano, ma che più tardi, nonostante le novità e le opportunità fornite dalle leggi regionali, sarà raramente assunto dal Piano strutturale.

- La pressante domanda di *efficacia dell'azione pubblica*: se si assume che l'autorevolezza dell'azione di governo del territorio si afferma sul piano della trasparenza delle motivazioni delle scelte e su quello della verifica pubblica

degli esiti, non vi è dubbio che esista un evidente ritardo nella capacità di simulare gli effetti di scenari di intervento alternativo, di motivare la preferibilità di una scelta, ed infine di definire indicatori di efficacia in base ai quali misurare la qualità degli esiti rispetto agli obiettivi, quindi la qualità globale del processo. Questa sintesi interpretativa è peraltro al sola in grado di dar conto di quella qualità di sintesi dell'ambiente urbano (che ovviamente non è somma di componenti) di cui negli anni successivi si accentuerà il bisogno di conoscenza e valutazione.

- L'esigenza di *sicurezza e qualità ambientale*: nella pianificazione occorre introdurre una lettura ecologica della struttura del territorio, per definire modalità di trasformazione compatibili ecologicamente (in termini di bilancio ambientale positivo introdotto dalle trasformazioni) e sostenibili culturalmente (quindi in rapporto alle componenti economiche, sociali e culturali)

- L'*efficienza dell'azione amministrativa* di governo del territorio: l'attenzione si sposta sulla disponibilità di adeguati strumenti di concertazione, di gestione dei conflitti, di partecipazione, di decisione tecnica e amministrativa. Gli interventi complessi richiedono coordinamento di azioni, in campo pubblico e in quello privato, capacità di far convergere sul progetto in parallelo settori diversi della pubblica amministrazione, ed anche soggetti economici e sociali diversi. La componente

*tempo* della decisione (ed in particolare la sua affidabilità) non è una variabile indipendente, ma diviene spesso componente decisiva della qualità del processo, in quanto consente ai soggetti di rapportarsi con sicurezza ad un quadro di riferimento su cui costruire le proprie condizioni e modalità di partecipazione<sup>2</sup>. In sostanza, si può affermare che negli anni '90 si manifesta la crisi delle "buone prassi" urbanistico-amministrative che avevano caratterizzato una lunga stagione della pianificazione urbanistica nella nostra regione, che discende in primo luogo dalla crisi dello stato sociale, dall'emergere di nuovi temi e soggetti, dalle crescenti difficoltà che la complessità urbana propone all'amministratore nel governo del territorio.

Tra i problemi, temi e parole-chiave che sono tuttora alla base del dibattito sviluppatosi a partire dalla metà degli anni '90, che ha dato luogo, insieme alla riforma urbanistica 1998-2000, ad una pluralità di esperienze, emerge in quegli anni in primo luogo l'astrattezza delle previsioni urbanistiche, la loro a-temporalità, il loro carattere strettamente regolamentare; questi si rivelano aspetti che allontanano il piano dal ruolo, invocato in molte sedi, di strumento di governo attivo, di processo in grado di prefigurare, accompagnare e indirizzare le trasformazioni dell'assetto fisico della città e del territorio in modo efficace e tempestivo.

I tentativi di programmazione temporale (il

PPA) non producono effetti significativi. I programmi straordinari (che si susseguono a livello nazionale negli anni '80 e '90) evidenziano ancor più la criticità del conflitto tra ragioni della disciplina ed esigenze di tempestività dell'intervento. Altre questioni/nodi che vengono al pettine sono in quegli anni:

- l'assenza nel piano di una visione strategica, di lungo periodo, di carattere strutturale, che lo distingua da altri strumenti operativi, flessibili, capaci di far convergere sul progetto di breve periodo le opportunità, le condizioni e le risorse, interpretando e dando spessore al disegno complessivo (senza negarlo ma al contrario valorizzandone il ruolo di quadro di riferimento);

- la criticità dell'azione pubblica, che al termine di stagioni ricche di esperienze vive una condizione di estrema carenza di risorse e al contempo deve constatare la debolezza degli strumenti diretti di intervento (a partire dall'acquisizione attraverso vincoli preordinati e provvedimenti espropriativi), entro un quadro sempre più preoccupante di sperequazioni generate dalle decisioni urbanistiche (sia tra soggetti privati che pubblici);

- l'esigenza di dare identità e ruolo al disegno urbano, di dare forma al sistema dei servizi e dei luoghi pubblici, superando un approccio quantitativo che aveva prodotto spesso buoni bilanci in termini di esiti sociali ma che molto più raramente aveva promosso esperienze progettuali qualificate;

- l'esigenza di superare una logica puramente "difensiva" nella tutela del patrimonio storico-culturale e paesaggistico, per passare ad un governo attivo delle azioni di restauro, qualificazione, progettazione, valorizzazione fruitiva;
- la perdurante assenza, nonostante alcuni lodevoli tentativi di pianificazione territoriale, di una visione sovracomunale integrata della pianificazione (a cui fa peraltro riscontro a metà degli anni '90 la delega alle Province delle funzioni regionali in materia), e la tuttora scarsa presenza di esperienze applicative e gestionali adeguate alla crescente complessità dei fenomeni territoriali in atto;

- l'acquisizione culturale dell'esigenza di arresto dell'espansione urbana, a favore di una visione integrata del processo di riqualificazione, recupero e rinnovo urbano, da intendere come scelta strategica che condiziona tutte le politiche pubbliche;

- l'assoluta necessità di superare la ristrettezza entro cui erano confinati gli apporti partecipativi, sia a livello di cooperazione istituzionale che nel rapporto pubblico/privato, a favore di un dialogo esteso alle diverse fasi di formazione e gestione del piano, così come della ricerca di strumenti di effettivo concorso di tutti i soggetti interessati alla costruzione e attuazione del disegno di piano.

Su questi temi tentiamo di segnalare alcuni percorsi evolutivi che si sono sviluppati a partire da quegli anni.

## I PROGRAMMI INTEGRATI DI RIQUALIFICAZIONE

Le risposte che appaiono più innovative nel panorama nazionale dei primi anni '90 discendono indirettamente dalla riforma del procedimento amministrativo: con la legge 241 del 1990 si afferma infatti tra le numerose novità la possibilità di definire accordi integrativi o sostitutivi del procedimento; l'art.11, tuttora alla base di numerose applicazioni normative, prevede la possibilità per l'amministrazione di concludere accordi con gli interessati, in accoglimento di proposte e osservazioni, "al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale, o in sostituzione di questo".

Si apre una prospettiva di attività negoziali su cui si innesteranno, lungo tutto il decennio, le esperienze dei Programmi integrati di intervento (L.179/1992), dei PRU - Programmi di recupero urbano (1993), dei PRUSST (programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, 1998).

Il tentativo di forzare, con la procedura speciale del comma 4 dell'art.16 della legge 179/92, le modalità e i tempi di inserimento del programma integrato nella disciplina urbanistica ordinaria attraverso una sorta di "variante accelerata" al PRG (presto riconosciuta illegittima sul piano costituzionale) è comunque indicativo di un'esigenza, diffusamente avvertita dalle amministrazioni pubbliche e dagli operatori, di dare credibilità e prospettive realistiche alle ipotesi di trasfor-

mazione urbana che si affacciano in quegli anni, in particolare attraverso il recupero di aree urbane semi-centrali, dismesse o dismettibili per effetto del processo di riorganizzazione della città.

La reazione dell'urbanistica "classica" è di forte critica nei confronti di iniziative che da vari fronti sembrano avere il denominatore comune di by-passare le modalità tradizionali di definizione delle scelte urbanistiche; è ben evidente tuttavia l'esigenza di aggiornare il piano mettendolo in grado di esprimere con pari efficacia una doppia natura, di strumento strategico di indirizzo delle trasformazioni di lungo periodo, insieme a quella di carattere operativo e regolamentare, legata alle risposte da dare nell'immediato a progetti specifici e ad opportunità di intervento.

Gli anni novanta avevano fornito al dibattito che poi avrebbe condotto alle nuove leggi varie esperienze ricche di elementi di riflessione: basterà citare in questa sede i piani di Reggio Emilia, di Ravenna e di Forlì, che sotto diversi profili introducono innovazioni nel quadro degli strumenti, prefigurando in modo talvolta analitico soluzioni che poi troveranno codifica normativa nelle nuove leggi regionali.

E' il caso in particolare dei meccanismi perequativi, della formazione di un demanio pubblico di aree, del trasferimento di diritti edificatori, della introduzione tra gli elaborati del piano di tavole e norme "strutturali" del

PRG (lo "Schema direttore"), del nuovo ruolo di tavole di prefigurazione dell'assetto urbanistico, e così via.

Il PRG di Forlì, adottato nel 2000, applica in modo esteso i criteri della riqualificazione urbana ai sensi della l.r.19/98, facendone oggetto di 46 progetti: "aree complesse", polarità territoriali, ambiti di ricomposizione e ridisegno urbano nel capoluogo e nelle frazioni, progetti integrati di qualificazione dei vuoti urbani; a ciascuno di tali ambiti sono dedicati una scheda normativa ed una scheda di assetto urbanistico, che costituisce indirizzo per la progettazione ma può essere modificata in fase attuativa. Le strategie urbanistiche sono definite in uno "schema direttore", elaborato - chiave del PRG, che definisce i cinque fulcri del progetto (ambiti di riorganizzazione delle grandi funzioni urbane): il centro storico, il sistema della logistica e delle funzioni terziarie di Pieve Acquedotto (Fiera, casello autostradale, centro per l'auto-transporto, polo commerciale), il polo tecnologico aeronautico (polo scientifico), il sistema insediativo dell'ospedale Pierantoni, l'area produttiva di villa Selva. Un vasto, capillare complesso di scelte specifiche qualificano il piano per il rilievo strategico attribuito alle questioni ambientali, facendone un esempio di strumento in cui le logiche della pianificazione ambientale pervadono i diversi livelli delle scelte di governo del territorio.

Il PRG elimina i vincoli preordinati all'espro-

prio, introducendo la perequazione urbanistica in modo generalizzato, estesa a tutti gli ambiti di trasformazione (con possibilità in fase attuativa di attivare stralci degli ambiti), e prevedendo piccole quote di "edificabilità virtuale" da trasferire, come compensazione alle aree da acquisire e agli interventi convenzionati di sistemazione, presidio, manutenzione del territorio rurale e delle frazioni. In modo simile, il precedente PRG di Ravenna (1993) aveva già introdotto un'innovazione normativa sostanziale (l'attribuzione di diritti edificatori soggetti a trasferimento, per l'acquisizione di aree pubbliche: il Parco Teodorico e la Cintura verde del capoluogo, ma anche per la riqualificazione della Darsena di città. Un dispositivo normativo simile, generalizzato alle zone di espansione, fu introdotto nel PRG di Reggio Emilia (1999), con prevalenti finalità di acquisizione di aree e diritti edificatori pubblici per edilizia residenziale pubblica e per extrastandard.

E' il 1995 l'anno in cui, con il congresso INU di Bologna, si codifica una proposta di radicale riforma degli strumenti urbanistici in Italia e nella nostra regione: a partire da quell'anno (con la prima nuova legge regionale, la n.5/1995 della Toscana) tutte le regioni intraprendono un percorso legislativo che le porterà ad innovare profondamente gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. In Emilia-Romagna negli anni 1998-2000 si susseguono varie riforme in materia urba-

nistica: la legge 19/1998 sui programmi di riqualificazione urbana, la legge 14/1999 di riforma della disciplina del commercio (in attuazione della riforma nazionale dell'anno precedente), la legge sul governo del territorio n.20 del 2000. Anche se apparentemente lontane (e non prive di punti di conflitto che avrebbero forse potuto essere evitati con un migliore coordinamento) le tre leggi presentano evidenti affinità nella filosofia con cui affrontano i rispettivi campi e temi di pianificazione: è tuttavia la legge 20/2000 che ha evidentemente il ruolo di definire il nuovo quadro legislativo, in sostituzione della legge 47/1978.

L'esperienza dei *Programmi di Riqualificazione Urbana* costituisce, a quasi quindici anni dal loro avvio, un patrimonio di grande interesse, sia per la quantità e diffusione delle iniziative e delle risorse attivate, sia per la qualità degli esiti. Da tale esperienza da cui possono essere elementi di riflessione per un opportuno aggiornamento del quadro normativo e soprattutto delle linee di azione regionale.

La matrice concettuale dei PRU è data, come noto, dalla consapevolezza dell'esigenza di integrazione delle politiche urbane, la cui necessità – da tempo presente in termini generali nell'urbanistica contemporanea – diviene imprescindibile rispetto all'obiettivo della riqualificazione. Si tratta del più grave gap di "cultura urbanistica praticata" che presenta l'Italia rispetto agli altri paesi europei, con

radici profonde nella separazione dei settori a cui compete il governo del territorio, dal livello regionale fino a quello comunale: viabilità e trasporto pubblico; servizi sociali e casa; lavori pubblici e urbanistica; fiscalità e pianificazione; verde pubblico, scuola, lavoro, assistenza sociale, e così via.

La chiave interpretativa della legge 19/98 – si tratta di una scelta inevitabile, in assenza di una riforma strutturale sulle modalità di organizzazione delle decisioni e della gestione degli interventi da parte della pubblica amministrazione – è quella di agire per progetti, circoscrivendo la complessità ad un ambito territoriale dominabile, rispetto al quale costruire diagnosi, progetti, modalità di attuazione integrate.

Un merito specifico dei PRU è probabilmente stato quello di riportare la pratica dell'urbanistica negoziata entro un quadro di riferimento della pianificazione e della programmazione dell'intervento pubblico. Non si tratta di cosa da poco se ci confrontiamo con esperienze in altri contesti, nei quali la distorsione a cui può condurre l'impiego dello strumento negoziale (la decisione urbanistica funzionale all'intervento/investimento e alle rispettive convenienze pubbliche e private, anziché lo strumento per definire fattibilità, condizioni e modalità per un progetto di assetto del territorio) è stata portata alle più radicali conseguenze. Nel caso emiliano-romagnolo la garanzia di un corretto quadro

normativo di riferimento non è mai stata messa in discussione, anche quando la strategicità dell'intervento, la sua capacità di innesco di fenomeni urbani complessi, hanno fatto sì che l'attenzione si spostasse in modo deciso sulla specificità dell'intervento, sui suoi limiti fisici, procedurali, economici, ed anche sulle qualità architettoniche e ambientali specifiche delle trasformazioni urbane.

Merito evidente di questa lunga stagione di progetti e programmi è stata la capacità della Regione di promuovere, selezionare e finanziare progetti urbani, ponendo in primo piano nelle vicende di pianificazione il ruolo della qualità della progettazione, l'esigenza di definire quale disegno urbanistico (e talvolta anche di architettura urbana) si persegue, quali esiti sono attesi.

Promozione del progetto, diffusione dello strumento del concorso di progettazione, affermazione del ruolo del disegno urbano, concretezza del programma in termini di fattibilità (operatori, costi, tempi) sono fattori di qualità che fanno di queste esperienze un patrimonio di grande valore; non marginale, ma al contrario sempre più presente soprattutto negli ultimi anni anche per decisione normativa, è la componente partecipativa (in cui si rilancia un obiettivo che da tempo era rimasto un poco ai margini), che dal confronto con casi di studio e proposte/progetti concreti trae grande impulso e nuova efficacia.

Come rileva Michele Zanelli, l'effetto più dif-

fuso dei PRU è "il recupero urbano di quartieri con forte presenza di edilizia residenziale pubblica e la realizzazione di opere pubbliche e servizi complementari". Ma come si osserva più avanti, nonostante "alcuni risultati apprezzabili nella differenziazione del mix funzionale" e "un positivo intreccio con le politiche dei trasporti" e con "finalità sociali e obiettivi di sicurezza urbana (...), di fatto tuttavia quello che era uno degli obiettivi dichiarati della legge 19/98 – l'integrazione dei diversi settori di intervento che possono influire sulla qualità urbana, dall'ambiente all'urbanistica, dall'edilizia alle attività produttive, al welfare, alla cultura – si è realizzato solo parzialmente o episodicamente"; "(...) in questa scarsa rilevanza della inter-settorialità hanno certamente avuto un ruolo i vincoli di destinazione di buona parte delle risorse pubbliche utilizzate per promuovere i programmi, che essendo ancora provenienti dal settore dell'edilizia residenziale pubblica, hanno indubbiamente determinato un indirizzo prevalente verso le politiche abitative"<sup>3</sup>.

Anche sulla scorta di una diagnosi sulla carenza del processo partecipativo (tra le cause della scarsa integrazione delle funzioni nei PRU), la Regione ha promosso nei recenti "contratti di quartiere II" un'intensa attività di partecipazione, estesa non solo alla fase della discussione delle tematiche e alla raccolta di pareri e proposte, ma anche a quella di "laboratori" in cui si sviluppa un lavoro comune

dei cittadini, degli amministratori, dei progettisti, degli operatori economici coinvolti a diverso titolo, analizzando e discutendo ipotesi progettuali a confronto, e concorrendo ad una migliore soluzione da mettere a punto. In alcuni casi l'associazione del concorso di architettura a fasi precedenti e successive di partecipazione popolare ha creato una filiera di maturazione della decisione progettuale di particolare interesse.

Quando legati alla pianificazione generale (meglio ancora alla sua componente strategica, comunque definita, quando presente nel piano) i PRU costituiscono un acceleratore dei processi di formazione di un nuovo assetto della città, ed anche una preziosa opportunità di dialogo tra cittadini, operatori e istituzioni nelle materie urbanistiche.

Quando sono stati interpretati, anche soltanto di fatto per cause esterne, come strumenti sostitutivi dell'attività di pianificazione generale, queste esperienze hanno mostrato gli inevitabili limiti strutturali della loro azione: dalla frequente assenza di una logica di integrazione territoriale (per lo più le esperienze riguardano, per ragioni evidenti, un solo comune), alla inevitabile mancanza della possibilità di un confronto competitivo tra proposte diverse (possibile con il POC), o – in termini più tecnici ma molto influenti sulla qualità finale del progetto – l'impossibilità di ipotizzare meccanismi di trasferimento di diritti edificatori da e verso altre parti del

territorio (non limitandosi quindi al perimetro del PRU). Quest'ultima opportunità di trasferimento di crediti edilizi, combinata con la disponibilità di un demanio di aree pubbliche in parte insediabili, rappresenta una modalità efficace per definire punti di equilibrio tra le ragioni della fattibilità economico-imprenditoriale e quelle della sostenibilità degli interventi, della qualità del disegno urbano, delle caratteristiche e della qualità delle dotazioni della città pubblica da realizzare nell'ambito della riqualificazione.

### **I PIANI URBANISTICI DI NUOVA GENERAZIONE: GLI ANNI DUEMILA**

L'applicazione della legge 20/2000 ha seguito percorsi differenziati nella regione: non solo per la maggiore o minore accelerazione impressa agli adeguamenti, ma anche per molti altri fattori: il ruolo delle Province e in particolare dei PTCP; le relazioni territoriali e la presenza di Unioni e Associazioni di Comuni disponibili ad intraprendere percorsi di redazione del PSC in forma associata; il rapporto con i piani vigenti, l'atteggiamento delle componenti professionali ed imprenditoriali degli operatori, ecc.

Nei primi anni si è registrato un cauto passaggio degli strumenti urbanistici dalle forme più tradizionali (il PRG) alle nuove; successivamente si sono evidenziate differenze di approccio, che a loro volta hanno generato dubbi interpretativi solo in parte fugati dagli

atti di indirizzo della Regione ma soprattutto dalla l.r. 6/2009.

### **LA NUOVA GENERAZIONE DEI PTCP E IL RAPPORTO CON I PSC**

Negli anni 2000, sviluppando le innovazioni già presenti a partire dalla L.R. 6/1995, la pianificazione territoriale sposta l'attenzione dal prevalente aspetto istituzionale/procedurale (l'approvazione dei Piani Regolatori) e dalla conseguente verifica di conformità dei piani urbanistici al PTCP, a quello del merito delle scelte, dei ruoli e delle responsabilità nell'intero percorso formativo delle decisioni relative al governo del territorio.

Ciò avviene a partire dalle Conferenze di pianificazione, in cui è richiesto agli enti partecipanti di sviluppare un ruolo critico e propositivo, in una piena declinazione del concetto di sussidiarietà insieme a quello, altrettanto vitale, di co-pianificazione. Ciò conduce da un lato, come richiede la legge regionale, a "stabilire le condizioni e i limiti di sostenibilità territoriale e ambientale delle previsioni urbanistiche comunali che comportano rilevanti effetti che esulano dai confini amministrativi di ciascun ente"; ma sotto un altro profilo, alla pianificazione comunale è richiesto di assumere in modo più esplicito il carattere di opportunità di approfondimento e verifica locale delle politiche di scala territoriale, facendone oggetto di una vera attività di co-pianificazione in sede di PSC. Si presenta-

no in particolare esigenze di coordinamento lungo due direzioni: da un lato la costruzione di possibili "connessioni trasversali" tra tematiche settoriali (nei confronti delle politiche provinciali); dall'altro la dimostrazione dell'impossibilità di governare con efficacia alcuni fenomeni (ambientali, urbanistici, sociali) e di perseguire progetti territoriali di qualità in assenza di quadri di riferimento e orientamenti strategici condivisi.

L'attività di Unioni e Associazioni di Comuni, che progressivamente si afferma in varie province (Bologna in primis, ma anche Modena, Forlì-Cesena, Ravenna) richiede, per sviluppare appieno le proprie potenzialità, che alla pianificazione provinciale con il PTCP sia riconosciuto il compito di assumere decisioni che possono competere solo alla scala territoriale dell'ambito intercomunale. Alcuni dei contenuti che i PTCP approvati tra il 2004 e il 2009 (quelli di Bologna, di Modena e di Reggio Emilia in particolare) declinano con successo vanno in questa direzione: la scelta strutturale della riqualificazione urbana, la norma che impone una drastica riduzione nel consumo di nuovo territorio, l'applicazione generalizzata della perequazione urbanistica e di quella territoriale, i criteri per il dimensionamento delle previsioni e soprattutto per la loro stretta relazione alle politiche sul trasporto pubblico e alle dotazioni di servizi, il coordinamento delle politiche per le aree produttive, nuovi criteri per la gestio-

ne del territorio rurale, criteri vincolanti per il risparmio energetico e la progettazione eco-sostenibile. Il PTCP di Modena introduce scelte in grado di incidere positivamente anche sulla formazione dei POC, introducendo ambiti territoriali di coordinamento della programmazione dell'offerta abitativa, delle infrastrutture e dei servizi.

### **I PIANI DI CENTRI PICCOLI E MEDI – I PIANI DELLA RIQUALIFICAZIONE**

Molte esperienze di pianificazione locale hanno costruito un nuovo sistema di pianificazione che si può definire pressoché compiuto nella regione, al punto che sarebbe opportuna una lettura di sintesi a partire da un quadro di riferimento comparativo. Da segnalare soprattutto le numerose esperienze di pianificazione associata (in particolare in provincia di Bologna, che le ha generalizzate: PSC dell'Unione Terre di Pianura, Terre d'Acqua, Valle dell'Idice, ...), in cui la pianificazione strutturale ha assunto il ruolo di un disegno di scala territoriale, coerente e omogeneo, con scelte e regole condivise.

Il limite che le più recenti esperienze tentano di superare, è quello di un coordinamento che si ferma prima del POC – che ritorna ad essere un piano di esclusiva competenza comunale – e l'assenza di politiche e strumenti per l'applicazione (non limitata a fondi di compensazione sulle aree produttive o commerciali) di scelte sovracomunali, nelle quali

l'impegno reciproco diviene quello di condividere una strategia di riorganizzazione del territorio, mettendole a disposizione il trasferimento di diritti edificatori e di risorse pubbliche e private. Anche in provincia di Modena alcuni piani strutturali (in particolare quello per il sistema urbano conurbato di Sassuolo, Fiorano e Maranello) hanno introdotto volontariamente, come piani della riqualificazione, forme di stretto coordinamento del disegno e delle politiche, giungendo a prevedere l'obbligo di disegno unitario di ambiti strategici da riqualificare, localizzati su due territori comunali confinanti. In queste direzioni si muovono anche i più recenti piani strutturali adottati, ora in fase di approvazione, come quello per i Comuni dell'Area Bazzanese in provincia di Bologna, in cui scompare l'attribuzione di scelte di programmazione riferite al singolo comune, in favore di una visione e gestione unitaria di ambiti territoriali sovracomunali sulla base di un disegno urbanistico multipolare condiviso, attraverso un Piano Strutturale non più "redatto in forma associata", ma unico, esteso all'intera area dei sette comuni<sup>4</sup>.

### **IL PIANO STRUTTURALE DI BOLOGNA E QUELLO DI REGGIO EMILIA**

Il PSC di Bologna assume pienamente il ruolo di prefigurazione di un assetto tendenziale, di quadro di riferimento entro cui le politiche di regolamentazione dell'attività edilizia (il RUE) e quelle di trasformazione (il POC) si collocano

avendo di fatto come riferimento una macroclassificazione del territorio e alcune linee-guida prestazionali. Obiettivo del piano, nel quadro del nuovo Ptr che le attribuisce il ruolo di capoluogo della "regione-sistema", è quello di garantire a Bologna la capacità di competere con le città europee del suo rango, nell'ipotesi che questa competizione sia possibile "se si rafforzano i caratteri di una città dove stare bene; in particolare, moltiplicando le opportunità per le popolazioni giovani, in grado di rinnovare le loro competenze, disposte a guardare il futuro in maniera diversa, dunque attrezzate per cambiare le cose".

Le scelte del PSC di Bologna si esprimono declinando in modo originale i contenuti della legge 20/00: si fa riferimento infatti a "sette città" (le nuove forme di urbanità nel territorio bolognese, dove si promuove la ristrutturazione nei prossimi 15 anni), nei sistemi, nelle situazioni e negli ambiti "si indicano i modi in cui il piano intende guidare gli interventi e le politiche che investono l'intero territorio"<sup>5</sup>.

La complessa attuazione del Piano (che sconta, come in molte città della regione, un residuo significativo del PRG previgente e un arresto pressoché generalizzato del processo attuativo negli ultimi tre anni) si declina attraverso il POC della riqualificazione (tuttora in fase di predisposizione), il programma unitario di riqualificazione relativo alla dismissione di 19 aree militari (accordi sottoscritti dal Comune di Bologna con Ministero

dell'Economia e delle finanze e con l'Agenzia del Demanio); il tutto nel quadro del processo di trasformazione della provincia in "città metropolitana" a partire dal 1 gennaio 2014, anche attraverso le idee e i progetti discussi nel "laboratorio urbano".

Il PSC di Reggio Emilia si connota per il peso molto significativo costituito dai residui del PRG 1999, che vengono passati ad un vaglio critico rispetto ai nuovi obiettivi, pur dovendo scontare, almeno nel medio periodo, l'impatto negativo delle migliaia di alloggi realizzabili negli ambiti urbani consolidati e in territorio rurale attraverso interventi diretti. Qui come altrove, l'applicazione rigorosa della riforma consente di distinguere nettamente tra capacità insediativa teorica del PSC – da attuare attraverso i POC in base alle condizioni di sostenibilità ambientale, territoriale e sociale, incrementando in modo significativo la quota di interventi di conversione e trasformazione di aree già edificate e la residenza sociale.

Dal punto di vista del disegno urbano, il PSC di Reggio concentra le strategie nella spina dorsale costituita dalla "rete dei poli d'ecceellenza, ovvero dei luoghi di pregio che costituiscono le opportunità più interessanti e concrete su cui puntare per costruire il futuro di Reggio e il sistema di relazioni materiali e immateriali che essi sviluppano": il centro storico, il sistema delle ville ducali, il polo universitario del San Lazzaro, le ex offi-

cine Reggiane, il polo del tempo libero e dei servizi, il polo della cultura e del lavoro, e le due nuove "porte urbane": la nuova stazione TAV medio-padana e il nuovo casello autostradale. Su queste polarità urbane i processi di trasformazione in atto prevedono, in molti casi, l'insediamento di funzioni rilevanti, destinate a intercettare risorse economiche, umane e culturali"<sup>6</sup>.

### PROBLEMI E PROSPETTIVE

I punti fermi che dalle esperienze compiute che sembrano oggi più concretamente acquisiti sono stati:

*L'introduzione della pianificazione strutturale e la non conformatività del PS dal punto di vista dell'attribuzione del diritto edificatorio, demandato agli altri due strumenti:* si tratta dei principi – base, attorno ai quali ruota la riforma. Rispetto ai temi che abbiamo più volte sottolineato in questa sede, bene ha fatto la legge 6/09 a ribadire questi principi, ed anche a rafforzare e chiarire il ruolo del POC; bene sarebbe ribadire che oltre al quadro delle tutele e delle sicurezze, spettano al PSC le scelte strategiche, in particolare per la trasformazione della città, e la definizione delle regole e degli strumenti attraverso i quali gli obiettivi dovranno essere perseguiti. In assenza di questo ruolo del PSC, sia gli aspetti regolamentari del RUE che quelli negoziali/progettuali del POC rischiano di perdere incisività, rendendo i piani oggetto di una con-

trattazione debole sia sul piano della qualità delle scelte che su quello dei benefici per la città pubblica.

*Gli accordi:* l'attività negoziale non cambia la prospettiva e il ruolo dell'amministrazione comunale, ma ne arricchisce gli strumenti per la verifica della fattibilità e la garanzia della concreta attuazione dei progetti in tempi e con esiti certi e condivisi. L'apporto nella fase di costruzione del PSC può risultare importante, a condizione che sia assunta nella proposta la complessità tipica di quel momento di definizione del piano (la forte, coerente motivazione delle scelte di piano è in proposito un principio-base, che assume un particolare rilievo in questo caso).

*Il ruolo del POC:* il più innovativo dei tre strumenti, è potenzialmente in grado di modificare profondamente il senso stesso dell'attività di pianificazione, integrando – come si dovrebbe sempre – strategie e opportunità, obiettivi e risorse, vincoli e compensazioni. La legge 6/09 ha chiarito che il PRU non sono piani attuativi, ma programmi complessi che entrano a far parte del POC con una propria organicità, e al limite ne possono costituire il contenuto specifico, in un quadro coerente di scelte.

*La valutazione come metodo:* Principio fondamentale, sia pure non sempre declinato adeguatamente. Si tratta di uno strumento di supporto alle decisioni, per un fare urbanistico in grado di apprendere ed evolversi dall'e-

sperienza; ma di difficile applicazione reale, per ragioni tecniche (strumenti inadeguati, carenza di funzioni di monitoraggio ed elaborazione dei dati) e per qualche resistenza politico-procedurale.

Le esperienze di pianificazione condotte in regione nel nuovo quadro normativo evidenziano per alcuni temi l'esigenza di approfondimenti e probabilmente di modifiche e messe a punto. Vediamone in sintesi alcuni.

*Lo stesso piano per tutti i comuni:* Molte esperienze sviluppate per piccoli comuni hanno evidenziato una sproporzione tra la limitata complessità, il numero ridotto dei problemi da affrontare, e la rigida impostazione normativa, che richiede al piano strutturale caratteristiche pressoché identiche, a prescindere dalla dimensione. Anche se alcune semplificazioni sono state introdotte dalla legge 6/09, è opportuno un ripensamento soprattutto per quanto riguarda costi e tempi delle decisioni: un unico strumento di pianificazione, con "capitoli" riferiti alle diverse componenti del governo del territorio, parrebbe possibile tecnicamente, e probabilmente idoneo a definire in forma più sintetica i contenuti specifici delle scelte.

Sul *territorio rurale* sono in corso in varie sedi, regionali e nazionali, riflessioni finalizzate a migliorare la qualità degli strumenti di governo. La dimensione drammatica dell'abbandono del territorio, con eliminazione pressoché totale delle funzioni di cura e

manutenzione un tempo svolte dalle aziende agricole, e all'opposto la dispersione insediativa prodotta da un riuso generalizzato del patrimonio edilizio esistente, hanno prodotto conflitti di carattere funzionale (la gestione dei servizi), di tipo sociale (la difficile convivenza degli usi), culturali (l'ingresso di modelli abitativi o di altre funzioni in contrasto con l'ambiente rurale), fino ad un diffuso fenomeno di compromissione del paesaggio (sia di quello di particolare pregio che di quello spesso non meno importante che costituisce l'identità diffusa del nostro territorio), rispetto alle quali la legge 20/00 e le scelte dei PSC e dei RUE non sono risultate efficaci. Due perni della riflessione possono essere costituiti da un lato dal ripensamento delle condizioni e delle modalità per il recupero del patrimonio edilizio esistente (avvenuto nei vent'anni trascorsi assecondando in modo troppo acritico l'obiettivo del recupero del patrimonio edilizio di interesse storico-testimoniale, a prescindere da altre valutazioni), e dall'altro da una maggior capacità di contestualizzare le politiche alle specificità del paesaggio e del territorio rurale, con attenzione sia alle situazioni insediate esistenti, che meritano attenzione e cura, sia all'obiettivo di ripristinare attraverso strumenti innovativi (convenzionamento obbligatorio da parte dei privati; servizi di manutenzione/gestione forniti a aziende specializzate; riconoscimento e disciplina di forme di gestione part-time di

aziende agricole), forme di manutenzione del territorio oggi relegate alle sole parti di superficie agricola utilizzata dalle aziende.

Un terreno di approfondimento delle logiche di formazione e gestione del piano è certamente quello degli *ambiti urbani consolidati*, rispetto ai quali il PSC ha sovente sottovalutato l'importanza della definizione di politiche di qualificazione, limitandosi alla perimetrazione degli ambiti e affidandone la gestione al RUE, secondo una logica simile a quella delle zone di completamento del vecchio PRG.

In una prospettiva di *rigenerazione dei tessuti urbani*, una strategia del PSC è invece quella di definire, in primo luogo per tali ambiti insediati, regole insediative e obiettivi di qualificazione, da perseguire attraverso due livelli di intervento: uno diffuso, diretto, definito dal RUE, ed un secondo, con contenuti di trasformazione/adeguamento più significativi, da attribuire al POC. In questo secondo caso il PSC deve fornire indicazioni morfologiche, funzionali e di destinazione d'uso: definizione di schemi di assetto (schede progettuali) e di requisiti della progettazione urbanistica (richieste di prestazione), da tradurre nella progettazione di dettaglio (controllo pubblico della qualità complessiva, regolata in termini di disegno urbanistico-ambientale da un progetto unitario e nelle modalità di attuazione dallo strumento della convenzione o dell'accordo con il privato). In tal modo anche gli ambiti consolidati possono nel tempo

concorrere, attraverso il convenzionamento con gli operatori ed in base al principio perequativo, agli interventi di riqualificazione, alla dotazione di aree e attrezzature e alla realizzazione di opere di interesse generale. Al RUE spettano per questi ambiti compiti di definizione di “requisiti prestazionali” di qualità urbana e “soluzioni tecniche conformi” (articolati per tipologia di situazioni) che rappresenteranno standard condivisi per la valutazione di sostenibilità: ad esempio l’integrazione dei tessuti urbani entro i margini dell’urbanizzato, a condizione di mantenere (e/o realizzare) rapporti di qualità delle dotazioni per i cittadini residenti, e livelli di impatto sul territorio e sulle reti tecnologiche da considerare accettabili. Entro questa gamma di “buone pratiche” (il cui repertorio si arricchirà nel tempo delle esperienze positive condotte nella prassi attuativa) le azioni del Comune nel territorio urbanizzato consolidato sono finalizzate a governare l’applicazione degli strumenti di “manutenzione urbana” ed a promuovere interventi di qualificazione degli spazi pubblici, delle attrezzature, delle reti tecnologiche. In questo quadro si inseriscono le azioni di varia natura finalizzate al miglioramento della *qualità ecologica ed energetica dell’ambiente costruito*.

Il piano può prevedere forme di promozione della qualificazione (anche architettonica) degli interventi edilizi attraverso specifiche norme (cogenti e di indirizzo) e forme di in-

centivazione economica, con la finalità di migliorare la qualità estetica, la compatibilità ambientale, la sicurezza, la salubrità e l’economicità della gestione dell’abitazione per la cittadinanza, fino al miglioramento delle condizioni di accessibilità per persone disabili e al concorso alla qualità urbana e al paesaggio: decoro delle sistemazioni esterne, coerenza del disegno rispetto al contesto urbano, al corretto inserimento nel contesto paesaggistico e al rispetto del rapporto con i luoghi e con le tradizioni costruttive ed i materiali locali.

Il *principio perequativo* definito dall’art.7 della L.R.20/2000 - in base al quale alle porzioni di territorio che si trovano in analoghe condizioni di fatto e di diritto sono riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi obblighi - deve essere non soltanto lo strumento attraverso il quale si realizza un fondamentale obiettivo di equità, ma anche quello che consente di dare coerenza metodologica e consistenza operativa al concetto di sostenibilità ambientale e territoriale. L’attuazione del sistema di obiettivi del PSC richiede infatti che tutti gli interventi concorrano in modo equo a creare le condizioni di sostenibilità richieste dal Piano, attraverso un adeguamento infrastrutturale e dei servizi che non è ipotizzabile se non attraverso il concorso di tutti gli interventi alle dotazioni territoriali (che si può tradurre in cessione di aree, realizzazione di opere, convenzionamento per obiettivi sociali e am-

bientali).

Tale concorso è stato correttamente definito in varie sedi operative “contributo di sostenibilità”, sottolineandone la diretta funzionalità e finalizzazione alle politiche del PSC; esso non è sostitutivo, ma aggiuntivo rispetto ai minimi oneri di legge, e la sua quantificazione deve seguire criteri perequativi: deve cioè essere garantita equità di trattamento a parità di tipologia di situazioni e di trasformazioni. Il principio perequativo comporta anche l’esigenza/opportunità di prevedere la possibilità di trasferimento di diritti edificatori, per agevolare il perseguimento degli obiettivi pubblici (acquisizione aree per servizi, infrastrutture, edilizia sociale): a tal fine risulta efficace ipotizzare un ruolo di “regia” pubblica dei trasferimenti, garantendo - anche attraverso permuta - che non si creino situazioni di resistenza a fini speculativi per il trasferimento di diritti e aree tra soggetti privati. Il criterio della perequazione, se applicato dal PSC in modo sistematico, consente quindi da un lato di istituire un principio di equità che rappresenta una linea-guida per le scelte urbanistiche, dall’altro di dare credibilità ad operazioni complesse di trasformazioni urbanistiche, trasferimento di diritti edificatori, acquisizione di beni al demanio pubblico, intese tra operatori, che possono elevarne il livello di qualità degli obiettivi e dei contenuti operativi della pianificazione.

*Perequazione territoriale*: legami con il dise-

gno urbano e la riqualificazione. Lo strumento della perequazione territoriale consente di dare attuazione all'obiettivo dell'integrazione delle politiche urbanistiche di area vasta. L'ottimizzazione insediativa delle localizzazioni delle previsioni relative alle trasformazioni più significative può avvenire attraverso l'analisi, sviluppata in sede di PSC e approfondita e programmata dal POC, della distribuzione e prevedibile evoluzione nel tempo della domanda reale (di abitazioni, sedi produttive, dotazioni territoriali, infrastrutture), fissando il criterio generale della perequazione degli investimenti (e tenendo conto dell'esigenza di garantire il coordinamento anche in fase di gestione) finalizzato alla efficacia degli obiettivi nei confronti della popolazione e delle attività insediate e da insediare. In particolare nella gestione di interventi di trasformazione urbanistica che presuppongono il trasferimento di diritti edificatori (operazioni di riqualificazione/rigenerazione urbana; trasformazioni e delocalizzazioni di insediamenti incongrui, ecc.) lo strumento della perequazione territoriale è stato impiegato in esperienze-pilota (e

potrà esserlo in futuro) per agevolare l'individuazione di soluzioni ottimali sotto il profilo urbanistico-ambientale e su quello della fattibilità degli interventi.

### LE CONTRAPPOSIZIONI DA SUPERARE

Il dibattito urbanistico si arricchisce ad ogni stagione di nuovi slogan e di nuove contrapposizioni. Una delle più tenaci, che si è rafforzata nel tempo, è quella che, in presenza di previsioni di qualsiasi entità che ammettono nuovo insediamento, contrappone a tale scelta quella di un assoluto arresto dell'urbanizzazione di territorio, e della esclusiva attività di riqualificazione/rigenerazione, e del riuso del patrimonio edilizio non utilizzato.

Come si è cercato di dire in questa sede, le politiche di riqualificazione possono avere successo se sono integrate, cioè *partecipi di una strategia unitaria di riorganizzazione del territorio*. Talvolta per riqualificare occorre alleggerire il carico urbanistico, o eliminare situazioni incongrue, cioè non è sempre vero che la densificazione è la risposta ad un problema di riassetto ambientale e sociale.

In molte occasioni l'innescò di un progetto di riqualificazione è stato dato dalla possibilità di acquisire aree pubbliche (attraverso esproprio ma, il più delle volte, assegnando diritti a titolo compensativo, da trasferire), oppure dall'incentivo costituito da una premialità che anziché snaturare il carattere dell'ambito da riqualificare, viene opportunamente ricollata in aree idonee, previste dal piano, spesso attraverso l'intervento diretto del Comune che permuta le aree. Questo è il terreno su cui costruire una concreta integrazione dei programmi e dei progetti di riqualificazione urbana con le politiche del piano; contrapporre visioni integraliste è miope e non fa che relegare ciascuno strumento in un ambito spesso destinato ad affrontare ostacoli insormontabili. Al contrario, una politica vincente può risultare quella di associare alla pianificazione generale capace di definire scelte strategiche una pianificazione per progetti in cui le possibilità fornite dagli strumenti siano utilizzate in modo coordinato: la riqualificazione e la rigenerazione possono essere attuate se si associano ai progetti di trasforma-

zione urbanistica delle aree da riqualificare forme di incentivazione, trasferimento di crediti edilizi, permuta di aree, possibili soltanto nella logica di un'idea complessiva di assetto e di un sistema di regole perequative.

Le difficoltà sono ancora molte: in primis un regime fiscale di difficile interpretazione, che anziché agevolare i trasferimenti di proprietà e di crediti edilizi sembra opporvisi tenacemente. La stessa regolamentazione della fiscalità locale (IMU e correlate modalità di calcolo del contributo di sostenibilità) va ridefinita tenendo conto delle profonde innovazioni introdotte dal nuovo piano, e costruendo parametri e criteri per accompagnare la programmazione e l'attuazione degli interventi con regole chiare ed eque.

Tutto il percorso di formazione degli strumenti urbanistici (il PSC, il RUE, il POC con i Programmi di Riqualificazione Urbana) deve essere accompagnato da forme di partecipazione reale, che consentano, senza venir meno da parte del decisore pubblico al proprio ruolo e alle proprie responsabilità, un apporto e un coinvolgimento effettivo della

popolazione interessata nelle scelte e nelle decisioni. Resta ineludibile il problema di una reale, efficace, semplice elaborazione, durante l'attuazione dei piani, di forme di monitoraggio che consentano ai cittadini e agli operatori (oltre ovviamente all'amministratore) di avere un quadro aggiornato dell'attuazione, e valutare attraverso pochi, significativi indicatori di qualità che cosa sta cambiando, con quali esiti ed in quali tempi. Solo in tal modo sarà possibile condividere alcuni dati oggettivi e confrontare valutazioni soggettive, attraverso vari profili, ma sempre con speciale attenzione al parametro dell'efficacia delle azioni attuate e dei progetti realizzati: negli esiti spaziali e sociali, nella tutela e qualificazione dell'ambiente e del patrimonio storico-culturale, nell'equità e trasparenza dell'azione di governo, nella qualità delle politiche pubbliche, nella fattibilità degli interventi, nel corretto rapporto pubblico-privato, con particolare attenzione alle specificità connesse alla perdurante crisi strutturale del quadro socioeconomico e alla insostenibilità dei modelli espansivi.

Al di là delle ancora complesse (e semplificabili) relazioni tra i principali strumenti (il PSC, il RUE e il POC; gli accordi istituzionali e con i privati; i piani territoriali; i programmi di riqualificazione urbana; i piani e i programmi di settore, ...), e del valore di una serie di esiti certamente meritevoli di attenzione, ci sembra emerga l'esigenza di sviluppare sperimentazioni sempre più consapevoli delle innovazioni, verificando sul campo i sistemi di relazioni tra obiettivi assunti, strumenti e risultati conseguiti, al fine di accelerare il processo di rinnovo e adeguamento degli strumenti disciplinari e del quadro normativo agli esiti delle esperienze condotte.

Sarà comunque necessario a tali fini porre in primo piano i requisiti della coerenza, dell'integrazione progettuale e operativa, e dell'efficacia misurabile delle politiche, delle azioni e dei progetti, a cui associare come riferimento culturalmente condiviso la definizione della qualità dell'esito globale da perseguire, per le trasformazioni dell'assetto urbanistico e per la qualità di vita dei cittadini.

## NOTE

[1] Sulla vicenda del Piano di Rimini si vedano in particolare: Fabio Tomasetti, *Cambiare Rimini. De Carlo e il Piano del Nuovo Centro (1965-1975)*, Maggioli editore, Rimini 2012, e il numero monografico della rivista PARAMETRO, n.39-40, dal titolo Rimini secondo De Carlo, Faenza ed.

[2] Sulle vicende e le questioni qui richiamate cfr. Roberto Farina, *Progetti per la città metropolitana: obiettivi, strumenti, questioni aperte*, in "Bologna. Interventi strategici per una città europea", 1994.

[3] Michele Zanelli, *Ripartire*

*dalle città. Il contributo dei programmi di riqualificazione*, in *Dieci anni di riqualificazione urbana in Emilia-Romagna. Processi, progetti e risultati*, a cura di Gianfranco Franz e Michele Zanelli, Corbo, Ferrara 2010.

[4] In parallelo al percorso di redazione del PSC unitario, cinque dei sette Comuni (Bazzano, Castello di Serravalle Crespellano, Monteveglio, Savigno) hanno completato nel 2013 il percorso di fusione nel Comune unico Valsamoggia, che avverrà nel 2014.

[5] Patrizia Gabellini, *Un piano che ripensa Bologna e l'ur-*

*banistica*, in *URBANISTICA* n. 135, INU 2008; cfr. l'intera sezione del numero dal titolo *Bologna, un nuovo piano*, a cura di Giovanni Ginocchini e Chiara Manaresi.

[6] Rudi Fallaci, *Nuovo strumento per nuove politiche*, in *URBANISTICA* n. 137, INU 2008; cfr. l'intera sezione del numero dal titolo *Il Piano strutturale di Reggio Emilia*, a cura di Paolo Galuzzi.