

Edoardo Preger

Politiche di riqualificazione urbana a confronto: l'esigenza di un disegno strategico della città come garanzia di efficacia

Il confronto della situazione bolognese in materia di riqualificazione urbana a confronto con il quadro più ampio di altre significative esperienze italiane ed europee mostra con una precondizione necessaria alla riuscita di queste politiche sia il loro inserimento in un disegno strategico complessivo della città. In questo modo, oltre al ruolo simbolico relativo al passaggio dalla città industriale a quella post-industriale, gli interventi di riqualificazione possono promuovere concretamente il riposizionamento delle città in termini di "rango", di capacità attrattiva di saperi e risorse, di connotazione di una specifica e riconoscibile identità.

1. Le opportunità legate alla riqualificazione nella fase di declino della città industriale

Mi è stato chiesto un contributo sul tema della riqualificazione urbana, guardando alle esperienze fino ad oggi realizzate in Italia e in Europa. A parte troverete una veloce rassegna critica su questi temi. Affronterò quindi i problemi di Bologna cercando stimoli e suggerimenti dalle esperienze e dalle migliori pratiche che sono state realizzate in Europa e anche nella nostra realtà.

La riqualificazione non è un tema solo di oggi o della città moderna, ma riguarda anche altre epoche storiche. Le città sono state ristrutturare più volte, dopo fasi di crescita, di ripiegamento, o anche di rifondazione. Ciò di cui oggi parliamo è la riqualificazione che segue la grande rivoluzione industriale, in Europa e in America, dopo un lungo ciclo di sviluppo e soprattutto dopo la fase recente di sviluppo dell'ultimo dopoguerra.

Le esperienze europee più significative sono spesso legate a grandi fenomeni di ristrutturazione industriale, con le conseguenti crisi economiche e sociali che le hanno seguite: penso alla crisi dell'acciaio e del carbone, della chimica o delle città portuali. Queste crisi hanno generato anche delle occasioni di riqualificazione, creando quelli che sono stati chiamati "i grandi vuoti urbani", cioè le grandi aree dismesse nel cuore delle città, che alcune città hanno saputo cogliere come opportunità di riqualificazione.

Le esperienze migliori che conosciamo nascono però all'interno di un disegno strategico della città, sono parte e in qualche modo strumento di un piano strategico di riqualificazione e di recupero della città. L'occasione del riuso di aree dismesse è stata colta per ripensare al ruolo di queste città, per riposizionarle

Edoardo Preger

sotto il profilo economico e sociale, per ritrovare una nuova identità. I grandi progetti di trasformazione urbana sono anche il simbolo e la rappresentazione fisica del passaggio dalla città industriale a quella post-industriale, caratterizzata soprattutto sul versante del terziario, del turismo, della cultura, dello spettacolo, della ricerca.

Sono occasioni per attrarre investimenti e risorse di carattere finanziario imprenditoriale, ma anche risorse umane e nuove opportunità per i cittadini, attraverso diverse forme di occupazione. Questo è stato anche il problema affrontato in Italia nel triangolo industriale, con la grande crisi di Genova, di Torino, in parte di Milano, che è stata città industriale ma anche grande capitale finanziaria e terziaria. I processi di declino produttivo e di crisi sociale hanno posto con urgenza la necessità di ripensare il tradizionale ruolo produttivo. Alcune città hanno puntato decisamente verso un destino post-industriale, Milano e Torino in particolare, altre hanno pensato invece anche di cogliere queste occasioni per reindustrializzare in forme più sostenibili le aree dismesse. È il caso per esempio del ponente genovese e di Porto Marghera.

2. La relativa “anomalia” della situazione emiliana e in particolare bolognese

L'origine invece della riqualificazione nella nostra Regione, peraltro allo stadio ancora iniziale, è completamente diverso. Qui non abbiamo sofferto le grandi crisi industriali, a parte alcuni casi particolari, e la disponibilità delle aree nasce soprattutto da episodi di rilocalizzazione industriale per esigenze di carattere funzionale. In molti casi si tratta della rilocalizzazione di infrastrutture (scali merci, ospedali e manicomi chiusi, mercati all'ingrosso, gasometri). Sono queste le principali occasioni che hanno caratterizzato le prime esperienze di riqualificazione urbana in Emilia Romagna.

E, a parte l'eccezione di Ravenna, dove la trasformazione della darsena di città si lega a un progetto più complessivo di riposizionamento strategico, dopo la grande ristrutturazione del comparto chimico, i programmi che sono fioriti nelle altre città della regione in questi ultimissimi anni sono stati, almeno nei casi migliori, l'occasione per modernizzarle, per dotarle di servizi urbani o di quartiere, di verde e di infrastrutture. In altri casi, purtroppo, sono state mere occasioni di valorizzazione di proprietà private, con qualche beneficio pubblico in termini di standard.

Bologna, dal punto di vista strategico, è una città già fortemente caratterizzata come città terziaria. Non soffre, salvo casi particolari, di gravi crisi industriali. E quindi, anche qui, le occasioni di riqualificazione nascono dalla disponibilità di aree, in particolare quelle ferroviarie e le aree militari, o dalla rilocalizzazione di alcune infrastrutture pubbliche come il mercato.

L'obiettivo strategico a Bologna non sta pertanto nel suo riposizionamento economico, che è già ampiamente definito, ma deriva da altre esigenze e criticità: la riduzione del ruolo residenziale - sia in termini di abitanti, sia di attività collegate con la residenzialità, come il piccolo commercio - , ma soprattutto quella perdita del fattore di integrazione sociale che ha costituito uno dei punti di forza distintivi della realtà bolognese, un primato riconosciuto a lungo nella esperienza italiana; un declino nella qualità ambientale di molte parti urbane e la congestione del traffico; l'esigenza di riorganizzazione i grandi sistemi funzionali, in parte già in atto, penso all'Università, alla Fiera, alla Sanità; il rapporto con l'area metropolitana e con l'intera Regione. C'è quindi uno stretto legame fra il tema della riqualificazione urbana, il disegno urbanistico complessivo della città e gli obiettivi strategici che la città e il suo territorio si devono porre e quindi occorre capire come i programmi di riqualificazione si collocano rispetto alla pianificazione generale.

3. La propensione derogatoria della legislazione e l'esperienza dell'Emilia-Romagna e di Bologna

La possibilità offerta in Italia dalla legislazione, sia quella nazionale, a partire dalla legge 179 del '92, sia le legislazioni regionali, di operare in variante ai Piani Regolatori attraverso i programmi complessi, ha determinato una distorsione nelle finalità di questi strumenti, pensati per riqualificare, favorendo la concertazione fra pubblico e privato, e poi usati in molti casi per cambiare i piani, per operare in deroga.

In qualche caso, penso all'esperienza milanese e lombarda, questa prassi è stata addirittura teorizzata, in polemica con una pianificazione vista solo come ostacolo alle dinamiche economiche e allo sviluppo della città.

Le migliori esperienze europee invece dimostrano che avere un disegno chiaro del futuro della città, e una visione strategica del suo sviluppo, ha determinato anche le condizioni per il successo delle politiche di riqualificazione urbana. Voglio citare solo il caso di Barcellona, che da oltre vent'anni ha un disegno strategico di riqualificazione che è stato perseguito in modo coerente attraverso strumenti di gestione appropriati. Barcellona è senz'altro una buona esperienza a cui guardare, dove le politiche di riqualificazione, con tutte le loro flessibilità, operano all'interno di un quadro di pianificazione e di visione strategica ben definito.

Ma esperienze positive ce ne sono state anche in Italia e nella nostra regione. Ravenna, che citavo prima, è un caso di pianificazione di questo genere, e così è stato per Piacenza o per Cesena, dove il tema della riqualificazione di parti centralissime della città costituisce l'obiettivo centrale dei rispettivi Piani Regolatori.

Edoardo Preger

Può avvenire anche il processo inverso, quando i programmi di riqualificazione diventano l'occasione e lo stimolo per ripensare alla pianificazione. Era questo l'intento annunciato a Bologna, già alla fine del '99, quando fu deliberata la delimitazione degli ambiti di riqualificazione. Doveva essere un primo passo per un nuovo disegno urbanistico e per la revisione del piano dei servizi, ripensando un Piano Regolatore elaborato in una fase in cui il tema della riqualificazione non era, perlomeno in Emilia Romagna, ancora all'ordine del giorno, e che pure si poneva l'obiettivo della ricomposizione dei tessuti, avviando anche alcuni interventi in questo senso.

Le successive esperienze di programmi in variante al piano, penso all'O.d.G. 70 e al più recente O.d.G. 136, hanno invece promosso una cinquantina di interventi molto frammentati, senza avere alle spalle e senza prefigurare un disegno chiaro di coordinamento urbanistico.

Io credo però che oggi, dopo l'approvazione della legge 20/2000, la nuova Legge Urbanistica Regionale sul governo del territorio, il quadro legislativo si sia ricomposto. Il Piano Strutturale è infatti lo strumento deputato ad individuare non solo gli ambiti di riqualificazione, ma anche a definirne gli obiettivi, le prestazioni e gli standard di qualità urbana che si vogliono perseguire; e la Legge Regionale 19/1998, che pure ha avuto una funzione positiva di stimolo, per molte realtà comunali, ad affrontare per la prima volta il tema della riqualificazione, riprende il suo ruolo proprio di programmazione degli interventi e di regolazione delle procedure nella concertazione con i privati. Quindi si ricompono un quadro procedurale in cui la riqualificazione si colloca all'interno della pianificazione di carattere strutturale.

Gli obiettivi urbanistici, infrastrutturali, ambientali e sociali che devono essere al centro delle politiche di riqualificazione, sono dunque materia propria della pianificazione urbanistica, e in questo quadro va collocata la concertazione con i privati, fissando quelli che devono essere i limiti della negoziazione fra pubblico e privato e specificando soprattutto i benefici pubblici attesi. Quindi è su questo che alla fine si può fare un bilancio della riqualificazione e misurare quanto di questi obiettivi è stato effettivamente realizzato.

Ogni città ha i suoi problemi, e su questi vanno misurati gli obiettivi. Non ci sono obiettivi generalizzabili per tutti: ci sono città che sono troppo dense, e che quindi cercano di cogliere l'occasione della riqualificazione per recuperare spazi vitali; altre città, viceversa, che per contrastare la dispersione insediativa, puntano ad addensare la città. Questi sono ovviamente due esempi limite, mentre la realtà è di solito più complessa.

Ci sono altre città che puntano su grandi operazioni di *marketing* urbano, su interventi emblematici per diventare attrattive di nuove risorse. Bilbao ha esplicitamente puntato, con la realizzazione del Museo Guggenheim, a riposizionarsi da città portuale e industriale a città turistica e della cultura, attraverso una

straordinaria iniziativa di promozione della propria immagine nel mondo. Altre città invece puntano invece sulla ricucitura paziente di tessuti periferici degradati, creando nuove polarità diffuse: è il caso di Roma, con il suo impegnativo Piano di Recupero delle periferie.

Bologna ha rilevanti temi urbanistici da affrontare in termini di riqualificazione: ha le aree ferroviarie e le caserme, da cui derivano le più grandi opportunità, sia in termini dimensionali che di centralità; c'è la rete infrastrutturale che la attraversa e che la divide; le aree dismesse o di futura possibile dismissione, ancora diffuse all'interno dei tessuti urbani. Nello stesso tempo ha criticità ed esigenze a cui il Piano Strutturale dovrà dare risposte. La prima è sicuramente quella abitativa – ampiamente ribadita – dovuta sia ai costi delle abitazioni sia alla ricerca di migliori condizioni abitative. Una delle condizioni che deve essere alla base dei programmi di riqualificazione è quella di creare nuove condizioni di qualità ambientale per la residenza, a prezzi sostenibili anche per fasce di popolazione a reddito più basso. Questo comporta una riduzione delle aspettative di valorizzazione delle aree pubbliche e private; insisto, anche sulle aree pubbliche, come quelle ferroviarie o militari.

In secondo luogo, occorre dare risposte di lungo respiro a sistemi funzionali di dimensione metropolitana e regionale, che in parte sono già al centro di intese: l'Università e gli istituti di ricerca, la Fiera e i congressi, il sistema ospedaliero, la città della giustizia, della direzionalità pubblica, della cultura, dello sport, dello spettacolo. Questi grandi sistemi, che sono di valenza metropolitana e regionale, se non in alcuni casi nazionale, sono altrettanti punti di forza di Bologna, ma sono anche fattori di criticità che possono trovare risposta da una parte in politiche di decentramento a scala metropolitana e regionale e dall'altra trovando sedi adeguate, anche cogliendo le occasioni delle aree dismesse, per creare o riorganizzare il loro cuore direzionale.

In terzo luogo, vi è l'esigenza di un forte rilancio della qualità ambientale, non solo a livello diffuso, elevando gli standard, ma anche come dotazione urbana. È il tema per esempio dei parchi territoriali, è l'esigenza di una fascia di mitigazione già molte volte citata ma ancora non praticata rispetto alla tangenziale, ma anche di politiche di parchi urbani.

C'è poi un ragionamento sul sistema ferroviario che coinvolge Bologna. Il principale nodo ferroviario italiano non può restare solo un grande tema di carattere infrastrutturale e di *restyling* e rifunzionalizzazione della Stazione.

Io credo che questa grande porta della città così potenziata debba ridiventare un tema progettuale di ampia ristrutturazione di questa area cruciale della città, come è avvenuto in tante città europee. Ma anche la rete ferroviaria minore deve diventare non solo il supporto, per una mobilità sostenibile a livello metropolitano, ma deve anche essere occasione di riqualificazione per i tessuti attraversati, per migliorare le connessioni fra le parti della città che oggi sono di-

Edoardo Preger

vise e per creare luoghi di incontro e polarità di servizio attorno alle stazioni minori.

4. La questione delle funzioni ed il problema degli strumenti

Infine una riflessione sul *mix* funzionale, che è stato fino ad oggi pensato soprattutto per dare un po' di terziario a quartieri prettamente residenziali, ma giocato soprattutto sulla base delle convenienze del mercato, che oggi privilegia la residenza. È il pubblico che deve governare queste scelte, non con una visione dirigistica, ma avendo un preciso disegno dell'organizzazione pubblica dei servizi, sia pubblici sia privati.

Un ragionamento dovrebbe essere fatto anche sulle attività produttive, ovviamente quelle più leggere e compatibili, che possono convivere con le altre funzioni urbane. Non credo sia affatto scontato che le attività produttive - ripeto, "compatibili" - debbano tutte uscire dalla città. Anzi, possono essere ancora un fattore di ricchezza e di qualità economica e sociale, oltre che di integrazione, e vanno quindi considerate come possibili all'interno del disegno urbanistico della città. Penso che il tema del lavoro produttivo nella città deve ritornare all'ordine del giorno anche della pianificazione, senza dare per scontato il suo allontanamento.

Concludo sugli strumenti per la realizzazione dei programmi. Io ritengo che programmi vasti di riqualificazione – come dimostra l'esperienza migliore europea - inquadrati in Piani Strutturali adeguati e con forte valenza strategica, hanno bisogno di strumenti di supporto e di coordinamento di lungo respiro. La riqualificazione del bacino della Ruhr, lanciata attraverso una di quelle esperienze particolari che la Germania fa da decenni con le esposizioni internazionali di architettura, si è realizzata nel corso di dieci anni, ma non sarebbe stata pensabile senza avere una struttura di supporto, come è stata l'agenzia che ha coordinato il programma *IBA Emscher Park*, che ha coordinato gli oltre 120 progetti di intervento attraverso concorsi internazionali.

A Barcellona è stato costituito un comitato esecutivo che ha coordinato tutti i principali interventi di trasformazione della città dal 1980 ad oggi.

In Italia ci sono state esperienze di carattere più operativo. Penso alle agenzie per il recupero del ponente genovese, all'Immobiliare Venezia per il recupero di Porto Marghera, in parte anche a Bologna con la società finanziaria legata alla Fiera. Si tratta, nella nostra esperienza, di società prevalentemente pubbliche, che hanno compiti di carattere soprattutto operativo. E' però evidente che operazioni di grande respiro strategico non possono essere gestite con gli strumenti tradizionali, col solo intervento pubblico da una parte o attraverso la convenzione urbanistica tradizionale con il privato, e neppure con gli accordi di programma caso per caso.

Queste esperienze devono avere alle loro spalle strutture efficaci di supporto che garantiscano il coordinamento, una visione di lungo periodo e un' alta ca-

pacità di indirizzo e di progetto. A queste agenzie possono poi aggiungersi strumenti operativi nuovi, come le Società di trasformazione urbana o le società di scopo, per gestire singoli programmi complessi.

In conclusione, il Piano Strutturale costituisce il quadro generale entro cui collocare i programmi di riqualificazione, definendone le condizioni e gli obiettivi, mentre il successo di una strategia di riqualificazione ha bisogno di strumenti di coordinamento e di gestione di lungo periodo.

Io credo che Bologna e gli altri Comuni dell'area centrale debbano affrontare con una visione ampia i temi della pianificazione per il proprio futuro.