

XXIV CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

VALUTARE LE POLITICHE URBANE. LUCI ED OMBRE NELL'ESPERIENZA EMILIANA DELLA PROGRAMMAZIONE COMPLESSA.

Giovanni VIRGILIO¹

¹ Dipartimento di Architettura e Pianificazione Territoriale. Università degli Studi di Bologna, Viale
Risorgimento 2, 40136, Bologna

SOMMARIO

I programmi di riqualificazione urbana, quantunque siano andati consolidandosi come pratica di attuazione di scelte urbanistiche, stentano ad uscire dall'attuale condizione di sperimentaltà e di eccezionalità, per rientrare nel naturale perimetro dei normali processi di piano. Il tutto, nonostante, sempre più di frequente, i PRU abbiano costituito l'occasione per ridisegnare la struttura formale e funzionale di consistenti porzioni del tessuto urbano. Il presente studio, pertanto, si configura come possibile sviluppo di un percorso di valutazione e, quindi, di giudizio sugli aspetti illustrati. A tal fine il caso di studio da cui prende le mosse il suddetto percorso è costituito dall'esperienza, fin qui maturata, nell'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana in Emilia Romagna, previsti dalla L.R. 19/1998. La scelta del caso di studio non è casuale per due ordini di motivi, il primo attiene all'*esemplarità* del caso poiché la Regione Emilia Romagna è stata, tra le prime amministrazioni regionali a promuovere a livello locale lo sviluppo di programmi di riqualificazione. Il secondo ordine di ragioni risiede nello stato avanzato dell'intero iter processuale facendo sì che si disponga di un quadro ormai ben delineato che permette, da un lato, di condurre alcune considerazioni valutative e che, dall'altro, apre alcuni stimolanti campi di riflessione.

INTRODUZIONE

I programmi di riqualificazione urbana, e in generale tutti i *programmi complessi*, costituiscono ormai un percorso consolidato di attuazione di scelte urbanistiche atte a ridisegnare intere porzioni del tessuto urbano, tuttavia essi stentano ad uscire dall'attuale condizione di sperimentaltà e di eccezionalità, per divenire parte dei normali processi di piano. Inoltre, va rilevato, che se da un lato si sta provvedendo, a livello europeo e a livello nazionale, a valutare i risultati delle prime generazioni di programmi complessi, dall'altro si avverte una carenza di analisi condotte al fine di analizzare sia come sono andati evolvendo i processi e le procedure ai diversi livelli decisionali, sia quali sono mutamenti occorsi nelle pratiche di pianificazione, a seguito dell'introduzione di questi strumenti. L'esperienza, fin qui maturata, relativa all'attuazione dei programmi di riqualificazione urbana in Emilia Romagna, previsti dalla L.R. 19/1998, costituisce un interessante caso di studio a causa di alcuni elementi emergenti che possono costituire spunti di riflessione per lo sviluppo di metodologie e procedure di valutazione delle politiche di piano, siano esse direttamente riferibili alla dimensione urbana o al territorio nel suo complesso. Infatti, la firma degli accordi di programma, chiude la fase *istruttoria* prevista dalla legge, dando il via alla fase operativa e di realizzazione dei contenuti progettuali previsti dagli accordi stessi. Proprio la conclusione della fase che ha portato alla sottoscrizione degli accordi di programma, da parte dei diversi partner coinvolti, permette di condurre alcune riflessioni su alcune questioni che si ritengono rilevanti e che, pertanto, risultano oggetto del presente studio. In primo luogo si pone il problema di valutare in che modo si viene a definire il rapporto tra questi strumenti e le scelte strategiche generali che si esprimono in sede di formazione delle politiche di piano. In secondo luogo si pone il problema della messa a punto di un procedimento di valutazione dei progetti, che non si limiti esclusivamente alla selezione di quelli ammissibili al finanziamento. Tale selezione è necessaria e doverosa, visto che si distribuiscono, comunque, risorse pubbliche, ma per sua stessa natura limitata alla ricerca di criteri su cui fondare un giudizio sulla coerenza interna dei progetti presentati. Da questo deriva il fatto che attraverso il giudizio di ammissibilità si esprime una valutazione esclusivamente limitata alla sfera della *fattibilità tecnico operativa* dei progetti previsti dagli accordi di programma. Il superamento di questo problema pone l'accento sulla necessità di riflettere su modalità di valutazione, in grado di far emergere, già in sede negoziale, il contesto strategico in cui si intende sviluppare il progetto: quest'ultimo, presentandosi svincolato da informazioni che sono totalmente internalizzate dal progetto stesso, permetterebbe il superamento della sua autoreferenzialità, favorendo lo sviluppo di un reale processo di valutazione ex-ante, cui scopo diventa quello di dare un giudizio sulla *fattibilità strategica* delle azioni previste dagli accordi di programma.

A parere di chi scrive, questo fatto potrebbe garantire, sin dalle fasi iniziali di formazione delle partnership, il complessivo salto di qualità in grado di assicurare la piena partecipazione e integrazione di questi strumenti, alla costruzione di quella visione strategica che costituisce la fondamentale premessa per l'attivazione dei processi di sviluppo locale.

LA COSTRUZIONE DELL'ESPERIENZA EMILIANA NEL CAMPO DELLA PROGRAMMAZIONE COMPLESSA

Nel caso della Regione Emilia Romagna, la necessità di dotarsi di uno strumento normativo, specificamente concepito per i Programmi di riqualificazione, non nasce casualmente, ma matura e si struttura su una complessa commistione di fattori.

Questi trovano origine, da un lato, in un percorso consolidato di riflessioni, di natura politica e programmatica, sulle azioni di pianificazione territoriale da attuare per innalzare il livello della qualità urbana, al fine di rafforzare e qualificare il sistema metropolitano policentrico regionale e ciò, soprattutto, in una prospettiva di accrescimento della competitività del territorio regionale nel contesto internazionale¹. Dall'altro in un'articolata stratificazione di esperienze derivanti dall'attuazione dei programmi complessi di carattere nazionale quali: Programmi Integrati di Intervento, Programmi di Recupero Urbano Programmi di Riqualificazione Urbana e Progetti Pilota nazionali, Contratti di Quartiere, P.R.U.S.S.T, che hanno spesso trovato un percorso continuativo nella legislazione regionale (e fra queste principalmente la L.R n.6/1995 e la legge L.R n.30/1996).

Questo spiega perché la riqualificazione urbana ha assunto negli ultimi anni una posizione preminente nell'impostazione programmatica della Regione Emilia-Romagna, ma l'aspetto, più caratterizzante delle situazione emiliana, è che tutto ciò ha assunto una connotazione sistemica che si è tradotta in molte specificità locali, dove le suddette esperienze si sono consolidate, nella presenza di reticoli sociali in grado di assicurare un'efficiente utilizzo delle

¹ In questo contesto assume un certo rilievo il documento preliminare redatto dalla Giunta Regionale in concomitanza dell'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale dell'Emilia-Romagna, *La Regione Globale*, nell'estate 1997. In questo documento a proposito della riqualificazione urbana si affermava: "[...] Nella regione si sono formate nuove città o meglio sono fortemente cambiati i confini delle vecchie città e vengono meno i ruoli di alcuni centri storici in dipendenza del mutato rapporto tra centro e periferia. Il riuso di alcune aree dismesse, le zone connesse con le stazioni e con i nodi della mobilità, le scelte localizzative di alcune funzioni ad alta accessibilità debbono essere occasioni per operare una azione di ricostruzione di un disegno urbano che porti ordine alle "nuove" città. La diffusione urbana è arrivata ormai a un livello tale da produrre dissipazione delle risorse ambientali ed elevati costi di gestione del territorio. La riqualificazione urbana e dei sistemi territoriali appare oggi come componente essenziale di una strategia di sviluppo e si pone con immediata evidenza il problema della forma metropolitana. Tali problemi richiedono atteggiamenti propositivi e non esclusivamente difensivi, in quanto la trasformazione del rapporto fra città e territorio è radicale e non più recuperabile nei termini di rapporto fra centro e periferia. In altre parole, è fuori dubbio che occorra invertire la tendenza alla diffusione verso il compattamento degli insediamenti su una maglia di centri urbani, connessi dal punto di vista delle reti di mobilità; che occorra destinare vaste aree a parco e a verde, rendere maggiormente visibili i confini fra luoghi insediati e campagna, una alternanza di 'vuoti' e di 'pieni' territoriali. Compito della politica urbanistica in questa fase è quello di aumentare le densità insediative in alcune aree, proteggerne altre, progettare le reti e i poli della mobilità, riprendere l'esigenza dello sviluppo urbano per continuità, concentrare le funzioni rare in luoghi fortemente accessibili, ridare identità forte ai centri ordinatori in un contesto molto aperto di relazioni territoriali. Lo sprawl ha creato una situazione in cui i centri non possono più guardare solo se stessi, ma considerarsi all'interno di relazioni urbane e territoriali vaste e multiformi; all'interno di questi ambiti relazionali vanno pensati gli interventi e le polarità funzionali". (Giunta Regionale della Regione Emilia Romagna, 1997).

risorse di qualsiasi provenienza e la capacità di recepimento e di integrazione multidimensionale dei diversi strumenti di piano.

In un contesto, quale quello appena descritto, è andata prendendo corpo la convinzione che gli interventi che consentono una maggiore mobilitazione delle risorse costituiscono, potenzialmente, uno dei principali motori delle trasformazioni urbane, poiché consentono di agire sugli elementi strutturali degli insediamenti.

Questa convinzione si è sostanziata in *norma* e *modello* che hanno trovato espressione negli istituti previsti dalla Legge Regionale n.19 del 3 luglio 1998 (*Norme in materia di riqualificazione urbana*), in cui si è cercato di codificare il complesso processo della riqualificazione urbana; codifica in grado di incorporare una sintesi dell'esperienze d'eccellenza prodotte a livello nazionale e regionale.

Attraverso questa legge, la Regione ha inteso promuovere l'iniziativa delle amministrazioni locali, orientandola verso la messa a punto di politiche attive nel campo della riqualificazione urbana, capaci di cogliere le istanze prioritarie delle comunità locali da un lato, e, dall'altro, di recepire le linee strategiche di sviluppo definite a livello regionale. Come vedremo tra breve, è in tale logica che va letto il ruolo che l'amministrazione regionale ha inteso ritagliarsi nell'ambito del complesso iter formativo dei programmi, stimolando direttamente le attività di programmazione in ogni fase e cercando di assumere un ruolo di mediazione strategica.

LA RIQUALIFICAZIONE URBANA IN EMILIA ROMAGNA: LE BUONE INTENZIONI DI UN PROCESSO INNOVATIVO.

Con l'introduzione della Legge Regionale. 19/1998, quindi, la Regione Emilia Romagna ha operato una scelta di campo, riconoscendo un ruolo nodale, nello sviluppo della pratiche di pianificazione, ai programmi complessi ed in modo particolare ai Programmi di Riqualificazione Urbana (PRU). Questa scelta, all'epoca senza dubbio, anticipatrice, ha trovato conferma, e per molti aspetti è stata rafforzata, dalla legge urbanistica regionale L.R. 20/2000 *Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio*.

Il fatto che si riconosca ai PRU un ruolo di primaria importanza nel favorire “[...]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”(Art. I), significa riconoscere in modo esplicito ai programmi complessi un ruolo fondamentale sia nella messa in atto delle più generali linee strategiche che dovrebbero essere espresse in un generale piano quadro, sia nell'attivazione di processi di sviluppo locale. D'altra parte, che i programmi di riqualificazione rientrino a pieno titolo tra i programmi complessi, non è oggetto di discussione, per la semplice ragione che questi sono chiamati a dare risposte concrete ad una molteplicità di obiettivi attraverso interventi molto articolati.

Infatti, l'individuazione di obiettivi quali: il miglioramento delle condizioni di salubrità e sicurezza; l'arricchimento della dotazione dei servizi, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti; la riduzione della congestione urbana, garantendo l'accessibilità nelle sue varie forme; il risparmio dell'uso delle risorse naturali disponibili ed in particolare il contenimento del consumo delle risorse energetiche; la realizzazione di offerta abitativa, con particolare riferimento a quella in locazione; la qualità sociale e nuova occupazione qualificata, può avvenire solo a condizione che il PRU si configuri come uno strumento “[...] di dimensioni e consistenza tali da incidere sulla riorganizzazione della città (Art.4 comma 3). Il legislatore regionale è, però, ben conscio, nell’attribuire al PRU questa valenza strategica, che ciò non può essere ottenuto se non agendo su diversi livelli. Il primo attiene alla *pluralità delle funzioni insediabili* negli ambiti comunali identificati, mirando in tal modo a superare i limiti della logica monofunzionale che ha storicamente pervaso la pianificazione tradizionale. Il secondo attiene la *pluralità di tipologie di interventi* che devono essere realizzati, e tra questi quelli direttamente finanziabili con i fondi regionali (Art. 8 comma 4) e cioè: acquisizione di immobili, di proprietà pubblica o privata, da destinare ad urbanizzazioni primarie e secondarie e ad attrezzature pubbliche di interesse generale, ad altre finalità di interesse pubblico ovvero ad edilizia residenziale pubblica; realizzazione, completamento ed adeguamento delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e delle attrezzature pubbliche di interesse generale; realizzazione di reti telematiche e di opere di ammodernamento tecnologico; realizzazione di opere di sistemazione, risanamento e bonifica ambientale, di arredo urbano delle aree verdi e degli spazi pubblici; risanamento delle parti comuni dei fabbricati residenziali; opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia e di realizzazione o ampliamento di fabbricati residenziali e non residenziali; attuazione di interventi di ristrutturazione urbanistica.

Il terzo livello riguarda la *pluralità di soggetti coinvolti*, pluralità che si traduce in primo luogo in processi comunicativi caratterizzati da una dialettica incrementale fondata su sistemi reticolarmente interconnessi da relazioni mutevoli, a seconda della fase del processo decisionale affrontata, ed è proprio relativamente a questo aspetto che si evidenzia il contenuto più innovativo di questo nuovo modo di intendere le politiche di pianificazione urbana, poiché è proprio nel tentativo di superamento di una gestione centrale e unidirezionale dell’iter decisionale, che trova intrinseca legittimazione una più diffusa e diversificata partecipazione al processo di piano.

È chiaro che non tutti i soggetti coinvolti sono partecipi allo stesso titolo del processo di riqualificazione, alcuni ad esempio eserciteranno un ruolo di controllo amministrativo al fine di verificare la compatibilità del programma con gli strumenti di piano vigenti (è questo ad esempio il caso delle Amministrazioni Provinciali), altri saranno chiamati a partecipare direttamente in qualità di attori principali (Comuni, Regione e soggetti privati); tuttavia si

ritiene che, l'attivazione di un processo di questo tipo costituisce già di per se un fattore positivo di sviluppo, essendo in grado di portare alla formazione di reticoli sociali che, pur presentando una natura temporanea, si configurano come accumulatori locali di esperienza spendibile anche altri contesti.

La seconda implicazione, strettamente connessa alla partecipazione al PRU di una pluralità di soggetti, va ricercata nelle forme di partecipazione economica dei diversi attori al programma. Infatti, è solo nell'ambito di questi processi comunicativi che possono essere stabilite le forme più adeguate e trasparenti di complementarità fra risorse pubbliche e private che troveranno, poi, piena realizzazione attraverso la messa in atto di procedure negoziali. Tutto questo indipendentemente dal fatto che le forme di partecipazione economica in questione si realizzino attraverso la partecipazione di singoli attori o, viceversa, attraverso la costituzione di forme societarie miste, quali ad esempio le Società di Trasformazione Urbana (art 6 comma 1) o le società di scopo.

1.1 Lo sviluppo del processo di formazione dei programmi

La natura e la complessità degli obiettivi che si prefiggeva la legge richiedevano la messa a punto di un iter piuttosto articolato e difficilmente prevedibile in fase di promulgazione della legge. Questo spiega perché, per la sua attuazione, si è reso necessario il ricorso, da parte della Giunta Regionale, ad una sequenza di delibere che svolgessero il ruolo di documenti attuativi.

Il primo di questi atti è costituito dalla DGR n.1204/99 (*Definizione dei criteri e delle procedure di assegnazione ai comuni dei contributi per la formazione dei programmi di riqualificazione urbana*). In questa è contenuto, in attuazione dell'art.8 della legge regionale, il bando (*Programma di finanziamenti regionali per la progettualità comunale in materia di riqualificazione urbana*) rivolto ai Comuni affinché concorrano con le loro proposte all'assegnazione dei contributi messi a disposizione dalla Regione. I contributi, come si vedrà in modo più approfondito, allorché si analizzeranno le modalità d'erogazione dei contributi regionali, sono destinati a finanziare lo svolgimento delle procedure concorsuali e partecipative, previste dalla legge regionale, e sono comprensivi di un rimborso parziale dei costi sostenuti dai soggetti privati, oltre all'elaborazione del programma di riqualificazione urbana. 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. Nel documento sono fissate le quote di competenza comunali sul totale delle risorse finanziarie da impegnare nel programma 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).

Il bando fornisce anche indicazioni circa la definizione dei contenuti delle proposte comunali, individuando, a partire dagli obiettivi e dalle indicazioni che la legge pone, sia alcuni assi prioritari di intervento sia la sintesi degli ambiti strutturali di intervento in coerenza con quanto prescritto dal PTR.

Nel bando vengono infine stabiliti: 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:

- 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:

- 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 n.163/2000 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".

Con quest'atto si dà conto del lavoro della commissione di valutazione e dei risultati della prima 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.

In questa delibera si precisa che su un totale di 66 proposte presentate, 61 sono risultate ammissibili a finanziamento secondo i criteri di cui al punto 7 del bando e che le stesse 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 vengono 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 risultare disponibili per minori o richieste nulle dei Comuni all'atto della sottoscrizione delle convenzioni, sono riservate al finanziamento di successive iniziative volte alla formazione dei Programmi di Riqualificazione urbana (o come probabilmente accadrà, i futuri Contratti di Quartiere).

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, 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.

Uno dei momenti più importanti per l'iter procedurale è coinciso con l'emanazione della 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.

Un aspetto di particolare interesse è costituito dalla specificazione dei criteri utilizzati dal nucleo di valutazione al fine di pervenire alla formulazione di una graduatoria dei programmi, sulla base della quale distribuire i finanziamenti ai Comuni.

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:

presentazione fuori termine;

presentazione da parte di Comuni non ammessi ai sensi della deliberazione n.163/2000;

proposte di interventi esterni non ricompresi negli ambiti di riqualificazione urbana individuati dal consiglio comunale ai sensi della deliberazione n. 1204/99;

proposte di interventi esterni al perimetro del territorio urbanizzato;

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;

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 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 è stata accolta la proposta del nucleo di valutazione di considerare prioritarie le proposte che hanno riportato un punteggio maggiore o uguale a 50

punti. Inoltre, sono state recepite le indicazioni, suggerite dallo stesso nucleo, di commisurare i finanziamenti anche con riferimento all'entità demografica ed alla tensione abitativa dei Comuni proponenti.

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.

Nella suddetta delibera si è ritenuto, altresì opportuno, di 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, viene 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 comunque 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 comunque non superi 3.000.000.000 di lire, l'integrazione ammonta a 500.000.000 di lire (€258.228,45).

Il riconoscimento dell'ammissibilità viene fatto proprio dalle amministrazioni comunali attraverso la delibera del Consiglio Comunale di accettazione del contributo che va trasmessa entro 60 giorni all'amministrazione regionale unitamente al protocollo d'intesa. Con la sottoscrizione congiunta da parte dei due enti (nei successivi 30 giorni) del protocollo d'intesa si chiude la fase istruttoria.

Da questo momento l'intero processo si trasferisce all'amministrazione comunale che nell'esercizio delle proprie competenze in materia di pianificazione urbana elabora l'accordo di programma², secondo i contenuti del protocollo sottoscritto che sono propri della legge 19/1998. La fase di Elaborazione termina nel momento in cui l'Accordo di programma viene sottoposto alla Regione per l'esame finale, la sottoscrizione dell'atto conclude il processo di formazione del programma e dà il via alla fase esecutiva.

Viene fatta salva la possibilità da parte della Regione di muovere eventuali osservazioni all'atto e che questa subordini la firma dell'accordo all'apporto delle revisioni richieste, e qualora ciò non avvenga esiste la possibilità di recedere dall'accordo e di negare il

² In questo contesto la Regione Emilia Romagna sta conducendo un'approfondita analisi sulle tipologie di bandi emanati dalle diverse amministrazioni comunali. I primi risultati dello studio, coordinato da Luciano Vecchi, permettono l'identificazione di diversi approcci ai processi di riqualificazione seguiti dalle diverse amministrazioni comunali e si presentano di estremo interesse per tracciare una mappa dei diversi processi da questi attivati.

finanziamento. Nella figura 3.1 il complesso delle fasi appena analizzato è illustrato in modo schematico.

La fase d'approvazione è pressoché ultimata ed è possibile iniziare a condurre alcune riflessioni sulla base delle risultanze degli accordi di programma sottoscritti e, come si vedrà, le indicazioni che se ne possono trarre sono decisamente interessanti.

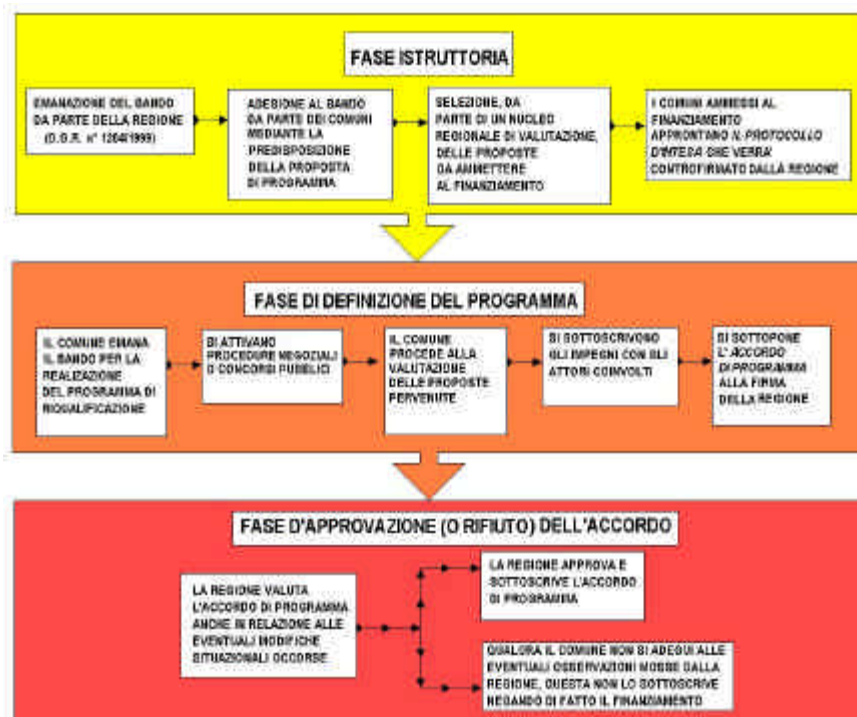


FIGURA 3.1 – Schema delle fasi di processo previste dalla L.R.19/1998 per la definizione dell'accordo di programma.

ALCUNI DATI SU CUI RIFLETTERE

1.2 Le proposte di Programma presentate dai Comuni

Come già illustrato, 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 ed interessavano complessivamente 137 Comuni.

I Comuni capoluogo di Provincia sono 10 (Bologna, Cesena, Ferrara, Forlì, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini); i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti sono 24, i Comuni capofila di aggregazioni, di cui all'allegato A della DGR n. 1204 del 13/7/1999, sono 29. Quindi 29 aggregazioni comunali 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 le aggregazioni di soli due Comuni, compreso il Comune capofila, che sono in totale 10.

E' utile individuare anche alcuni dati aggregati per province, che offrono una misura dimensionale dell'incidenza che i PRU assumono sul territorio regionale (Tab. 4.1).

Nella Provincia di Modena non si sono registrate aggregazioni tra 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 in aggregazione. Una prima selezione ad opera del nucleo regionale di valutazione basata sul criterio di congruenza ha portato all'esclusione di 5 delle 66 proposte presentate: tre sono state respinte per carenza dei presupposti fondamentali per la definizione degli ambiti di riqualificazione (art.2, commi 1 e 3 della LR 19/98); una per carenza essenziale della documentazione, assunta a corredo della deliberazione comunale ai sensi del punto 6 del bando e, infine, una per mancanza del requisito relativo alla dimensione demografica dell'ente.

Provincia	n. proposte	Tot. Comuni	Com. Aggregati	Pop. Comuni	Pop. Prov.	%
Bologna	18	40	23	825.095	913.147	90,4
Ferrara	9	22	14	299.875	350.219	85,6
Modena	5	4	-	298.474	620.449	48,1
Parma	5	6	2	230.664	394.844	58,4
Reggio E.	5	12	9	239.911	443.436	54,1
Piacenza	8	15	9	191.191	265.994	71,9
Forlì Cesena	5	15	12	276.707	352.452	78,5
Rimini	5	7	3	200.260	269.160	74,4
Ravenna	6	6	2	280.465	350.223	80,1
Totale	66	127	74	2.842.642	3.959.924	71,8

Tabella 4.1 – Inquadramento generale delle proposte presentate

Le rimanenti 61 proposte ammesse alla successiva fase di valutazione sono state esaminate secondo i criteri di cui al punto 7 del bando; sono state individuate tre classi di merito che raggruppano le proposte stesse, di cui si è detto.

Solamente le proposte appartenenti alle prime due classi, cioè 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 cioè alla concessione dei contributi per la formazione dei programmi di riqualificazione

urbana e precisamente: alle 26 proposte appartenenti alla classe 1, 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).

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, pertanto, a questi comuni è stato assegnato il contributo minimo. La media dei contributi si è attestata sul 25% dei finanziamenti richiesti.

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. 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.

1.3 Un bilancio in corso d'opera

L'aggiornamento dell'esperienza al mese di gennaio 2003 evidenzia l'ottimo stato di avanzamento all'interno del complesso iter procedurale; a tale data ben 48 programmi su 61³ hanno visto l'approvazione del relativo Accordo di Programma. I dati disponibili provenienti da tali documenti ci permettono di esporre una sintetica presentazione della composizione dei finanziamenti.

³ Si ricorda che 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, purché nel rispetto delle destinazioni previste dalla delibera di Consiglio regionale n.1356/2000, questo fatto spiega la differenza tra il numero di programmi ammessi e gli AdP da sottoscrivere .

L'investimento complessivo fino ad ora 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 ammonta complessivamente a circa 57,99 milioni di euro ed incide sul totale degli investimenti per l'11,23%. Il contributo pubblico locale complessivo è di poco superiore ai 78,31 milioni di euro con un'incidenza del 15,19%, mentre i finanziamenti privati complessivamente ammontano a 379,954 milioni di euro; valore quest'ultimo che incide sull'intera operazione per il 73,60%. Il finanziamento pubblico complessivo quello cioè che somma finanziamento regionale e finanziamento delle amministrazioni locali, ammonta a 136,30 milioni di euro, incidendo sul totale degli investimenti per il 26,40%.

STORIA DI UN CAMBIO DI PROSPETTIVA

Quanto è stato fin qui esposto, ci permette di dare un primo giudizio sugli effetti che la Legge Regionale 19/98 ha avuto sul processo di definizione degli accordi. Si badi che il riferimento è preciso ed è riferito “agli effetti della legge sul processo” di formazione dei programmi di riqualificazione: questa specificazione risiede nel fatto che allo stato attuale è possibile solo procedere ad una valutazione del processo che ha portato alla sottoscrizione degli accordi di programma. Non è, chiaramente, possibile valutare gli impatti dei programmi di riqualificazione, poiché questi ultimi sono solo all'inizio della fase esecutiva, tuttavia, poiché l'accordo di programma ne costituisce il presupposto, è possibile prefigurarne i possibili risultati in termini di prodotto potenziale (risultati attesi). Per contro si avverte la necessità di dotarsi di un sistema di *audit* per ciò che attiene la fase di realizzazione del programma di riqualificazione, al fine di valutare se questo sarà portato a termine nei tempi e modi previsti dagli accordi. Quest'ultima costituisce una rilevante carenza della legge che andrebbe decisamente colmata.

Il punto di partenza per un'analisi di questo tipo è costituito *dall'analisi degli obiettivi* che la legge si proponeva di raggiungere.

Questi erano sostanzialmente di due tipi:

Strategici:

- miglioramento delle condizioni di salubrità e sicurezza;
- arricchimento della dotazione dei servizi, del verde pubblico e delle opere infrastrutturali occorrenti;
- la riduzione della congestione urbana, garantendo l'accessibilità nelle sue varie forme;
- il risparmio dell'uso delle risorse naturali disponibili, e in particolare il contenimento del consumo delle risorse energetiche.

- la realizzazione di offerta abitativa, in particolare per la locazione, rivolta in primo luogo a particolari categorie sociali.

Metodologici

- si ponevano il fine strumentale di attivare i processi di interazione tra l'amministrazione comunale ed i privati per lo sviluppo di iniziative di riqualificazione e per assicurare una più elevata qualità delle stesse (*Programmazione partecipata e negoziata*);
- intendevano sviluppare la capacità di far convergere finanziamenti da diverse fonti e anche su tematiche non strettamente connesse alla riqualificazione del patrimonio edilizio (*Programmazione Integrata*);

Con riferimento agli obiettivi di natura *strategica* è possibile affermare, sulla base dell'analisi degli Accordi di programma sottoscritti, che quasi tutti i programmi hanno assunto l'obiettivo di cui al punto (e) come centrale nello sviluppo del programma di riqualificazione e le ragioni sono state illustrate in precedenza. È da rilevare, a conferma di quanto detto relativamente al punto precedente, l'esistenza di un gruppo di programmi che ha sviluppato il progetto di riqualificazione ponendo una particolare attenzione ai problemi di sicurezza urbana. Anche in questo caso, va rilevato che un ruolo importante è da attribuire alla possibilità che si viene a creare per i comuni, di accedere a dei finanziamenti specifici. Infatti, la Delibera di Giunta n.269/2000 *Direttiva concernente modalità e criteri per la presentazione e il finanziamento delle proposte di investimenti volti al miglioramento nella sicurezza degli spazi pubblici nelle città ricompresi nei Programmi di Riqualificazione urbana ai sensi della L.R. 19/98*, fissa dei criteri di ammissibilità al contributo regionale per alcune particolari categorie di Comuni per i quali si riscontra la presenza oggettive situazioni di rischio per ciò che attiene la sicurezza urbana e, in modo particolare, a causa di manifestazioni diffuse di criminalità situazionale urbana, che trovano nelle particolari condizioni di degrado urbano, la loro causa principale causa generatrice. Pertanto, in base alla delibera in questione, risultano ammissibili a contributo gli interventi volti al miglioramento della sicurezza, sia degli spazi pubblici sia, in generale, delle condizioni di vita nelle città se ricompresi nei Programmi di Riqualificazione Urbana approvati dalle amministrazioni comunali ai sensi della L.R. n.19/1998, e che risultino congruenti con i contenuti di cui all'art.4 della medesima legge. Nell'ambito dell'applicazione della suddetta delibera si è data priorità ai comuni capoluogo, le cui proposte di programma risultavano selezionate e ammesse al finanziamento in base alla, ormai, ben nota D.G.R. n.163/2000. Quindi esiste una tendenza generale da parte delle amministrazioni comunali ad una *istituzionalizzazione dei programmi*, ove con tale termine si intende il fenomeno di omologazione delle proposte ai percorsi, in un qualche modo pre-tracciati, dall'amministrazione che concede il finanziamento. In sostanza, quando ciò si realizza viene meno la capacità autonoma di definizione di linee strategiche da parte dell'ente finanziato poiché, quest'ultimo, si adegua quasi totalmente ai dettami del finanziatore. Questo fenomeno

non è nuovo, anzi si può affermare che costituisce una permanenza dei processi di programmazione complessa. Non è, infatti, un caso che alcune amministrazioni che hanno, nel corso degli anni, maturato una certa esperienza in questo campo vedano i propri progetti presenti quasi sempre nelle fasce alte delle graduatorie di ammissibilità. Questo fatto non costituisce di per sé un fattore di negatività anzi deve essere valutato in termini decisamente positivi qualora ad esso si associ la capacità di sviluppare linee strategiche già definite, poiché si sarebbe di fronte all'esistenza di un'evidente esternalità organizzativa, che si esplicita nella capacità di un'amministrazione di accedere ai finanziamenti in modo agevole, potendo contare su organizzazione e capacità mature di gestione dei processi.

Se, viceversa, tale pratica serve esclusivamente al reperimento di finanziamenti, siamo evidentemente di fronte ad un potenziale fallimento dello strumento, dal momento che le finalità per cui viene adoperato non coincidono con le finalità per cui è stato concepito.

Il punto in questione è di estremo interesse, poiché il fatto di stabilire se una proposta appartiene alla prima o alla seconda classe diventa difficilmente valutabile, in quanto in realtà l'oggetto di valutazione diviene l'esistenza o meno di una visione strategica da parte del proponente.

Questa difficilmente può essere colta se l'ammissibilità dei progetti ai finanziamenti si basa esclusivamente su una procedura di selezione di progetti candidati, in quanto, come è stato giustamente osservato (Bezzi, 2001):

- la valutazione viene basata quasi esclusivamente sulle dichiarazioni presenti nel progetto valutato e pertanto si presenta totalmente autoreferenziale;
- è scarsamente stimabile poiché ciò che può essere valutato è solo la qualità dell'argomentazione;
- si verifica un'intrusione del valutatore scarsamente controllabile e questo fatto si traduce in una soggettività che impedisce di solito di ricostruire le logiche che hanno determinato un certo giudizio.

Ora la cosa che stupisce è che la legge 19 nasceva come una buona legge che conteneva in sé un tentativo molto serio di attivare un processo di valutazione ex-ante, che nel suo genere costituiva di sicuro un fatto esemplare. Questo fatto si evince dalla delibera 1204/99 che conteneva il bando di partecipazione. Infatti, da una lettura fatta in una prospettiva valutativa i punti 6 (*Modalità di presentazione delle proposte*) e 7 (*Criteri di valutazione e modalità di selezione delle proposte*) della delibera rappresentano realmente un nuovo modo di intendere i processi di programmazione e il ruolo della valutazione negli stessi. Dalla lettura di quei punti si evince che ciò che, realmente, si intende valutare dei programmi è "la fattibilità strategica"; fattibilità strategica che diviene imprescindibile da una visione sistemica dei processi territoriali.

In sostanza, quello che si vuole affermare è che i programmi complessi possono costituire un ideale trait d'union tra i diversi livelli di pianificazione in una prospettiva nuova in cui delle

scelte strategiche di sistema trovano effettiva realizzazione nelle azioni di pianificazione locale, in un processo fluido, dialogico e non gerarchico.

In un suo recente saggio Piercarlo Palermo ha sostenuto:

“[...] Si potrebbe convenire che un piano strategico debba concentrarsi sul lavoro di *interpretazione e diagnosi* della situazione, sull'individuazione delle principali *possibilità evolutive* (non generiche, ma riferite al contesto effettivo, sociale e territoriale), sulla formazione del consenso su alcuni *indirizzi e priorità d'azione* (da verificarsi in termini di prima fattibilità); per suggerire poi *un metodo* per lo sviluppo progressivo di strategie, programmi e azioni, che dovrà valersi ampiamente di tecniche e strumenti dell'interazione istituzionale e sociale, del confronto negoziale e della costruzione del consenso, e guidare gradualmente verso i necessari approfondimenti progettuali” (Palermo, 2001, corsivi dell'autore). Se si accetta una visione come quella appena proposta, allora, bisogna dare atto al legislatore regionale di essere riuscito ad anticipare tale concezione e a tradurla in norma. Non è possibile per contro dare lo stesso giudizio nel caso del secondo, e forse più importante, obiettivo quello di trasformare questa concezione in pratica generalizzata di pianificazione.

Dalla lettura della delibera 88/2000 (*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 quale vengono illustrati i criteri seguiti nello stilare la graduatoria dei programmi ammessi al finanziamento emerge, un profondo cambio di indirizzo.

Questo si può evincere facilmente dai criteri utilizzati di ammissibilità alla graduatoria di finanziamento e di classificazione nell'ambito della stessa di cui si è avuto modo di parlare allorché si è illustrato l'iter processuale (cfr.pag.10).

Chi è addentro alla terminologia tipica delle procedure amministrative di selezione ha già decodificato il senso di quelle parole ed è già in grado di tracciare lo scenario plausibile che si sarebbe venuto a configurare a conclusione del processo di selezione. Il fatto, che ad un certo punto, si opti per ricondurre quello che era nato come un serio tentativo di approccio ad un disegno valutativo ad un mero processo selettivo, nasconde una precisa scelta politica fatta dall'amministrazione regionale. Infatti, la conseguenza immediata di quella scelta è stata la possibilità di ammissione al finanziamento di un numero consistente di progetti, il cui livello qualitativo, pur mediamente buono, non necessariamente si attestava su livelli d'eccellenza. Perché ciò è avvenuto?

Si cercherà di fornire una risposta che per molti aspetti costituisce una lettura interpretativa delle cause che hanno portato a ridefinire gli obiettivi iniziali.

Alla conferma della linea iniziale sarebbe conseguita la formazione di una graduatoria, di ammissione ai finanziamenti, in cui non potevano che essere premiati solo ed esclusivamente

i progetti d'eccellenza che, comunque, ci sarebbero stati e sarebbero emersi fin dalla fase istruttoria dell'iter di formazione dei programmi.

L'esistenza di un certo numero di programmi con queste caratteristiche sarebbe stato già sufficiente a garantire di per sé la risposta alle istanze strategiche prioritarie poste dal Piano Territoriale Regionale. Questo valeva almeno nei termini in cui, i programmi in questione, fossero riusciti nella creazione di condizioni favorevoli di contesto. Pertanto si è ritenuto di spostare l'asse delle priorità verso gli obiettivi di natura metodologica, ed in modo particolare si è puntato a far crescere le capacità di attivare processi di programmazione partecipata anche in prospettiva di una sostanziale revisione dei processi di piano (realizzatasi con la nuova legge urbanistica regionale, la L.R. 20/2000).

Così facendo, si è cercato di attribuire all'iter processuale la massima valenza comunicativa. Questo fatto spiega la crescente attenzione che è stata posta allo sviluppo del processo e che si evince in modo chiaro dall'analisi della successione degli atti di delibera. Analizzando a posteriori i risultati, bisogna riconoscere che la scelta effettuata, tutto sommato, sembra in un qualche modo premiante.

A parere di chi scrive, le ragioni di questo risultato, non vanno ricercate tanto nel fatto che si sia registrata una partecipazione consistente dei privati ai processi di realizzazione dei programmi, cosa effettivamente avvenuta, anche se da un'analisi più approfondita emerge una tendenza di fondo non trascurabile e cioè che: la massa consistente degli investimenti privati si concentra su un sottoinsieme di progetti. Quest'ultimo, non a caso, è costituito quasi totalmente dai casi d'eccellenza, a dimostrazione del fatto che questi contengono una loro connaturata fattibilità strategica. L'aspetto che merita, invece di essere rilevato, è costituito dalla capacità crescente dimostrata dalle amministrazioni comunali, nella loro generalità nella gestione complessiva del processo. D'altronde il contesto normativo, in cui deve trovare applicazione la legge regionale, risulta vincolante sotto diversi aspetti, ma principalmente per il fatto che esso prevede che le competenze in materia d'urbanistica spettino al Comune o alle Aeree Metropolitane, e da ciò consegue che il ruolo assunto dalla Regione può essere solo di supporto sia metodologico che finanziario. Ora va rilevato che la maggioranza dei comuni, per ovvie ragioni dimensionali e organizzative, non risulta dotata di strutture in grado di affrontare tematiche spinte a livello di complessità sistemica e quindi difficilmente riescono ad elaborare autonomamente linee strategiche a meno che queste non vedano il loro coinvolgimento in un sistema d'interazioni reticolari. Questo giustifica in parte il tentativo, da parte dell'Amministrazione Regionale, di dare un impulso a questa nuova fase di sperimentazione procedurale, almeno per ciò che attiene i comuni di media e piccola dimensione e va riconosciuto che per una buona parte di questi i risultati ottenuti superano di gran lunga le aspettative (i casi di Lugo, Fidenza, San Lazzaro di Savena, Morciano, Collecchio e Calderara di Reno sono, sotto questo profilo, esemplari).

CONCLUSIONI

La scelta operata, quantunque ripagata sotto il profilo dell'accrescimento della consapevolezza di un nuovo modo di concepire i processi di piano, ha però comportato un costo sociale di cui allo stato attuale è difficile valutare la portata; costo che, probabilmente, è superabile solo nel medio lungo periodo ed a condizione che le relazioni reticolari attivate si strutturino.

Il costo sociale, cui ci si riferisce, è quello di aver, in un qualche modo, rinunciato ad una preziosa opportunità di vedere accresciuta la competitività del territorio regionale, anche se in prospettiva è possibile ipotizzare che questa aumenti in termini assoluti⁴.

La strada tracciata si presenta, tuttavia, estremamente interessante, a patto che si faccia ricchezza di quest'esperienza. Il tutto può avvenire solo nell'ipotesi in cui, conclusasi questa fase comunicativa-formativa l'asse dell'intervento regionale torni a spostarsi verso la ricerca di una fattibilità strategica dei programmi.

Questo aspetto diventa centrale qualora si voglia realmente innescare processi stabili e strutturali con gli operatori privati (ancor di più se questi assumono la veste di global player). Allo stesso tempo, risulta fin troppo evidente che questo possa essere ipotizzato solo se si riscontra la presenza di progetti caratterizzati da livelli elevati di investimenti, elevata redditività operatori esperti e affidabili, mercati caratterizzati da alti livelli di domanda facilmente valutabili aprioristicamente. A tutto ciò si deve accompagnare una certezza dei tempi di finanziamento, delle procedure (da parte delle amministrazioni pubbliche) e agevoli canali di credito.

La partecipazione di questo tipo di operatori ad un progetto, non è pertanto ipotizzabile genericamente per tutte le iniziative che necessitano consistenti immobilizzazioni di capitali privati, ma solo per quei progetti che prevedono interventi caratterizzati da un rapporto tra esposizione finanziaria e mezzi propri adeguato a rendere l'operazione sostenibile. Non è, pertanto casuale che tali processi di partnership pubblico-privato si sia realizzata (almeno in termine di best-practice), in esperienze di una certa specificità quali: la costruzione di infrastrutture, (per la mobilità per la logistica; reti di comunicazione); nell'allestimento di servizi pubblici locali ad alto contenuto di tecnologia (ospedali, poli scientifico-tecnologici, parcheggi di interscambio, etc.).

Quindi diventa rilevante conciliare gli interessi delle amministrazioni con quelli dei partner privati attraverso l'individuazione di aree caratterizzate da bacini di domanda potenziale rilevanti e da una qualche portata strategica, che necessitano di azioni di riorganizzazione urbanistica profonda in cui la complessità degli interventi di ricomposizione del tessuto

⁴ mentre in termini relativi si accresce in quelle situazioni locali che hanno saputo sfruttare in chiave strategica le opportunità offerte dalla legge.

urbano (che non può esaurirsi in una mera ricucitura di episodiche e frammentate situazioni di degrado), sia concomitante alla messa in opera di infrastrutture complesse.

Per le aree così individuate, l'amministrazione locale può essere agevolata nell'azione di promozione del progetto e nel coinvolgimento di quegli operatori privati in grado di concorrere con i propri capitali e con la propria esperienza qualificata.

In una prospettiva quale quella illustrata occorre pervenire ad un'esatta identificazione degli operatori economici privati che possono essere potenzialmente coinvolti in un programma di riqualificazione. In prima approssimazione e in un'ottica strettamente analitica è possibile individuare quattro tipi di operatori privati: 1. proprietari delle aree;

2. promotori; 3. imprese di costruzioni; 4. imprese utenti (user). A questa apparente semplicità di ruoli in realtà corrisponde una complessità di relazioni e obiettivi, che sotto particolari condizioni potrebbero risultare conflittuali, con evidenti ricadute negative sull'efficacia complessiva del programma.

Da questo punto di vista può essere decisamente interessante analizzare alcune questioni che allo stato attuale restano aperte tra queste:

Quali devono essere le caratteristiche di un'area in grado di accogliere funzioni economiche innovative? Risulta evidente, anche sulla base delle considerazioni, fin qui fatte che non tutte le aree presentano uguale appetibilità economica, quindi è possibile individuare delle caratteristiche (localizzative, di dotazione, ambientali etc.) che possono costituire dei fattori di successo nella promozione di un programma di riqualificazione, da parte delle amministrazioni comunali, presso i privati.

Quali possono essere i final users?

L'individuazione di attività urbane, particolarmente sensibili, con cui attivare delle partnership può risultare un fattore chiave, non solo in termini di consenso, ma anche in termini di integrazione strategica. Da questo punto di vista sarebbe estremamente facilitato il percorso di convergenza di una pluralità di finanziamenti settoriali su un determinato progetto. In un'ottica di questo tipo inoltre, la questione della dotazione infrastrutturale diventa un nodo centrale e che necessita di essere affrontato rapidamente se si intendono attivare processi di sviluppo locale. Non è, infatti, possibile pensare di aumentare la competitività di un'area senza prevedere lo sviluppo di infrastrutture dedicate al trasporto e alla mobilità di infrastrutture tecnologiche dedicate al trasferimento dell'informazione e alla comunicazione.

Le prime, favorendo l'accessibilità delle aree, assumono un valore strategico ai fini della produzione di beni fisici favorendone la distribuzione. Questo implica che occorre ridisegnare l'organizzazione del territorio sulla base di alcune funzioni emergenti, ma allo stesso tempo irrinunciabili, tra queste senza dubbio assume un ruolo prioritario quella della logistica e in particolare quella della city logistic. Occorre, insomma dotare il territorio di un sistema di nodi intermodali che costituiscano quasi dei portali fisici per l'entrata e l'uscita dalle città in

grado di svolgere un servizio alle imprese, specie dove le dimensioni e l'organizzazione imprenditoriale non permettono la possibilità di sviluppare autonomamente strutture logistiche. La possibilità di disporre di strutture capaci di organizzare in modo efficiente e sostenibile il trasporto costituisce un fattore di innalzamento complessivo della qualità localizzativa, incidendo sia sull'economicità dei processi, mediante una consistente riduzione dei costi di trasporto, sia sulla vivibilità della città riducendone la congestione e favorendo, in tal modo, una più razionale mobilità di persone e merci. Un discorso analogo può essere fatto per la dotazione di infrastrutture tecnologiche; anche in questo caso ci troviamo di fronte ad una precisa esigenza di chi deve localizzare un'attività economica. In presenza di una tendenziale evoluzione dei processi verso la dematerializzazione, diviene sempre meno vincolante il fattore localizzazione. Tuttavia l'assenza di adeguate infrastrutture tecnologiche costituisce, di sicuro, una discriminante ai fini della localizzazione, in altri termini nessuno può pensare che un'impresa scelga oggi di localizzarsi in un'area che non sia servita da reti tecnologiche in grado di permettere il trasferimento di informazioni, lo sviluppo di e-business, l'accesso alla sempre maggiore quantità di servizi offerti per via telematica. Questo implica che queste aree siano dotate di sistemi di cablaggio (basato su fibre ottiche o reti a banda larga) in cui è possibile riversare una massa d'informazioni via via crescente a secondo del grado di complessità organizzativa e della dimensione dei *final users* che vi si impiantano.

Occorre però fare molta attenzione in quanto, il processo di cablaggio (che peraltro si presenta ad uno stadio avanzato almeno per ciò che attiene le principali città italiane), non può prescindere da un progetto complessivo e ciò al fine di evitare “[...] che il cablaggio della città si limiti ad una semplice sostituzione o nuova introduzione di materiali nel tessuto urbano (una rete che si affianca alle sei già esistenti); occorre operare con l'obiettivo di costruire le nuove linee in funzione del miglioramento di tutti i servizi, e quindi realizzare una rete intelligente legata sia al concetto di equipollenza (in modo tale da garantire la completa accessibilità a tutte le funzioni urbane), sia al concetto di efficienza al fine di un'erogazione qualitativamente elevata dei servizi forniti alla collettività”. (Beguinet, 1996)

Come armonizzare le diverse temporalità di processo dei singoli operatori?

Questo diventa un altro elemento fondamentale in quanto il coinvolgimento di operatori di questo tipo richiede la ricostruzione e l'integrazione di un sistema di tempi e metodi di attuazione del programma. Tale necessità nasce dall'esigenza di abbattimento di tutti i potenziali elementi di frizione derivanti dal fatto che le tempistiche e le modalità di attuazione, da parte dei singoli attori coinvolti, sono per forza di cose differenti.

Quindi, in conclusione, è possibile intravedere degli scenari di sviluppo sicuramente interessanti, qualora si recuperi il senso e lo scopo originario della legge anche in una prospettiva di eventuale nuova tornata di progetti. Ad ogni modo non è più rinviabile un'ampia riflessione che, partendo da queste tematiche, porti ad un complessivo

ritracciamento degli indirizzi da fare intraprendere ai programmi di riqualificazione, e in generale i programmi complessi, di nuova generazione.

BIBLIOGRAFIA

- Beguino C. (1996), Teleporti intelligenti per la nuova città, cablata. *Media, Telematica, Futuro*, Telema n°3 Inverno 1995/96 <http://www.fub.it/telema/TELEMA3/Beguino3.html>)
- Bezzi C.(2001), *Il disegno della ricerca valutativa*, Franco Angeli, Milano.
- Ciciotti E. (1998), *Competitività e territorio*, Roma: Carocci.
- Crocioni G.,(1998), I programmi di riqualificazione urbana: lo stato dell'arte e le potenzialità innovative, in *Urbanistica Informazione*, n. 159.
- Franz G., (2000); *Riqualificazione urbana in Emilia Romagna*, *Urbanistica*, 115
- Franz G., (a cura di), (2001); *Trasformazione, innovazione, riqualificazione urbana in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Gargiulo C., Battarra R., (2002); I fattori di successo del processo di trasformazione delle aree dismesse: casi a confronto; *Atti della XXIII Conferenza AISRe, Reggio Calabria, 10-12 ottobre 2002*
- Giunta Regionale della Regione Emilia Romagna (1997), *La Regione Globale. L'Emilia Romagna nell'Europa del 2000*. R.E.R, Bologna.
- Ombuen S., Ricci M., Segnalini O., (a cura di) (2000), *I programmi complessi, innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole24ore, Roma.
- Palermo P., (2001), *Prove d'innovazione. Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*. Franco Angeli, Milano.

ABSTRACT

The season first complex programs generation it has been concluded, but it leaves opened many issues. In fact, if, on one side, it is assisted to a general attempt of results evaluation, from an other side, it's emerging from decision makers and stakeholders an evaluation demand able to catch the impacts of urban regeneration programs. From a planner point of view it's very interesting to understand the way these impacts act especially in strategical lines definition by policy and decision makers and for their relations with the town planning system. Starting from this assumption, the paper attempts to develop some considerations on Emilia Romagna experience. The choice of this study case it's not fortuitous for two orders of reasons: the first is because the regional administration of Emilia Romagna it's one of few Italian regions to introduce a laws to promote at the local level the development of urban regeneration programs, the second is that actually it has been concluded the first phase with subscription of program agreements by public and private social actors. This permits to have a privileged point of observation for evaluating the first results and effects of this process phase. In this sense, this study focalised its attention on emerging weakness and strength factors of regional policy in matter of urban rehabilitation.