

## XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### DALLA SPERIMENTAZIONE ALLA PERMANENZA. LA RIQUALIFICAZIONE URBANA IN EMILIA-ROMAGNA

Riccardo CAVALIERI<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale. Università degli Studi di Bologna Facoltà di Ingegneria, Viale Risorgimento n.2, 40136, Bologna.

#### SOMMARIO

Il presente studio intende proporre l'analisi dell'intera esperienza sui Programmi di Riqualificazione Urbana della Regione Emilia-Romagna avviata con l'attuazione della L.R. 3 luglio 1998 n.19, con particolare attenzione all'aspetto procedurale ed ai rapporti di coesistenza con gli strumenti di pianificazione. Con tale legge, hanno trovato sistematicità e normalità le attività di riqualificazione urbana avviate dagli anni 1993 e 1994, a partire da sollecitazioni provenienti dal Ministero dei LLPP, (inizialmente con i Programmi di Recupero, successivamente con la prima versione dei programmi di Riqualificazione Urbana). Essa nasce al termine di un lungo ed articolato percorso nel quale la Regione ha maturato l'idea che da questo punto di vista non si dovesse più trattare di un'operazione a carattere sperimentale, ma che questa dovesse ormai tradursi in una normale azione di governo delle proprie risorse ed attività. In questo contesto viene ripensato il concetto di riqualificazione urbana e contemporaneamente ne viene rivendicata la piena competenza regionale e locale. La Riqualificazione Urbana diviene, quindi, materia da affrontare in modo sistematico a livello decentrato ed in coerenza con questa impostazione, attraverso la suddetta legge, la maggior parte delle risorse disponibili saranno destinate ad essa.

## 1. INTRODUZIONE

La Riqualificazione Urbana in Emilia-Romagna, assieme alle logiche che la caratterizzano è l'argomento alla base di questo studio. Essa costituisce uno dei temi che, nel corso degli ultimi anni, hanno maggiormente indirizzato (anche a livello nazionale), l'evoluzione dei tradizionali strumenti della pianificazione. Nasce dall'esigenza di elevare la qualità, intesa nel senso più generico, attraverso interventi di ricucitura morfologico-funzionale del tessuto urbano, capaci di rimarginare gli strappi lasciati dallo sviluppo delle città nel percorso, ormai concluso, verso la periferia. L'ambito d'intervento è la città odierna, che per alcuni versi è una *città nuova*, dove sono nuovi i confini e sono mutati gli storici rapporti tra centro e periferia, con il conseguente venir meno, in alcuni casi, del ruolo dei centri storici. La città che ci appare oggi è perciò ormai completamente diversa dalla città del dopoguerra e ancor più da quella storica di cui non possiede più, probabilmente in modo irreversibile, i caratteri fisico-dimensionali. Il tessuto urbano ha smesso di crescere in modo espansivo pur permanendo un'urbanizzazione residuale in quelle aree non periferiche che, per diversi motivi, sono ancora disponibili. In tale situazione l'attività urbanistica che oggi interviene sulla città può a giusto titolo essere considerata una forma accessoria della trasformazione insediativa. In conseguenza di questo, i rapporti tra la città e il proprio piano urbanistico sono profondamente cambiati specie dal momento in cui quest'ultimo si spoglia delle funzioni proprie di disegno preciso della città futura. Nella città, ora, è necessario riportare ordine attraverso la ricucitura del tessuto urbano frammentatosi nel corso delle fasi proprie d'espansione, contrastando gli eccessi della diffusione insediativa e ripensando la forma urbana su dimensioni metropolitane. Esistono luoghi del tessuto urbano (spesso anonimi dalla visuale prospettica interna alla città), verso i quali (diversamente) ricade in modo naturale la nostra attenzione se osservati nella prospettiva del piano: sono i "vuoti urbani", senza dubbi luoghi privilegiati ed occasione irrinunciabile d'intervento. Il riferimento ai vuoti urbani è naturalmente inteso in senso generico, considerando in pratica tali, quelle aree che sono vuote in termini fisici, ma anche quelle che si presentano prive di contenuti funzionali o che hanno visto decadere il loro ruolo sociale nei confronti dell'ambito urbano circostante. In questi luoghi l'urbanistica può intervenire, forte degli strumenti complessi nati anche in ambito regionale, con ottica interdisciplinare ponendo attenzione a tutti gli aspetti che concorrono globalmente all'efficacia d'ogni intervento di riqualificazione; aspetti legati sia al lato architettonico-urbanistico sia a quello economico-funzionale. In altre parole, la disciplina urbanistica è chiamata oggi all'ottimizzazione delle evoluzioni in corso, e a garantire al contempo che le ricadute, anche in termini sociali, provenienti dalle trasformazioni, siano equamente ripartite. L'utilizzo dei Programmi complessi può considerarsi, a ragione, una via obbligata in una fase storica del sistema economico italiano (pubblico e privato) caratterizzata dall'aumentata complessità dei problemi di gestione. In ambito puramente urbanistico l'analisi retrospettiva

ci porta ad individuare l'origine dell'esperienza sui Programmi complessi nella crisi degli strumenti tradizionali. In questo campo la via intrapresa è quella della riflessione globale sui principi e sugli strumenti di governo del territorio; è la via che si contrappone all'utilizzo del piano come strumento puramente normativo e regolamentativo. I Programmi complessi si rivelano quindi, almeno sul piano formale, gli strumenti più adeguati alla gestione di tale complessità e al superamento dello stato sterile in cui versa la pianificazione italiana a fronte di un'oggettiva condizione d'empasse dimostrata dagli strumenti consolidati nell'affrontare i processi evolutivi che, sempre con maggiore intensità, emergono e scardinano quelle che, solo qualche anno fa, consideravamo invarianze dei nostri sistemi urbani. L'importanza oggettiva dei PUC è notevolmente cresciuta negli ultimi anni, non solo nelle organizzazioni pubbliche, ma anche nelle istituzioni private che hanno intrapreso nuove e più efficienti modalità d'intervento nella soluzione delle problematiche emergenti. Ci si rende conto in misura crescente che è diventato indispensabile concepire i programmi e i progetti di investimento non solo in quanto opere fisiche, da valutare nelle loro caratteristiche tecnico-ingegneristiche, ma piuttosto per la natura di azioni politiche, sociali ed economiche in grado di generare effetti ed impatti capaci di modificare profondamente il contesto urbano. Allo stesso modo in cui, nelle imprese industriali i programmi rivestono un ruolo centrale nella ricerca, anche nelle amministrazioni locali assumono un peso di primo ordine; in esse, infatti, la capacità di elaborare e sviluppare i programmi condiziona spesso lo sviluppo e la qualità dei servizi resi alla collettività. I Programmi urbani complessi aspirano anche ad assumere un ruolo che, a fronte di non poche difficoltà (principalmente quelle legate all'abbandono della fase sperimentale da tempo avviata), si sta lentamente delineando; si tratta del loro collocamento all'interno del nuovo processo di pianificazione strategica e/o strutturale a scala comunale al quale è necessario ricorrere, assieme a nuovi criteri di supporto decisionale, in virtù dei modificati rapporti tra unità economiche ed ambiente nella direzione di situazioni sempre più articolate. In modo intimamente legato all'utilizzo degli strumenti complessi emerge, quale elemento stimolatore di nuovi approcci teorici, il tema della valutazione. Nel contesto dei nuovi processi decisionali introdotti dalla programmazione appare, infatti, ovvia, un'appropriata valutazione dei programmi, anche perché i PUC si configurano a tutti gli effetti come programmi d'investimento, pubblici o privati, e pertanto essi devono essere soggetti ad analisi in grado di incorporare idonee tecniche di valutazione. Non va dimenticato che la complessità dell'ambiente dal quale si sviluppa la pratica programmatoria, nonché la complessità del processo di programmazione stesso, ci obbligano a considerare la valutazione come parte strutturale e fondante del processo medesimo, nel quale diventa parte integrata d'ogni singola fase realizzando nell'insieme un'azione (a nostro avviso irrinunciabile) di supporto al processo decisionale. E' infine, proprio dall'accezione che in particolare ne dà la Regione Emilia-Romagna che prende corpo la descrizione fatta dell'esperienza regionale attivata con l'attuazione della L.R. 19/1998.

Tale esperienza nasce al termine di un lungo ed articolato percorso, nel corso del quale la Regione Emilia-Romagna ha maturato l'idea che da questo punto di vista non si dovesse più trattare di un'operazione a carattere sperimentale, ma che questa dovesse ormai tradursi in una normale azione di governo delle proprie risorse ed attività.

## **2. LA RIQUALIFICAZIONE URBANA IN EMILIA-ROMAGNA**

### *2.1 Introduzione*

La riqualificazione urbana ha assunto negli ultimi anni una posizione via via più centrale nell'impostazione programmatica della Regione Emilia-Romagna. Si possono ritrovare i motivi del crescente interesse verso l'argomento, già tra le righe di un documento della Giunta Regionale del 1997 che contiene le idee preliminari per la redazione del nuovo piano territoriale regionale. Il documento è intitolato "La Regione Globale" e l'idea alla base di questa considerazione è che l'avvenire della Regione Emilia-Romagna nel contesto internazionale è legato alla valorizzazione delle sue qualità. La qualità è intesa sotto diversi punti di vista: dei processi produttivi, di quelli insediativi, qualità dell'ambiente e qualità della città. E' un concetto che si riallaccia alla necessità di rafforzare e qualificare il sistema metropolitano policentrico. Come già accaduto anche in altri campi, il caso emiliano in materia di riqualificazione urbana, si presenta come uno dei più avanzati all'interno del complessivo quadro di recepimento regionale dei Programmi Complessi. D'altra parte, il fertile terreno sul quale ha preso vita l'innovativo percorso intrapreso dalla riqualificazione urbana regionale, è caratterizzato dalla presenza di un efficiente sistema di pianificazione territoriale ed una regolare attività di perfezionamento degli strumenti urbanistici. Ciò consente un efficiente utilizzo delle risorse assieme al recepimento ed utilizzo di politiche urbane a carattere multidimensionale. In questo contesto gli interventi in grado di attivare gli insiemi più ampi di risorse, coinvolgendo gli elementi più importanti nella struttura economica del territorio, assumono il ruolo di propulsore delle trasformazioni. A dar forma al modello di riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna è la logica degli istituti previsti dalla L.R. 3 luglio 1998, n.19 - *Norme in materia di riqualificazione urbana*, tesa a sviluppare il concetto di riqualificazione urbana a partire dall'esperienza elaborata da ciò che di meglio è stato prodotto a livello nazionale. La Regione Emilia-Romagna ha inteso promuovere l'iniziativa delle amministrazioni locali orientata ad una politica attiva nel campo della riqualificazione urbana, individuando obiettivi e predisponendo condizioni e procedure nell'interesse della comunità regionale, ricavando per se una collocazione dalla quale partecipare in maniera diretta alle attività della programmazione seguendo attivamente ogni fase del suo complesso iter formativo.

## *2.2 La Riqualificazione Urbana secondo la Legge 19/1998*

E' utile chiarire, innanzi tutto, la differenza esistente tra recupero urbano e riqualificazione urbana. Da un punto di vista concettuale e teorico, sono identificati con il recupero urbano, gli interventi mirati a conservare il patrimonio esistente oppure dare/ridare qualità ambientale a parti più o meno ampie di città, riacquisendo così la disponibilità di quanto si dava ormai perduto (meglio, ci si è lasciato sfuggire). Attraverso la riqualificazione si intende, invece, fare riferimento a misure per la trasformazione di parti di città (in questo caso sono predominanti gli scopi edificatori). Mentre, poi, il recupero urbano, è visto come una modalità che muove dall'interno delle regole dell'urbanistica tradizionale, agendo conformemente al piano con indirizzi socialmente orientati e validi dal punto di vista ambientale, con la riqualificazione si è spesso (a torto?) inteso fare riferimento all'insieme delle azioni di trasformazione e di rigenerazione, in deroga al piano, scambiate per nuova edificazione e prese a sinonimo del consumo di suolo libero. Solitamente, quindi, sono pratiche non coincidenti così come il rinnovo urbano non coincide con il semplice recupero edilizio e tanto meno con il restauro architettonico. Da questa definizione, che sembra lasciare all'azione del trasformare modalità e tipi in generale privi di vincolo, è intuibile la capacità della riqualificazione urbana di muoversi a tutto campo facendo di ogni parte del territorio urbano una potenziale area d'interesse. Nel significato urbanistico, in Italia, compare per la prima volta nel codice di settore con la legge 179/92 che ha introdotto i Programmi Integrati di Intervento. Parlando di riqualificazione urbana va fatto implicitamente riferimento ai nuovi contesti urbanistici in cui si inserisce la città; si tratta, come già accennato in premessa, di contesti nuovi verso i quali l'organismo città si pone in una nuova logica ora permeata con maggiore consapevolezza degli indirizzi della crescita sostenibile. Consapevole dell'impossibilità di perseguire nello sviluppo urbano in termini di espansione territoriale, l'azione pianificatoria guida ora la città ad intraprendere la strada di uno sviluppo in cui è predominante il ruolo della qualità. La qualità è intesa, ad esempio, come insieme di misure volte alla sostenibilità ambientale o al patrimonio storico e ad un corretto governo della città che passa anche attraverso i problemi di accessibilità e infrastrutturazione del territorio. [...] Il concetto di qualità applicato all'ambiente urbano è quindi un mix di valori fisici e socio-culturali per i quali sono obiettivo l'ambiente ed il criterio di identità, sia come valore intrinseco degli agglomerati urbani consolidati, sia come fine di progetto per riunire ambiti urbani degradati o incompiuti, nei quali si consuma il declino urbano (M., Zanelli, 1999). La riqualificazione, proprio partendo dai vuoti urbani, che individua tra gli altri come luoghi privilegiati, ha tra gli obiettivi quello di restituire valore agli ambiti residuali integrandoli nel progetto; potremmo anzi dire che l'obiettivo primo della riqualificazione è quindi generare una nuova qualità urbana. E' in funzione di questo concetto che le politiche urbane e gli strumenti per la loro attuazione stanno subendo un complessivo ripensamento, anche nel rispetto degli indirizzi dei

più recenti programmi a matrice europea; l'unica crescita ora possibile, la crescita della città in se stessa, non può più esimersi dal riuso dello spazio edificato così come deve coniugarsi con esigenze di riequilibrio ambientale o economico-sociale del territorio stesso. In maniera complementare, quindi, la riqualificazione urbana produce risparmio consapevole di nuovo territorio, scegliendo di riorganizzare il tessuto delle aree edificate anziché innescare nuovi processi insediativi nelle aree libere periferiche. La riqualificazione, con le sue scelte, diventa perciò, azione attiva di tutela dalla diffusione urbana evitando l'inutile dissipazione delle risorse ambientali e gli elevati costi di gestione del territorio che immancabilmente l'accompagnano. La riqualificazione urbana del sistema metropolitano, della rete di centri piccoli e medi che caratterizza l'Emilia-Romagna, diventa l'obiettivo che, con l'entrata in vigore della legge regionale 19/1998, la Regione ha deciso di promuovere e sostenere, d'intesa con le amministrazioni locali. Un'attenzione particolare è stata rivolta ai centri maggiori (come vedremo, nella legge regionale dedicata, ad essi è destinata una via preferenziale mentre i comuni minori dovranno partecipare in modo consorziato), dove sono condensati in modo pressante i problemi del traffico, dell'inquinamento, dell'insicurezza, del degrado edilizio e sociale, senza però trascurare gli agglomerati minori con le loro specifiche problematiche. La riqualificazione urbana coinvolge un insieme di interessi che, in quanto tali, esprimono urgenze diverse. E' proprio a partire da questa situazione che è stata costruita la ratio della legge regionale. La complessità di tali interessi, assieme a forze e poteri differenti trova un punto di intesa solo a partire da una prospettiva generale. Il riconoscimento di questo carattere della riqualificazione sta nel ruolo che la legge regionale assegna all'ente locale, quale promotore del processo e destinatario dei finanziamenti. La legge regionale 19/1998 specifica gli obiettivi della riqualificazione urbana - che vanno dal miglioramento della salubrità, alla riduzione della congestione, al risparmio delle risorse disponibili, ecc...- ma lascia al comune, e al suo progetto, la piena libertà di traduzione di questi indirizzi. La riqualificazione urbana contiene [...] operazioni molto diverse, che non possono essere ricondotte ad un unico modello, ad una sola tipologia. Ogni ente locale può introdurre una propria interpretazione, con accentuazioni di questo o quell'aspetto, di cosa sia l'azione di riqualificazione che intende perseguire (Ceccarelli, 1999). Il richiamo alla pluralità delle funzioni è molto chiaro nel testo della legge 19, è necessario, infatti, affinché l'intervento di riqualificazione abbia successo, che l'operazione sia di tipo pluridimensionale; non solo quindi miglioramento architettonico, o sviluppo economico e rilancio immobiliare, oppure razionalizzazione degli impianti e delle infrastrutture. Le amministrazioni locali, quindi, sono state chiamate a riflettere su questi aspetti e ad adottare scelte attente e complesse; in tale ambito la capacità propositiva delle amministrazioni locali ha assunto un ruolo importante perché in realtà è quello su cui, in un certo senso, con l'adozione della legge 19/1998, la Regione ha inteso scommettere. La Regione ha chiesto, in sostanza, alle amministrazioni locali, di essere al tempo stesso capaci di assumere decisioni importanti e di tradurle in

progettualità; di essere non solo, capaci di dare norme proprie alle modalità di trasformazione, ma piuttosto di avere la capacità di promuovere e realizzare tali trasformazioni. Una capacità di autonomia che finora i Comuni non sempre hanno dimostrato di possedere, per mancanza di un'adeguata pratica, di strumenti operativi efficaci o per carenze di chiari indirizzi strategici di sviluppo. In sostanza quello che la legge ci pare richieda alle amministrazioni comunali è un'azione responsabile, autorevole e operativa, secondo quelle che possono essere considerate le "tre virtù" della riqualificazione urbana (Indovina,1999). Mentre la responsabilità dell'azione è il presupposto di un rapporto con tutti gli interessi che entrano in gioco nel processo di riqualificazione urbana, che dovrebbe spingere l'amministrazione locale a fare i conti con la vera realtà economica e sociale, l'autorevolezza, è legata intimamente al ruolo di regia, introdotto dalla legge regionale, che l'amministrazione comunale deve svolgere. Infine l'azione operativa è quella caratterizzata da iniziativa, promozione ed organizzazione tali da consentire all'intenzionalità politica di tradursi con efficacia in realizzazioni. La realizzazione della riqualificazione urbana che si pone la legge 19/1998 è quindi la realizzazione di un obiettivo ambizioso.

### *2.3 Gli elementi descrittivi*

La Regione Emilia-Romagna ha spesso sollecitato le sue città a partecipare con impegno ai bandi promossi in sede centrale, non è un caso se nell'ambito dei progetti approvati dal Ministero nella prima generazione di piani di riqualificazione urbana, la nostra Regione sia la più rappresentata. Le attività di riqualificazione urbana avviate dagli anni 1993 e 1994, a partire da sollecitazioni interessanti che provenivano dal Ministero dei LLPP, con i PRU prima e poi con la prima versione dei programmi di riqualificazione, trovano sistematicità e normalità nel 1998 con la nascita di una legge regionale che detta norme che favoriscono la riqualificazione urbana; si tratta della L.R. 3 luglio 1998, n.19. La Regione Emilia-Romagna maturò l'idea che, da questo punto di vista, non si dovesse più trattare di un'operazione a carattere sperimentale, ma che questa dovesse ormai tradursi in una normale azione di governo delle proprie risorse ed attività; è stata probabilmente una delle prime regioni. In questo contesto è ripensato il concetto di Riqualificazione Urbana e contemporaneamente ne è rivendicata la piena competenza regionale e locale. Quella della Riqualificazione Urbana, quindi, è ormai materia da affrontare in modo sistematico a livello decentrato. In coerenza con questa impostazione si afferma che la maggior parte delle risorse disponibili saranno destinate alla Riqualificazione Urbana; viene così promossa la suddetta legge. Non va dimenticato che l'introduzione della legge 19 suscitò anche qualche polemica tra gli urbanisti; fu probabilmente vista come un tentativo di riforma urbanistica regionale. Non furono queste le intenzioni; oggi è assolutamente noto il ruolo di questa legge che, ovviamente, non è una legge urbanistica ma una legge procedurale che favorisce la Riqualificazione Urbana fornendo

strumenti adeguati alle amministrazioni comunali senza interferire sulle loro potestà in materia. Ciò nonostante è stata di recente definita sbagliata ed esiziale in virtù del mancato rapporto temporale con la nuova legge urbanistica regionale. Pur nell'utilizzo pieno degli strumenti urbanistici già previsti nella legislazione regionale (in seguito si chiarirà il rapporto che, invece, intercorre con i nuovi strumenti della LUR 20/2000), appare appieno il carattere fortemente innovativo di questa legge. Il senso di fondo della L.R. 19/1998 n.19 è che per attuare interventi efficaci di riqualificazione urbana è necessario predefinire gli obiettivi pubblici della riqualificazione ed avere così un preciso quadro di intervento, in modo che, resa esplicita la finalità pubblica, si possa costituire un terreno di negoziazione tra le amministrazioni pubbliche e i privati, facendo concorrere le risorse private al raggiungimento di questi obiettivi.

#### *2.4 La legge regionale 3 luglio 1998, n.19*

I Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) della Regione Emilia-Romagna hanno come riferimento normativo la legge regionale n.19/1998 - *Norme in materia di riqualificazione urbana*. La legge è approvata il 3 luglio 1998 e pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n.92 del 7 luglio 1998. Gli undici articoli che la compongono sono contenuti nei titoli I e II:

- Elaborazione e approvazione del programma di riqualificazione urbana;
- Contributi regionali per la riqualificazione urbana.

Le finalità e l'oggetto della legge sono chiaramente definiti nei due commi dell'articolo 1, dai quali appare anche evidente il carattere procedurale della legge che “ *...disciplina il procedimento per la predisposizione e l'approvazione dei programmi di riqualificazione urbana e definisce i criteri e le modalità di finanziamento dei programmi da parte della Regione*”. Gli obiettivi della legge possono essere sintetizzati ne:

- la promozione della riqualificazione urbana favorendo una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e il miglioramento della qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano, al fine di eliminare le condizioni di abbandono e di degrado edilizio, ambientale e sociale che investono le aree urbanizzate;
- la costituzione di uno strumento di supporto funzionale e procedurale per i Comuni sul tema della riqualificazione urbana ponendo maggiore riguardo al percorso metodologico, fin dalla fase di selezione degli ambiti, e all'attivazione di procedure di negoziazione pubblico-privato i cui aspetti rilevanti riguardano la formazione della partnership come struttura dei processi decisionali, la regolazione dello scambio in termini espliciti e lo sviluppo di una cultura del progetto intesa come nuova capacità di organizzare le complessità.

La Regione ha inteso così favorire e promuovere la riqualificazione delle città, attraverso il risanamento delle aree degradate e il riuso delle aree dismesse, individuando nel Comune



l'ente territoriale portatore degli interessi prevalenti nel campo delle politiche di recupero e di riuso del patrimonio edilizio. I Comuni sono stati invitati ad individuare, all'interno del loro territorio urbanizzato, gli ambiti da assoggettare a riqualificazione urbana, con apposita delibera di Consiglio, che, indipendentemente dalla disponibilità di specifiche risorse regionali, definisca i tempi di attuazione e gli obiettivi da realizzare, in termini di qualità ambientale, sociale e architettonica, indicando preliminarmente le esigenze di servizi pubblici aggiuntivi e di elevazione degli standard di qualità del tessuto urbano. Il concetto di qualità si riferisce non solo al valore degli interventi progettuali, ma anche ai principi innovativi che devono ispirare le amministrazioni nello “...svolgimento di procedure volte a favorire la partecipazione dei cittadini alla formazione delle scelte in materia di riqualificazione urbana”, operando attraverso meccanismi concorsuali aperti agli operatori pubblici e privati o mettendo in atto una programmazione negoziata della quale i soggetti privati sono interpreti determinanti. In tal senso è stata prevista e favorita la massima cooperazione tra tali soggetti, sia pubblici sia privati, fin dalle prime fasi di attuazione dell'intero processo. L'amministrazione comunale, attraverso la delibera di consiglio, deve esprimersi su eventuali proposte presentate da amministrazioni, associazioni e parti sociali, tenendo così in conto, nell'elaborazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana, delle proposte dei privati, selezionando tramite procedure concorsuali, quelle che appaiono maggiormente rispondenti alle esigenze pubbliche e ai requisiti di qualità definiti nella fase iniziale. In questo modo, i contributi regionali diventano attivatori di processi di interazione tra l'amministrazione comunale e i privati, assicurando così una più elevata qualità ai programmi. Attraverso l'attivazione di meccanismi concorrenziali, le procedure concorsuali diventano strumento di innalzamento della qualità della progettazione e degli interventi.

#### 2.4 Fonti di finanziamento

La Giunta della Regione Emilia-Romagna, con atto n.1998/45 del 27 gennaio 1998 - *Utilizzazione dei fondi di edilizia sovvenzionata ed agevolata per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana* - ha deliberato: di impiegare le risorse di edilizia sovvenzionata messe a disposizione dalla delibera del consiglio regionale 2210/1994, ammontanti a lire 4.038.891.500, per erogare contributi ai Comuni (per lo svolgimento delle procedure concorsuali e partecipative e per l'elaborazione dei programmi di riqualificazione urbana) e per il finanziamento di studi e ricerche relative all'Osservatorio del sistema abitativo e sulla qualificazione dei processi e del sistema edilizio; di impiegare le risorse di edilizia agevolata di cui alla suddetta delibera, ammontanti a lire 1.540.000.000, per sostenere l'attività di promozione e sviluppo dei programmi di riqualificazione urbana svolta da enti pubblici e privati, anche attraverso il conferimento di incarichi professionali volti a fornire ai Comuni informazioni, consulenza tecnica e assistenza nella predisposizione dei programmi

stessi. Successivamente la Giunta Regionale ha apportato (DGR n.1001/1998) una variazione in aumento, ammontante a lire 4.038.891.500, alla previsione di spesa del Capitolo 32278 “Contributi ai Comuni per lo svolgimento delle procedure concorsuali e partecipative, per l’elaborazione dei programmi di riqualificazione urbana, per studi e ricerche relativi all’Osservatorio del sistema abitativo, alla riqualificazione dei processi del sistema abitativo (art.16, comma 8, L.179/92, DM 3273 dell’1/10/1997)”. Con delibera di Giunta regionale n.2005 del 9 novembre 1998 e con determinazione del Direttore Generale alla Programmazione e Pianificazione Urbanistica n.2708 del 12 aprile 1999, sono state utilizzate risorse per un totale di lire 99.000.000 (pari ad euro 51.129,23) a valere sull’importo suddetto, destinandole al finanziamento della terza e della quarta fase della ricerca “Osservatorio del sistema abitativo regionale”. La Giunta Regionale, ha poi (DGR 1999/1204) ritenuto di dover definire i criteri e le procedure con i quali promuovere la progettualità comunale in materia di riqualificazione urbana attraverso la formulazione del bando previsto dalla LR 19/98, destinando a tal fine le risorse residue, ammontanti a lire 3.939.891.500 (pari ad euro 2.034.784,15). Inoltre vengono destinati 120,845 miliardi di lire alle politiche abitative negli ambiti urbanizzati da assoggettare a riqualificazione urbana individuati nei Comuni selezionati dalle deliberazioni di Giunta 163/2000, provenienti in parte (58%) da fondi statali (decreti del Ministero dei Lavori Pubblici n.267 del 27 luglio 1999: *Ripartizione tra le Regioni delle risorse ERP relative al triennio1996/1998*, e n.268 del 27 luglio 1999: *Ripartizione tra le Regioni delle maggiori entrate ex Gescal accertate per l’anno1995* e parte (42%) dal capitolo del bilancio regionale di previsione per l’esercizio finanziario 2000 e Bilancio pluriennale 2000-2002: “*Contributi in conto capitale per la realizzazione degli interventi ricompresi nei Programmi di Riqualificazione Urbana*”.

## *2.6 Iter procedurale e riferimenti normativi*

Le tappe, lungo le quali si snoda il complesso iter di formazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana della legge regionale 19/98, sono segnate dalle delibere che in successione la Giunta Regionale ha approvato quali necessari strumenti in attuazione della suddetta legge. Con la delibera DGR 13/7/99 n.1204 sono approvati i criteri e le procedure di assegnazione ai Comuni dei contributi per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana, di cui al bando allegato, destinando al tal fine la somma di lire 3.939.891.500 (pari a 2.034.784,15 euro). Il bando contenuto in questa delibera (*Programma di finanziamenti regionali per la progettualità comunale in materia di riqualificazione urbana*), emanato in attuazione dell’art.8 della legge regionale, è rivolto ai Comuni perché concorrano con le loro proposte all’assegnazione dei contributi messi a disposizione dalla Regione e destinati a finanziare lo svolgimento delle procedure concorsuali e partecipative di cui alla legge regionale, ivi comprese eventuali forme di rimborso a parziale copertura dei costi sostenuti

dai soggetti privati, nonché l'elaborazione del programma di riqualificazione urbana. Tali risorse, ammontanti, come già anticipato, a lire 3.939.891.500, destinate alla formazione dei programmi di riqualificazione urbana dalla DGR n.45/1998, saranno utilizzate: per erogare contributi ai Comuni per lo svolgimento delle procedure concorsuali e partecipative di cui all'art.3 della legge regionale n.19/98, fino ad un massimo di lire 100.000.000 (pari a 51.645,69 euro) per ogni comune; per erogare contributi ai Comuni per l'elaborazione dei programmi di riqualificazione urbana, fino al 50% del costo di progettazione degli stessi, con un massimo di lire 100.000.000 per programma. Tali contributi sono tra loro cumulabili e vengono erogati a consuntivo, sulla base della documentazione di spesa presentata dal Comune in conformità a quanto stabilito dal protocollo d'intesa. In sede di approvazione della graduatoria la giunta può fissare un tetto massimo per Comune, in relazione al numero delle proposte presentate e giudicate ammissibili e in rapporto alle risorse finanziarie disponibili. Sono abilitati a presentare richiesta di finanziamento i Comuni della Regione Emilia-Romagna (Comuni capoluogo, Comuni con popolazione non inferiore a 15.000 abitanti e aggregazioni di Comuni anche di dimensioni minori) che entro il termine di 120 giorni dalla data di pubblicazione del bando sul BUR abbiano adottato la delibera d'individuazione degli ambiti di riqualificazione urbana di cui all'art.2 della L.R. 19/98. Gli ambiti da assoggettare a riqualificazione urbana sono individuati dal consiglio comunale con apposita delibera. Devono appartenere al territorio comunale urbanizzato e possono anche non essere spazialmente contigui. La delibera definisce i tempi ed i temi di azione e gli obiettivi di qualità ambientale, sociale ed architettonica che si intendono realizzare. Contiene anche indicazioni in merito alle risorse finanziarie comunali da impegnare nonché l'eventuale specificazione degli interventi per i quali è richiesto il finanziamento, ai sensi dell'art.8 comma 5 (art.2 comma 1, L.R. 19/98). In merito ai contenuti, il comma 3 dell'art.2 della suddetta legge regionale elenca i principali elementi che la delibera comunale deve analizzare: *a) l'ampiezza, la consistenza e le cause del degrado edilizio, urbanistico, ambientale, economico, sociale e funzionale; b) le opportunità di riuso di aree produttive e di servizio dismesse, di caserme, aree militari, carceri, colonie, e di immobili dismessi o in fase di dismissione a seguito della riorganizzazione del sistema sanitario, ferroviari e scolastico; c) il ruolo strategico degli interventi prospettati rispetto al contesto urbano ed alla loro capacità di innovare e migliorare la qualità urbana, con riguardo all'impatto sui sistemi insediativi, ambientale, paesaggistico, della mobilità, sociale ed economico che la realizzazione degli interventi previsti comporta, specificando le prestazioni di massima attese; d) la fattibilità dell'intervento di riqualificazione, in relazione alle risorse finanziarie pubbliche e private attivabili.* Il bando fornisce anche indicazioni circa la definizione dei contenuti delle proposte comunali, individuando, a partire dagli obiettivi e le indicazioni che la legge pone, alcuni assi prioritari di intervento e la sintesi degli ambiti strutturali di intervento in coerenza con quanto prescritto dal PTR. Nel bando vengono infine definiti: le

modalità di presentazione delle proposte, i criteri di valutazione e le modalità di selezione delle proposte comunali da parte della Regione che, a tal fine, si avvale di un nucleo composto da non più di sei membri nominati tra i dipendenti regionali. In merito a questi temi, il bando (punti 6 e 7) prevede, rispettivamente, che:

1. Le delibere comunali di approvazione siano corredate dalla seguente documentazione (schema 3.4.3.1):

- elaborati grafici;
- relazione illustrativa;
- schema indicativo dei risultati attesi in riferimento agli obiettivi di cui al punto 3 della relazione illustrativa, in ordine ad uno o più aspetti tra quelli elencati nel bando stesso;

2. La valutazione avvenga, a giudizio del nucleo di valutazione, sulla base della documentazione presentata a corredo della delibera comunale, tenendo conto dei seguenti criteri (diagramma 3.4.3.1):

- analisi dello stato di fatto negli ambiti individuati;
- qualità della proposta in termini di risultati attesi;
- efficacia e sostenibilità della proposta.

Il passo successivo nel complesso iter procedurale della formazione dei PRU è segnato dalla DGR 8/2/2000 n.163 che ha per oggetto la *“Ripartizione dei contributi previsti dalla DGR n.1204/99 per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana di cui alla LR 19/98. Assegnazione e concessione ai Comuni”*. In essa, si prende atto che il lavoro della commissione di valutazione ha portato alla selezione dei programmi da ammettere alla fase di valutazione eliminando quelle proposte che si sono rivelate carenti nei presupposti fondamentali, nella documentazione presentata o per mancanza dei requisiti di cui ai punti del bando. Le 61 proposte di programma risultate ammissibili a finanziamento secondo i criteri di cui al punto 7 del bando sono state raggruppate in tre classi di merito. La classe 1 racchiude le *“...proposte che raggiungono una qualità elevata in virtù del punteggio ottenuto sulla base dei primi due criteri e che dimostrano un congruo livello di maturità in rapporto al terzo criterio”*; la classe 2 contiene *“...le proposte con un livello apprezzabile di qualità e un sufficiente margine di fattibilità”*; mentre nella terza ed ultima classe rientrano tutte le *“...proposte ritenute ammissibili ai fini del bando, ma che richiedono rilevanti approfondimenti per potersi tradurre in programmi operativi”*. La delibera stabilisce inoltre, che i finanziamenti possono essere concessi soltanto alle proposte appartenenti alle prime due classi di merito (in numero di 47), alle quali sono attribuiti i seguenti finanziamenti: 100 milioni a ciascuno dei 26 Comuni (o Comune capofila nel caso di Comuni aggregati) inseriti nella prima classe di merito e 60 milioni per ciascuno dei 21 Comuni inseriti nella seconda classe). Le risorse residue, corrispondenti a circa 30 milioni di lire, nonché quelle che dovessero essere disponibili per minori o nulle richieste dei Comuni all’atto della sottoscrizione delle convenzioni, sono riservate al finanziamento di successive iniziative volte

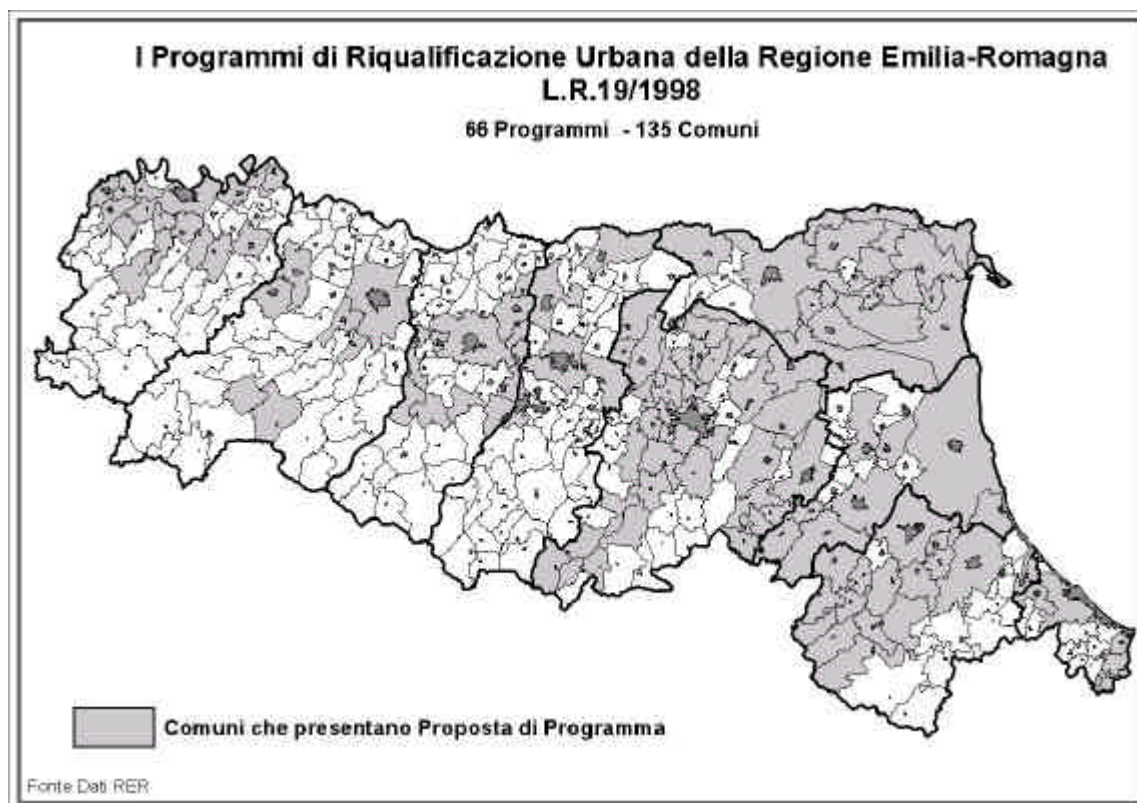
alla formazione dei Programmi di Riqualificazione urbana. Il Consiglio Regionale con Delibera n.1356 del 15 febbraio 2000, (Criteri per la programmazione delle risorse di edilizia residenziale pubblica – Programma 1999/2000 – Bando per la realizzazione di alloggi sociali) dà atto che: le risorse regionali destinate al finanziamento dei Programmi di Riqualificazione Urbana di cui alla L.R. 19/98 verranno rese disponibili, per la sottoscrizione dei protocolli d'intesa di cui al comma 5 dell'art.8 della L.R.19/98, solo a seguito della approvazione della legge regionale del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2000 e bilancio pluriennale 2001/2002; di individuare, ai fini della localizzazione di una quota non inferiore all'85% delle risorse complessivamente destinate alle politiche abitative dallo stesso provvedimento, gli ambiti urbanizzati da assoggettare a riqualificazione individuati dai Comuni, che risulteranno conformi ai criteri generali e agli indirizzi del bando regionale per la riqualificazione urbana, emanato dalla Giunta con delibera n.1204 del 3 luglio 1999, in attuazione dell'art.8, comma 1, della L.R.19/98. L'allegato A, parte integrante della stessa delibera, stabilisce i criteri generali di programmazione. Tale programma costituisce in sostanza una prima attuazione del processo di riordino istituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica definito con la legge regionale 3 del 1999. La Delibera della Giunta regionale 1056 del 27 giugno 2000 definisce la composizione del Nucleo di valutazione (*ex* art.8, comma 6 della L.R. n.19/98). Tale Nucleo è composto da: 3 rappresentanti della Direzione generale della Programmazione e Pianificazione urbanistica; 1 rappresentante della Direzione Generale trasporti e sistema mobilità; 1 rappresentante della Direzione Generale sistemi informativi e telematica; 1 rappresentante della Direzione Generale politiche sociali ed infine 1 rappresentante della Direzione Generale presidenza della Giunta. Delibera del Consiglio Regionale n.88 dell'8 novembre 2000: Programmazione delle risorse destinate al finanziamento dei Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU) di cui alla L.R. 19/98. Approvazione dei criteri di ripartizione dei fondi e definizione dello schema di protocollo d'intesa di cui alla deliberazione del consiglio regionale n.1356/2000. Con la presente delibera la Regione ripartisce, sulla base di specifici criteri, i fondi disponibili e definisce lo schema di protocollo di intesa di cui alla delibera del Consiglio regionale 1356/2000. Fatti gli opportuni richiami e rilevamenti, si prende atto: delle richieste pervenute entro i termini stabiliti da parte di 102 Comuni, per un importo complessivo di lire 927.189.254.245 (pari ad euro 478.853.287,12); dei lavori svolti dal nucleo di valutazione che ha specificato i criteri utilizzati riferiti in particolare agli obiettivi di qualità degli interventi di riqualificazione di cui all'art.4 della legge regionale 19/98. Si individuano tre categorie di parametri, consistenti in: 1) concretezza, maturità e fattibilità degli interventi; 2) rispondenza delle proposte a un disegno di area vasta; 3) capacità delle proposte di trasformarsi in programmi innovativi. I punteggi attribuiti corrispondenti a tali parametri sono espressi in valore da 0 a 100. Il nucleo ha anche ritenuto congruo proporre di suddividere in 3 classi le proposte esaminate, distinguendo tra proposte non ammesse al finanziamento, proposte ammissibili e proposte prioritarie, qualificando come prioritarie le

proposte ammissibili aventi riportato un punteggio complessivo uguale o superiore a 50. Al fine di tale distinzione il nucleo ha considerato i seguenti motivi di esclusione: 1) presentazione fuori termine; 2) presentazione da parte di Comuni non ammessi ai sensi della deliberazione n.163/2000; 3) proposte di interventi esterni non ricompresi negli ambiti di riqualificazione urbana individuati dal consiglio comunale ai sensi della deliberazione n. 1204/99; 4) proposte di interventi esterni al perimetro del territorio urbanizzato; 5) proposte di interventi in evidente contrasto con i criteri e le finalità della L.R.19/98, con particolare riferimento alle previsioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art.4; 6) difformità totale della proposta di utilizzo delle risorse per l'edilizia residenziale pubblica, rispetto alle tipologie di finanziamento di cui alla delibera del Consiglio regionale n.1356/2000. Considerato che l'entità dei finanziamenti richiesti dai Comuni è risultata molto superiore alle risorse disponibili, e che un eventuale riparto sull'elevato numero delle proposte ammissibili avrebbe determinato un'eccessiva frammentazione dei finanziamenti, tale da pregiudicare l'effettiva utilità del contributo regionale; accolta la proposta del nucleo di valutazione di considerare prioritarie le proposte che hanno riportato un punteggio maggiore o uguale a 50 punti; recepite le indicazioni, suggerite dallo stesso nucleo, di commisurare i finanziamenti anche rispetto all'entità demografica ed alla tensione abitativa dei Comuni proponenti; la delibera definisce i particolari criteri di ripartizione delle risorse per l'edilizia residenziale pubblica destinate ai PRU di cui alla L.R.19/98, in relazione alle richieste di finanziamento presentate dai Comuni. Con Delibera n.251 del 26 settembre 2001 il Consiglio Regionale ha, tra l'altro, dato mandato alla Giunta Regionale, previo parere della commissione consiliare competente, di destinare risorse aggiuntive per £.15.000.000.000 (€7.746.853,49) allocate nell'apposito capitolo del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001. Nel corso dei lavori dei gruppi tecnici di concertazione insediati presso i Comuni ai sensi del punto 13 della Delibera 88/00, sono emerse ulteriori opportunità di finanziamento che rendono necessario integrare le risorse assegnate ai Programmi individuati dai Comuni minori, in previsione della conclusione degli Accordi di Programma. Come prima condizione per l'assegnazione di tali finanziamenti integrativi è stato individuato che i beneficiari abbiano ottenuto con la DCR 88/00 un contributo inferiore al 25% di quanto richiesto, limitatamente alle proposte considerate prioritarie. Nella suddetta delibera si è ritenuto altresì opportuno differenziare il contributo integrativo secondo tre distinte tipologie. Ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti per i quali il finanziamento assegnato non superi il 25% di quanto richiesto, è corrisposto un finanziamento integrativo di £.300.000.000 (€ 154.937,07); l'integrazione ammonta, invece, a £.500.000.000 (€258.228,45) per i Comuni con popolazione compresa tra i 15 e i 50.000 abitanti per i quali il finanziamento assegnato non superi il 25% di quanto richiesto e in ogni caso non superi 1.000.000.000 di lire; infine per i Comuni con oltre 50.000 abitanti, per i quali il finanziamento assegnato non superi il 25% di quanto richiesto, e in ogni

caso non superi 3.000.000.000 di lire, l'integrazione ammonta a £ 500.000.000 ( € 258.228,45).

### *2.7 Le proposte di Programma presentate dai Comuni*

Le proposte di individuazione degli ambiti della riqualificazione urbana ai sensi della LR 19/98, trasmesse alla Regione da parte dei Comuni, entro i termini del bando di cui alla delibera di Giunta regionale 1204/99, sono state 66, come riportato in allegato alla DGR n.2000/163 del 8/2/2000. I Comuni interessati sono complessivamente 135. Tra questi, tutti i Comuni capoluogo di Provincia (10), compresi i quali, i Comuni con popolazione superiore a 15.000 sono in totale 36, i Comuni capofila di aggregazioni, di cui all'allegato A della DGR n. 1204 del 13/7/1999, sono 30. 30 aggregazioni comunali, quindi, per un totale di 74 Comuni aggregati. L'aggregazione più numerosa è quella guidata dal Comune di Vergato, capofila di ben sette comuni (Castel di Casio, Lizzano in Belvedere, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Porretta Terme, Sasso Marconi). Non mancano, comunque, le aggregazioni di soli due Comuni, compreso il Comune capofila, in totale 10.



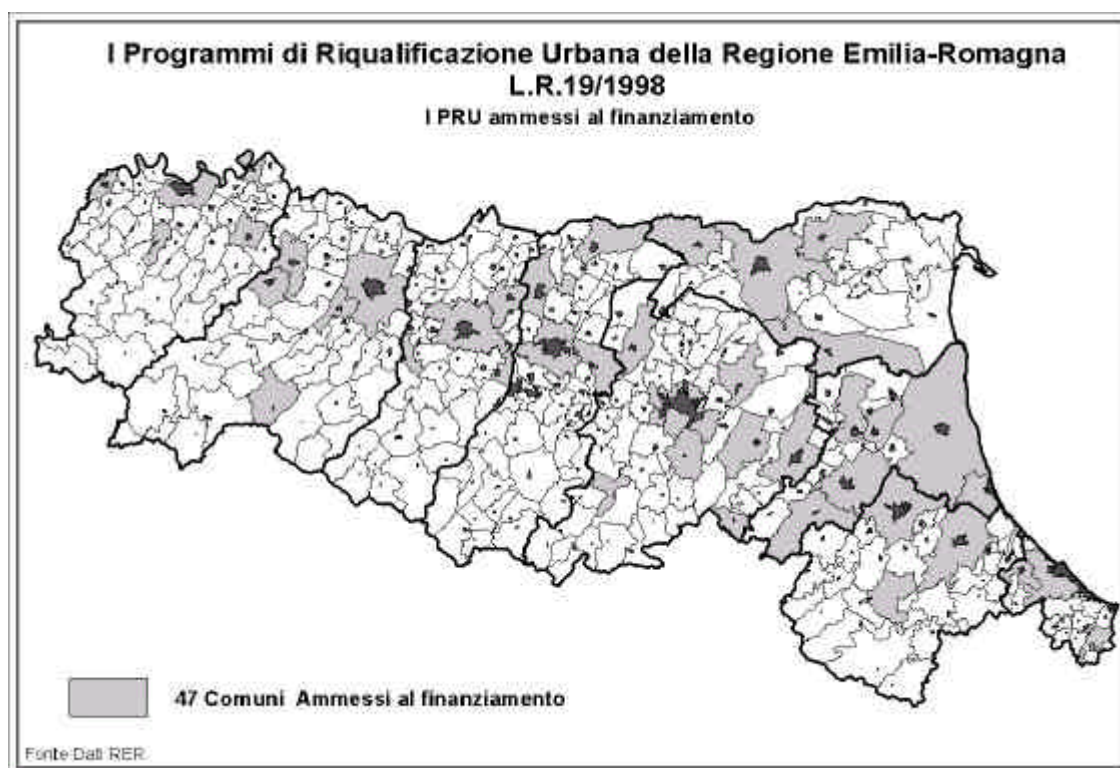
*Figura 1* I Comuni che partecipano al bando regionale

E' utile individuare anche alcuni dati aggregati per province, rilevanti in termini statistici, dai quali si desume l'importante incidenza che i PRU assumono sul territorio regionale. I Comuni che hanno presentato proposta di riqualificazione, infatti, raggiungono complessivamente i

2.842.642 di abitanti pari al 71,8% dell'intera popolazione regionale; risulta essere un dato determinante che avvalora l'importanza delle politiche di riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna, tese al miglioramento della qualità del territorio in cui vive la maggioranza della popolazione. Solamente nella Provincia di Modena i Comuni hanno presentato le proposte di programma senza individuare aggregazioni con i Comuni limitrofi. Al contrario le Province di Bologna e Ferrara presentano i valori più alti sia per numero di proposte presentate sia per numero totale di Comuni coinvolti, sia infine per numero di Comuni in aggregazione. Una prima selezione ad opera del nucleo regionale di valutazione ha portato all'esclusione di 5 delle 66 proposte presentate: le proposte contraddistinte dai numeri d'ordine 3, 8 e 21 per carenza dei presupposti fondamentali per la definizione degli ambiti di riqualificazione, ex art.2, commi 1 e 3 della LR 19/98; la proposta 14, per carenza essenziale della documentazione, assunta a corredo della deliberazione comunale ai sensi del punto 6 del bando; infine per mancanza del requisito relativo alla dimensione demografica dell'ente, di cui al punto 3.2 del bando (popolazione non inferiore a 15.000 abitanti), la proposta 46 del Comune di Aguzzano. Le rimanenti 61 proposte ammesse alla successiva fase di valutazione sono state esaminate secondo i criteri di cui al punto sette del bando; sono state individuate tre classi di merito che raggruppano le proposte stesse. Solamente le proposte appartenenti alle prime due classi, vale a dire rispettivamente le proposte che hanno raggiunto una qualità elevata e quelle con un livello apprezzabile di qualità, complessivamente in numero di 47, sono state ammesse al finanziamento della prima fase, in pratica alla concessione dei contributi per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana. Alle proposte appartenenti alla classe 1(26), di cui alla DGR n.163 del 8/2/2000, è stato attribuito un contributo di lire 100.000.000 ciascuna (pari a 51.645,69 euro), mentre per le proposte appartenenti alla classe 2 (21) il contributo ammonta a lire 60.000.000 (pari a 30.987,41 euro) ciascuna, per un totale di lire 3.860.000.000 (pari a 1.993.526,63 euro). Un ulteriore e decisivo passo verso l'attuazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana è compiuto, dalla Regione Emilia-Romagna, con l'assegnazione di oltre 120 miliardi di lire a 51 Comuni impegnati in questo complesso iter. I Comuni selezionati dal nucleo di valutazione sono stati classificati e suddivisi in tre raggruppamenti distinguenti proposte non ammesse al finanziamento, proposte ammissibili e proposte prioritarie (le proposte prioritarie sono tra tutte le ammissibili quelle che hanno riportato un punteggio complessivo uguale o superiore a 50). Con la Delibera n.88 del giorno 8/11/2000 il Consiglio Regionale stabilisce i criteri di ripartizione delle risorse per l'edilizia residenziale pubblica: i contributi regionali sono assegnati alle sole proposte ammissibili valutate come prioritarie dal nucleo di valutazione; la misura del contributo da assegnare ad ogni proposta è calcolata sulla base dei seguenti fattori: il finanziamento richiesto (FR), il punteggio attribuito dal nucleo di valutazione (NV), l'indice di dimensione demografica (ID), e l'indice di tensione abitativa (IT), il contributo risulta quindi essere dato dall'espressione  $CA = FR * NV * ID * IT$  parametrato alle risorse



disponibili e comunque non inferiore ad una soglia minima di lire 300.000.000. Il contributo assegnato è risultato così essere proporzionale alla richiesta e ne ha coperto una percentuale che varia mediamente tra il 30 e il 50% per i Comuni maggiori e tra il 10 e il 30% per i Comuni medio piccoli. In una ventina di casi il contributo è sceso sotto il 10% : sono i casi ritenuti più critici, in cui si è registrata una palese sproporzione tra il peso demografico del Comune e l'ampiezza della proposta e quindi del finanziamento richiesto. A questi Comuni è stato assegnato il contributo minimo. La media dei contributi si è attestata sul 25% dei finanziamenti richiesti. La delibera ha dato facoltà ai Comuni di ridistribuire il finanziamento assegnato all'interno delle proposte che sono state qualificate come prioritarie, anche concentrandolo su una o più di esse in funzione anche delle possibilità attuative, purchè nel rispetto delle destinazioni previste dalla delibera di Consiglio regionale n.1356/2000. La suddetta delibera ha ripartito 177,7 miliardi di lire, ma di questi circa 15,7 sono riservati al



*Figura 2 I Comuni ammessi al finanziamento*

cofinanziamento dei CdQ di Bologna, Piacenza, Parma e Rimini e circa 41 miliardi di lire sono destinati ai Programmi d'Area di Reggio Emilia, Modena e Ravenna in forza di impegni già sottoscritti in base alla legge regionale 30/96. I finanziamenti messi a disposizione dalla Regione derivano, oltre che da fondi regionali stanziati sulla stessa LR 19/98, da risorse di edilizia residenziale pubblica. Il procedimento proposto ha previsto, entro i due mesi successivi, l'accettazione da parte dei Comuni attraverso Delibera di Consiglio, dei contributi

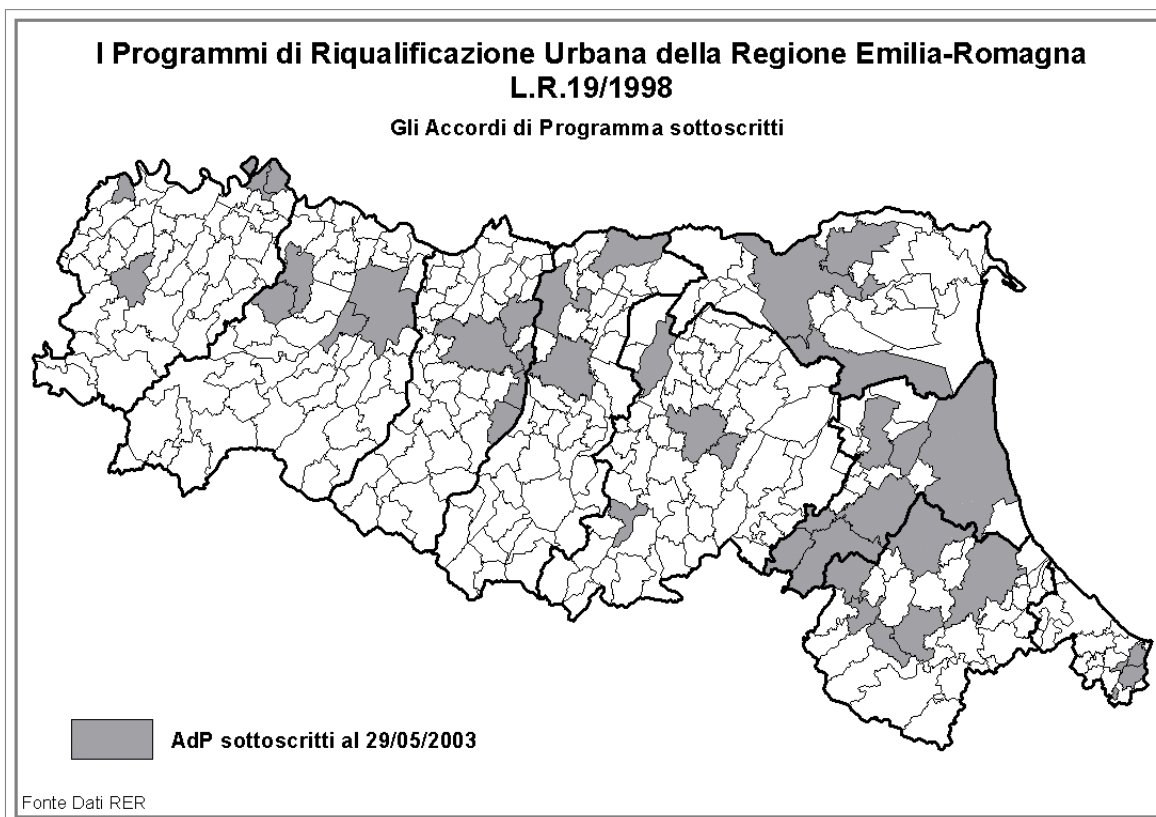
assegnati. Nella stessa delibera i Comuni si sono impegnati, pena la decadenza del finanziamento, a mettere a disposizione una somma pari a quella attribuitagli dalla Regione, sia ricorrendo al bilancio comunale sia promuovendo l'apporto di risorse provenienti da altri soggetti, privati e pubblici. Gli impegni comunali e regionali sono stati definiti con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa conclusosi entro l'anno 2000, in cui veniva indicato anche il termine massimo fissato dal Comune (non superiore a dieci mesi) per la sottoscrizione del successivo Accordo di Programma (AdP). Nel corso dell'anno 2001, quindi, tutti i Comuni assegnatari dei contributi hanno espletato le procedure concorsuali e negoziali per la selezione degli operatori, privati e/o pubblici, partecipanti al programma, con i quali redigere il Programma stesso.

### *2.8 Un bilancio in corso d'opera*

Ugualmente articolata e ricca di contenuti innovativi si presenta, anche l'ultima fase del processo di formazione dei PRU: la sottoscrizione degli Accordi di Programma. Si ritrova, qui, in parte un'attinenza metodologica con la fase della rimodulazione introdotta dall'esperienza dei PRIU ex art.16 L.179/1992 dove gli uffici preposti alla valutazione dei programmi si impegnarono in un'attività di supporto agli enti locali e di coordinamento con le Regioni tramite incontri bilaterali, seminari, ecc... In questo caso, gli aggiustamenti sono quelli derivanti principalmente dalle modifiche che le amministrazioni comunali hanno apportato, in virtù degli eventuali cambiamenti intercorsi agli organigrammi degli attori partecipanti ai PRU, dalla ridistribuzione dei finanziamenti diretta alla concentrazione più efficace degli stessi verso comparti del PRU ritenuti prioritari ed anche gli aggiustamenti dei contenuti degli accordi derivanti da esplicite indicazioni di chiarimento provenienti dal nucleo di valutazione regionale. Tale fase nella formazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana è regolata all'art.9, comma 1, della L.R. n. 19/1998, la quale subordina l'approvazione del Programma di Riqualificazione Urbana e la definizione delle modalità di attuazione degli interventi ammessi al finanziamento regionale, alla conclusione di un Accordo di Programma (AdP), promosso dal Sindaco, con la Regione e gli altri Enti pubblici interessati, nonché con i soggetti privati che partecipano all'attuazione degli interventi. Con Delibera n.2528/2000 è stabilito che, per richiesta dei Comuni assegnatari, nell'Adp possono essere inclusi anche i finanziamenti attribuiti per la realizzazione dei Progetti Pilota per la Sicurezza Urbana di cui sopra che, in questo modo, vengono completamente inglobati dal punto di vista procedurale nell'esperienza dei PRU pur costituendo un percorso ad essa parallelo. Inoltre, entro il termine previsto al punto 7 della DCR n. 88/2000 sono stati sottoscritti tra i Comuni assegnatari di contributi e la Regione Emilia-Romagna i Protocolli d'Intesa per l'elaborazione e l'attuazione dei Programmi di Riqualificazione Urbana di cui all'art.8, comma 5, della L.R. n.19/98, nei quali è stato, tra l'altro, fissato un termine non superiore a 10 mesi per la

presentazione alla Regione della proposta di AdP avente ad oggetto i contenuti di cui all'art.9, comma 2, della citata legge regionale. Si è provveduto, con delibera n.2418/2001, a prorogare di 90 giorni il predetto termine per la presentazione da parte dei Comuni della proposta di AdP, la cui scadenza è stata pertanto fissata al 27 marzo 2002. Trascorso tale termine la Giunta dichiara la revoca dei finanziamenti e la riassegnazione delle eventuali somme non utilizzate a causa della mancata conclusione degli Accordi di Programma. Informazioni come quelle che seguono, rendono conto, al di là delle questioni procedurali amministrative interne alla gestione dell'esperienza regionale, delle difficoltà che le amministrazioni comunali hanno incontrato nel definire i rapporti necessariamente complessi che costituiscono la struttura base nella formazione dei programmi di riqualificazione. Una prima indicazione in tal senso ci è fornita dalle prime richieste di proroga dal termine (27/03/2002) di presentazione della proposta di AdP, che per diverse ragioni sono pervenute da parte dei Comuni di: Imola, Calderara di Reno, Pianoro, Forlì, Casalecchio di Reno, Pieve di Cento, Faenza. Il Comune di Casalecchio di Reno (BO) ha richiesto una proroga di 9 mesi per le particolari difficoltà incontrate nella selezione dei partners privati. Circostanza che, peraltro, ha indotto il Comune a circoscrivere, con propria deliberazione, l'utilizzo del finanziamento regionale al solo completamento del PREU S.Biagio. Il Comune di Pieve di Cento ha chiesto una proroga di 6 mesi per la necessità di portare a compimento le complesse procedure negoziali avviate con le proprietà delle aree e degli immobili ricompresi nell'ambito della riqualificazione (area ex Lamborghini). Il Comune di Faenza ha chiesto di poter ritardare il termine del 27/03/2002 di 120 giorni, per la necessità, da un lato, di coinvolgere altri operatori pubblici nel recupero di Palazzo Borghesi, dall'altro di dare completezza al PRU inserendo altri temi all'interno del Programma. Il Comune di Imola (BO) ha richiesto una proroga di 6 mesi per la necessità di portare a termine le procedure di partecipazione che richiedono il coinvolgimento di numerosi soggetti per garantire il completamento del Programma di Riqualificazione Urbana del complesso Ospedaliero dell'Osservanza. Il Comune di Calderara di Reno (BO) ha richiesto una proroga di 9 mesi per la complessità dell'assetto proprietario del Complesso "Garibaldi 2" in relazione al quale è stato possibile predisporre soltanto uno schema base di AdP. Il Comune di Pianoro (BO) ha richiesto una proroga di 9 mesi, giustificata dall'esigenza di attendere la conclusione di importanti processi di trasformazione che coinvolgono la titolarità della proprietà pubblica, e di ridefinire conseguentemente il PRU Pianoro Centro. Infine, il Comune di Forlì ha richiesto di rinviare il termine sino al giorno 31/08/2002 a causa della mancata conclusione delle procedure negoziali e di individuazione degli operatori privati attuatori degli interventi di edilizia agevolata. Tali richieste sono state accettate dalla Regione con DGR. N.908/2002 del 27/5/2002; queste, ma così pure le proposte di AdP dei Comuni di Collecchio (PR) e Cesena che sono invece pervenute entro il vecchio termine di presentazione, rispettivamente i giorni 18/12/2001 e 10/12/2001. I contenuti di queste due proposte di Accordo di Programma sono stati approvati con la suddetta DGR. N.908/2002 del

27/5/2002. Caso a parte, il Comune di Fidenza che, avendo presentato la Proposta di AdP in data 27/12/2001, quindi anch'esso entro la precedente scadenza di presentazione, ha fissato il termine di inizio della Conferenza preliminare per la conclusione dell'AdP in variante agli strumenti urbanistici per il giorno 11/02/2002; data in cui è stata verbalizzata la necessità di riconvocare la Conferenza stessa successivamente all'adozione da parte del Consiglio Comunale del Piano Urbanistico Attuativo, oggetto del PRU. Tutti i rimanenti Comuni appartenenti al gruppo dei 51 assegnatari di finanziamento hanno presentato la loro proposta di AdP entro il termine fissato del 27/3/02; buona parte di queste proposte sono state approvate dalla Giunta regionale con le sei delibere di approvazione emanate nel periodo intercorso da questa data al gennaio del 2003 (ultima la DG n.2003/35 del 20/1/2003). I dati a disposizione, quindi, ci assegnano nel complesso un quadro sufficientemente descrivibile dell'esperienza PRU in Emilia-Romagna e gli aspetti attraverso cui operare nella descrizione possono essere molteplici. Tra questi si cercherà qui di portare un tentativo di analisi dell'esperienza con la quale formulare semplici considerazioni, come per esempio, la descrizione della partecipazione a partire dall'analisi dei finanziamenti, oppure la presentazione di un insieme di dati nudi desumibili dai documenti di AdP con i quali



*Figura 3* I Comuni che hanno sottoscritto gli accordi di programma  
proporre considerazioni di più ampio respiro. Al 22 gennaio 2003 la programmazione regionale della Legge 19/1998 ha assegnato risorse per circa 80 milioni di euro a 70 PRU

proposti da 51 Comuni, tra i quali troviamo tutti i capoluoghi e le città con più di 30 mila abitanti. Di questi PRU, come anticipato in precedenza, ad oggi, sono stati approvati 50 Accordi di Programma (vedi tabella) ai quali corrisponde un finanziamento regionale complessivo di circa 59 milioni di euro di cui circa il 44% è da imputare a risorse ERP. Con riferimento a questi primi dati si può rilevare, in prima lettura, che l'investimento complessivo attivato è di oltre 515 milioni di euro, ripartito in: finanziamenti regionali, finanziamenti delle amministrazioni pubbliche locali e finanziamenti degli operatori privati. Il finanziamento della Regione Emilia-Romagna (FRTot) ammonta a circa 57,99 milioni di euro ed incide sul totale degli investimenti per l'11,23%. Il contributo pubblico locale (FPuLTot) è di poco superiore ai 78,31 milioni di euro con un'incidenza del 15,19%, mentre i finanziamenti privati (FPrTot) ammontano a 379,954 milioni di euro; valore quest'ultimo che incide sull'intera operazione per il 73,60%. Il finanziamento pubblico complessivo (Regione + Amministrazioni locali) che indicheremo con FPuTot, incide sul totale degli investimenti PRU per il 26,40%, con un contributo complessivo di 136,30 milioni di euro. L'esposizione dei dati rafforza in noi la convinzione che da diversi punti di vista, quella della riqualificazione urbana in Emilia-Romagna sia un'esperienza senza dubbi positiva. Va però sottolineato che i dati percentuale riportati si configurano come valori aggregati, risulta quindi necessario analizzarli singolarmente al fine di individuare la presenza di eventuali specificità responsabili della tendenza complessiva. Infatti, da una prima rilettura dei valori disponibili risulta semplice individuare che solo per il 50% dei 48 PRU riportati in elenco, il finanziamento privato (FPr) supera quello pubblico (FPu) complessivo (RER+AALL); 24 PRU quindi, sono caratterizzati da un'incidenza sul totale del finanziamento privato, superiore al 50%, e solamente in 17 di questi tale valore incide percentualmente più del 73,3%. Se per comodità si raggruppano i PRU distinguendo quelli in cui il finanziamento privato è superiore al finanziamento pubblico, da quelli in cui, al contrario, è inferiore (vedi tabelle), si nota che il finanziamento dei PRU appartenenti al primo raggruppamento incide sul totale degli investimenti per il 70%. Lo stesso raggruppamento si presenta, a sua volta scomponibile in classi di valore percentuale di incidenza del finanziamento privato, nel modo che di seguito è sinteticamente rappresentato:

(FPr/FTot = á)

Classe 1A	(50 á 60)%	5 PRU	(10,4%)
Classe 1B	(60 < á 70)%	1 PRU	(2%)
Classe 1C	(70 < á 80)%	4 PRU	(6,33%)
Classe 1D	(80 < á 90)%	8 PRU	(16,7%)
Classe 1E	(á > 90%)	6 PRU	(12,5%)

ed analogamente, per il secondo raggruppamento:

Classe 2A	(0 á 10)%	5 PRU	(10,4%)
Classe 2B	(10 < á 20)%	7 PRU	(14,6%)

Classe 2C	(20 < á 30)%	2 PRU	(4,17%)
Classe 2D	(30 < á 40)%	6 PRU	(12,5%)
Classe 2E	(40 < á 50)%	4 PRU	(8,33%)

Sono 15 i PRU appartenenti ai sette comuni capoluogo che già hanno sottoscritto il documento di AdP; per nove di questi il finanziamento privato è superiore al finanziamento pubblico e in 6 l'incidenza percentuale è superiore al 73,6%. In tale raggruppamento i valori dei finanziamenti privati oscillano tra 0 e 49,94 milioni di euro per un totale di circa 183,792 milioni di euro, valore che incide sul totale dei finanziamenti privati per il 48,4% e per il 35,6% sul totale complessivo dei finanziamenti. Abbandonando per un istante i valori percentuale, risulta evidente che per otto PRU il finanziamento privato supera i 20 milioni di euro con un massimo di 50,55 milioni di euro relativo al PRU di S.Lazzaro di Savena. Al gradino inferiore si incontrano i 16,74 milioni di euro del PRU Volano di Ferrara, ma al disotto di tale valore sono ben 39, cioè l'ottanta per cento del totale, i PRU per i quali il valore dei finanziamenti privati è inferiore a 10 milioni di euro con una media di 2,49 milioni. Complessivamente i finanziamenti privati relativi ai PRU di quest'ultimo insieme ammontano a circa 94,80 milioni di euro incidendo solo per il 25% sul totale dei finanziamenti privati. Il rimanente 75% dei finanziamenti privati è perciò concentrato nei soli nove programmi che presentano per FPr valore superiore a 10 milioni di euro, per i quali il totale dei finanziamenti privati, pari a circa 285 milioni di euro, corrisponde al 55,24% del finanziamento totale. Alla luce di ciò, è possibile, quindi, attribuire a tale gruppo la responsabilità di trainare la tendenza complessiva dell'insieme di valori, attribuendo, in tal modo, una diversa sfumatura alle implicazioni derivanti dai risultati. L'incidenza, per oltre il 73%, del finanziamento privato complessivo sul totale degli investimenti è perciò imputabile al fatto che il FPr complessivo relativo a soli nove PRU su 48 (pari al 55,24% dei finanziamenti totali), incida per il 75% nel totale degli investimenti privati. E' questa una semplice puntualizzazione che, pur ridimensionando il dato di incidenza dell'intervento privato, evidenziandone l'importante concentrazione in un numero limitato di PRU, non vuole in alcun modo scalfire l'importanza riconosciuta che tale dato comunque attribuisce all'esperienza nel suo complesso.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ceccarelli P. (1999) *InfoRUM-Riqualificazione Urbana Metropolitana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna

Indovina F. (1999) *InfoRUM-Riqualificazione Urbana Metropolitana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna

Zanelli M. (1999) *InfoRUM-Riqualificazione Urbana Metropolitana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna

## **ABSTRACT**

The aim of the present study is to propose an analysis of the Emilia-Romagna Region experience in development of Urban Regeneration Programs, with particular attention to the procedural aspect and the relationships of co-existence with the planning instruments. With the regional law (L.R. 3 luglio 1998), the urban regeneration activities have found coordination and regularity.

The law is the final result of a long and articulated process through which Regional Administration promotes a new season of local actions in urban government. From this point of view, the urban policies become a normal action for managing the districts resources and activity, and not an experimental operation.

In this context the concept of urban regeneration is rethought and at the same time the full regional and local competence is claimed. The urban regeneration becomes, therefore, matter to face in systematic way at a decentralized level. So, according with this formulation and through the abovementioned law, most of the available resources will be destined to it.