

# Carta **AUDIS** della Rigenerazione Urbana

## **GLI OBIETTIVI**

### **LA CARTA**

- 1 La qualità urbana
- 2 La qualità urbanistica
- 3 La qualità architettonica
- 4 La qualità dello spazio pubblico
- 5 La qualità sociale
- 6 La qualità economica
- 7 La qualità ambientale
- 8 La qualità energetica
- 9 La qualità culturale
- 10 La qualità paesaggistica

### **GLI ATTORI**

- Il Pubblico
- Il Privato economico
- Il Privato collettivo

### **GLI STRUMENTI**

- Le politiche pubbliche
- La partnership pubblico-privato
- La valutazione
- L'informazione
- La partecipazione

**AUDIS**

Associazione Aree  
Urbane Dismesse

10 giugno 2008

## GLI OBIETTIVI

La Carta AUDIS della Rigenerazione Urbana propone i principi di riferimento per i programmi di trasformazione delle aree urbane dismesse o dimettibili che, avendo perduta l'originaria funzione, costituiscono oggi i luoghi di maggiore potenzialità per la città, dal punto di vista della riqualificazione economica, sociale, urbanistica e ambientale.

Una risorsa che non può essere sprecata.

La Carta si rivolge a tutti i soggetti che operano nella città (il Pubblico, il Privato economico e il Privato collettivo) offrendo l'insieme di idee e pratiche che hanno retto alla prova delle trasformazioni avvenute, selezionate dai soci AUDIS in oltre dieci anni di attività.

Attraverso la Carta della Rigenerazione Urbana AUDIS intende favorire il raggiungimento di questi **obiettivi**:

- **esplicitare gli ambiti** che, nel loro insieme, determinano la qualità di una trasformazione urbana per consentire una valutazione trasparente dei processi in corso a tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti;
- **riequilibrare i centri urbani** impoveriti dal progressivo svuotamento di funzioni (lavoro, tempo libero, residenza);
- **bloccare lo spreco di territorio** attraverso un pieno riuso degli spazi già urbanizzati;
- **governare i mutamenti**, convertendoli in occasioni di progresso urbano, anziché subirne le conseguenze;
- **integrare discipline, interessi diversi e competenze** specifiche nella chiara individuazione di ciò che costituisce l'interesse collettivo;
- **riconoscere il ruolo insostituibile delle decisioni condivise** che possono essere assunte solo all'interno del campo di competenze Pubbliche nel quadro del corretto riconoscimento del ruolo del Privato economico e del Privato collettivo;
- **innescare azioni diffuse di rigenerazione urbana**, che creino il contesto più adatto per aumentare la qualità della vita di tutti e di ciascuno in un quadro di coesione sociale e di capacità competitiva;
- **aprire la riflessione** sulle modalità di rigenerazione anche di quelle parti di città costruite prevalentemente tra gli anni '50 e '70 del secolo scorso, che hanno esaurito il proprio ciclo economico e sono in stato di grave degrado fisico e spesso sociale.

Il trasferimento dalle città di un vasto sistema di attività avvenuto negli ultimi decenni, unito ad un forte e spesso distorto sviluppo del mercato immobiliare, ha progressi-

vamente indebolito i centri urbani impoverendoli di funzioni e persone, causando squilibri territoriali, sociali, ambientali ed economici.

La domanda di spazi e funzioni che la città continua a produrre e nel contempo la stringente necessità di non proseguire con lo spreco della risorsa territorio, rendono evidente come le aree dismesse costituiscano un fattore strategico del processo di rigenerazione e sviluppo della città contemporanea.

Accanto alla problematica delle aree dismesse, le riflessioni e le esperienze svolte da AUDIS hanno fatto emergere quella relativa alle aree urbane in maggior parte residenziali, prevalentemente costruite tra gli anni '50 e '70 del '900, in cui i fattori di degrado e di collasso rendono oggi indispensabile una trasformazione profonda, tanto da fare ipotizzare anche soluzioni radicali quali l'abbandono, la demolizione e la sostituzione degli edifici esistenti. Non aree dismesse ma aree 'dismettibili' che necessitano di una trasformazione radicale per una vera rigenerazione.

L'affinarsi degli strumenti di conoscenza circa le dinamiche della città, le mutate condizioni socio-economiche dei suoi abitanti e i rapporti tra interessi collettivi e interessi privati, ci mette oggi in grado di prevedere e governare tali mutamenti, convertendoli in occasioni di sviluppo urbano, anziché subirne le conseguenze. La rinuncia al governo di tali processi comporta per la collettività costi consistenti e sempre meno sostenibili.

Solo se pianificata e gestita in un'ottica d'insieme, inoltre, la trasformazione di queste parti di città può innescare una rigenerazione urbana complessiva, che restituisca agli abitanti vecchi e nuovi un ambiente più adatto per lo sviluppo individuale e la crescita collettiva, favorendo la coesione sociale e la capacità competitiva a livello regionale, nazionale e internazionale.

I principi che la Carta propone hanno per molti aspetti una valenza di carattere generale, ma riferiti alle aree oggetto della nostra attenzione assumono enfasi e connotazioni specifiche.

La politica urbanistica, intesa in senso tradizionale, non basta alla città di oggi. I grandi problemi delle città, riflesso dei grandi problemi della società, necessitano di un'azione che nasce da un confronto costante tra le diverse discipline. Per raggiungere un livello di intervento più adeguato e concreto è necessaria quindi l'integrazione tra competenze specifiche, discipline e interessi diversi,

basata sulla chiara individuazione di ciò che costituisce il bene comune.

**Il documento si compone di tre sezioni:** la Carta, che costituisce il contenuto di indirizzo individuando dieci elementi di qualità; gli Attori e gli Strumenti, che ne rappresentano il contesto politico e operativo.

Gli elementi della qualità sono quelli ritenuti necessari perché la trasformazione delle aree dismesse o dismettibili produca non solo la loro riqualificazione, ma la rigenerazione urbana nel suo insieme. Si tratta della qualità urbana, urbanistica, architettonica, dello spazio pubblico, sociale, economica, culturale, ambientale, energetica e paesaggistica.

Gli attori sono il Pubblico, il Privato economico e il Privato collettivo.

Gli strumenti sono: la politica urbana, la partnership pubblico-privata, la valutazione, l'informazione e la partecipazione.

## LA CARTA

### 1. La qualità urbana

Perseguire la qualità urbana significa porre in rapporto dinamico tutti gli elementi legati alla riqualificazione di un'area con quelli più ampi del contesto nel quale essa insiste. La somma di singoli buoni progetti non basta, infatti, a garantire qualità urbana, in termini di miglioramento della vita dei cittadini.

La qualità di un intervento di rigenerazione si misura anche dalla sua capacità di divenire fattore di innesco e moltiplicazione di un più ampio ed equilibrato sviluppo urbano che comprenda residenzialità, servizi e lavoro.

Il concetto di "qualità urbana" rimanda a definizioni complesse e non uniformi le cui componenti interagiscono tra di loro in modo diverso nello spazio (città piccole/grandi; centrali/periferiche; nord/centro/sud, ecc.) e nel tempo (particolari condizioni storiche, sociali ed economiche).

I presupposti per realizzare gli interventi di rigenerazione sono essenzialmente:

- che il governo della riorganizzazione territoriale sia esercitato dalle istituzioni in modo sempre più aperto al contributo di tutti gli attori;
- che i processi di trasformazione abbiano come obiettivo generale quello di contribuire a realizzare maggiore coesione sociale ed economica, presupposto per lo sviluppo di tutto il territorio;
- che il giudizio sulla qualità di ogni singolo intervento comprenda la sua capacità di integrazione fisica, sociale ed economica con il contesto urbano e che l'effetto riqualificativo sia duraturo nel tempo.

### 2. La qualità urbanistica

Ogni progetto di rigenerazione deve essere inquadrato in una logica definita a monte dagli strumenti di pianificazione e programmazione strategica di ampia scala, quali i piani urbanistici generali, i piani strategici, i programmi dei sindaci etc.

Ciascuna collettività può scegliere lo strumento più congeniale purché capace di subordinare ogni trasformazione urbana agli obiettivi condivisi che compongono l'interesse generale della città e sono perciò irrinunciabili.

Senza un disegno complessivo c'è il rischio che prevalga la logica interna del singolo progetto, spesso a scapito della collettività e della qualità urbana.

E' indispensabile che il contesto istituzionale abbia defi-

nito, oltre alle regole di governo del territorio e i conseguenti strumenti operativi, anche la strategia di sviluppo che i cittadini, attraverso gli strumenti democratici della rappresentanza e della partecipazione, intendono imprimere alla loro città.

Il quadro strategico scaturisce da una sintesi degli interessi sociali, economici e culturali che la comunità urbana si è data; è espressione del ruolo che la città intende ricoprire nel territorio e del grado di competitività da attivare su scala regionale, nazionale e internazionale.

E' necessario un processo di progettazione trasparente che, unito alla semplificazione delle procedure urbanistiche, renda espliciti gli obiettivi dell'intervento, riduca i rischi legati ai ritardi e alla lievitazione dei costi e, quindi, favorisca il giusto operare.

L'impianto normativo e lo strumento urbanistico devono garantire, all'interno di parametri chiari e definiti, elementi di flessibilità perché la proposta urbanistica possa essere attuata anche nel medio-lungo periodo, garantendo sempre la certezza del diritto e la coerenza con il progetto/programma iniziale.

### 3. La qualità architettonica

La qualità architettonica di un processo di rigenerazione è riferita sia ai manufatti progettati ex-novo che a quelli riqualificati e costituisce un'occasione per elevare la qualità complessiva della città del '900, spesso drammaticamente carente.

La qualità architettonica si gioca in sostanza su tre piani:

- la sfida della contemporaneità e dei nuovi stili dell'abitare, del lavorare, del vivere, della multietnicità;
- l'uso delle nuove tecnologie compatibili con l'ambiente e che assicurino il risparmio delle risorse;
- l'integrazione e la continuità con l'esistente, la storia dei luoghi e i fattori identitari locali.

L'integrazione tra questi aspetti produce attrattività per i potenziali investitori e i futuri fruitori che sono incoraggiati a investire, abitare o trasferire le loro attività nelle aree riqualificate.

Per raggiungere elevati livelli di qualità della forma urbana e architettonica va usato al meglio l'apparato disciplinare in nostro possesso e perseguite tutte le procedure utili a questo scopo. Tra queste, il ricorso ai concorsi pubblici, promossi anche da parte dei privati, può rendere ogni progetto un vettore di idee per arricchire la città

e per darle identità, anche nella realizzazione delle urbanizzazioni e delle opere pubbliche in generale, che rivestono un ruolo primario nella vita sociale degli abitanti. In questo senso va riabilitata la centralità della figura del progettista, garante del rapporto tra le esigenze dell'abitare e del vivere, qualità del progetto e necessità del costruttore.

#### 4. La qualità dello spazio pubblico

Una città fatta di adeguati spazi pubblici favorisce lo sviluppo, la convivenza civile, la comunicazione e l'aggregazione sociale, la sicurezza, la conoscenza reciproca e la partecipazione.

Riferita alla rigenerazione di aree dismesse o dismettibili, la qualità dello spazio pubblico ha una funzione di rilievo per riavviare i necessari processi di identificazione e integrazione sociale e per la riconoscibilità del luogo; è importante per la ricucitura e la fluida circolazione e scambio con il contesto urbano.

Esso costituisce il completamento indispensabile alla valorizzazione del patrimonio architettonico e urbanistico, aumenta la qualità generale del tessuto urbano laddove accresce le opportunità di mobilità, anche per le categorie più svantaggiate, crea un ambiente attraente, sicuro e flessibile capace di competere con i nuovi poli residenziali, terziari, commerciali e del tempo libero sorti all'esterno dei nuclei urbani, restituendo valore aggiunto alle parti centrali e consolidate delle nostre città.

Secondo la tradizione storica europea, gli spazi pubblici devono tornare ad essere elemento costitutivo del tessuto urbano dove la mobilità, pedonale in primis e veicolare (se necessaria) sia garantita senza il ricorso a soluzioni viabilistiche improprie per la città (svincoli, sottopassaggi e rotonde), favorendo la realizzazione di luoghi aperti, piacevoli e sicuri.

In controbilanciamento alla scarsa durabilità delle opere di architettura contemporanea, avere nuovi spazi pubblici di qualità significa investire nel capitale sociale urbano fisso a medio lungo termine.

#### 5. La qualità sociale

Qualità sociale significa benessere per gli abitanti (residenti e city users), sia come individui che come collettività. Il contesto urbano deve facilitare la coesione, favorire i rapporti interpersonali e l'interazione con i luoghi, offrire servizi adeguati ed evitare processi di esclusione

o emarginazione.

In questa chiave è fondamentale puntare, negli interventi con destinazioni residenziali, ad una composizione sociale articolata, attraverso la realizzazione di un'offerta immobiliare diversificata (proprietà/affitto, mercato/social housing). Inoltre, laddove è possibile, occorre mantenere e sviluppare le attività lavorative all'interno delle aree, in modo da scongiurare il rischio della riproposizione del "recinto" monofunzionale.

E' indispensabile verificare la sostenibilità sociale delle trasformazioni prevedendo l'impatto che esse avranno sul contesto. La tenuta e il miglioramento delle dotazioni territoriali, delle aree verdi, delle aree pedonali, del commercio, dei luoghi di aggregazione, degli spazi pubblici, della residenza sociale e non convenzionale, sono tutti fattori imprescindibili nelle operazioni di riqualificazione urbana.

Gli obiettivi sociali devono essere perseguiti dal programma di rigenerazione nelle sue premesse, politiche e tecniche, e sviluppate nel progetto, nella sua esecuzione e gestione, attraverso un processo codificato di partecipazione.

#### 6. La qualità economica

La qualità economica di un intervento a scala urbana risiede essenzialmente in due fattori:

- la capacità di produrre occasioni di sviluppo autopropulsivo duraturo nel tempo e crescita economica dell'area urbana in cui si inserisce;
- il bilanciamento tra qualità tecnica, tempi, efficienza attuativa e costo globale per evitare diseconomie nelle fasi di progettazione e realizzazione dell'opera, nonché nella sua gestione e manutenzione.

Una trasformazione urbana di qualità genera benefici economici sia per gli investitori (Privato economico), sia per il Pubblico, che per i cittadini (Privato collettivo); attira investimenti generando sviluppo e nuove opportunità di lavoro.

I benefici potenziali devono essere considerati e assunti fin dalla nascita del programma di recupero che, nella sua valutazione, deve evidenziare le utilità e i benefici più larghi (pubblici e privati) generati dagli investimenti di riqualificazione (pubblici e privati).

È importante determinare i presupposti finanziari ottimali per le trasformazioni, in particolare favorendo le condi-

zioni che danno maggior spazio all'investimento privato e alle sue ricadute pubbliche. È fondamentale, in tal senso, il ruolo dell'investimento pubblico come innesco all'investimento privato, a partire da un uso intelligente del patrimonio immobiliare pubblico come leva, anche economico-finanziaria, per gli investimenti privati.

Ogni processo di trasformazione urbana è accompagnato da un potenziale rischio d'impresa. Tutti i rischi vanno valutati nella fase iniziale del processo attraverso opportuni studi di fattibilità che identifichino, anche attraverso più ipotesi di scenario complessivo, le destinazioni d'uso più appropriate, in relazione ai costi potenziali di intervento stimati nel modo più realistico possibile.

I singoli progetti di trasformazione sono avvantaggiati se inseriti in una più vasta iniziativa di rigenerazione. È perciò fondamentale che la progettazione economica e finanziaria alla base di un intervento nasca insieme ad esso e sia coerente con gli strumenti pianificatori e programmatici generali, in modo da rispettare, nel processo attuativo, le strategie di lungo periodo che la città si è data

## 7. La qualità ambientale

Il recupero delle aree urbane dismesse ha due importanti ricadute sulla qualità ambientale:

- la prima è legata ai fattori generali che definiscono la crescita sostenibile di una città;
- la seconda riguarda le bonifiche ambientali che tale recupero produce quando, come accade nella maggior parte di casi, si tratta di siti storicamente inquinati.

Un'accurata valutazione delle condizioni ambientali delle aree, accompagnata da studi sugli impatti determinati dalla bonifica dei siti potenzialmente contaminati, costituisce un passaggio imprescindibile per il successo dell'intera operazione; preserva la salute dei cittadini ed è il primo passaggio necessario per assegnare attrattività ai luoghi, diminuendo le incertezze e aumentando il potenziale del mercato locale.

Una politica del pieno utilizzo delle aree disponibili che minimizza l'espansione urbana, riduce inoltre la necessità di urbanizzare nuove aree verdi o agricole, contribuisce all'uso efficiente delle strutture e infrastrutture esistenti e abbate il consumo energetico sia degli edifici, sia della città.

## 8. La qualità energetica

Il rispetto dei principi cardine della sostenibilità ambientale sono un requisito essenziale pienamente affermato a scala urbana.

L'obiettivo dichiarato sono le eco-città, caratterizzate dal contenimento dei consumi energetici, dall'impiego minimo di risorse naturali, dalla riduzione dei rifiuti e delle emissioni clima-alteranti, nel rispetto di elevati standard abitativi.

Il patrimonio edificato esistente, buona parte del quale costruito nella seconda metà del '900, non rispetta queste qualità e costituisce anzi una delle principali cause di spreco energetico e d'inquinamento.

La rigenerazione delle aree dismesse o dismettibili, contribuisce a raggiungere obiettivi di sostenibilità attraverso:

- la trasformazione degli edifici da consumatori a produttori di energia;
- l'integrazione del linguaggio del progetto con le tecnologie più avanzate per il contenimento dei consumi energetici;
- l'adozione di sistemi passivi (materiali di costruzione, esposizione, uso del verde, ventilazione, ecc) e attivi (teleriscaldamento, impianti di condizionamento intelligenti, fonti energetiche rinnovabili, raccolta e utilizzazione dell'acqua piovana, ecc) per migliorare l'efficienza energetica;
- la produzione di biogas dai rifiuti;
- l'utilizzazione di biotecnologie per assorbire le sostanze inquinanti nelle bonifiche di aree inquinate;
- l'incentivazione della produzione di energia domestica (fotovoltaico, solare termico etc.) promuovendo un nuovo mercato energetico nel quale i cittadini, fino ad ora solo consumatori, diventino anche produttori d'energia;
- la progettazione degli spazi aperti (pubblici e privati), del verde e delle superfici d'acqua come elementi integranti del riequilibrio bioclimatico.

La Pubblica Amministrazione deve adottare normative che stimolino la capacità di produrre edifici con alte prestazioni ambientali da parte degli operatori. Attraverso l'adozione di incentivi (fiscali e normativi) va contrastata la politica del basso costo di costruzione che si traduce nella lievitazione dei costi di manutenzione e gestione e nello spreco energetico che grava sulla salute dei cittadini e sulla qualità urbana.

Devono essere elaborati nuovi modelli metodologici per l'edilizia pubblica con la partecipazione degli attori imprenditoriali, sociali e tecnici.

## 9. La qualità culturale

Per quanto sia vasta l'area dismessa e lungo il tempo del suo abbandono produttivo, essa non costituisce mai un vuoto urbano.

Qualità culturale significa progettare trasformazioni che siano in continuità con le evoluzioni storico-culturali del luogo, o in necessaria e costruttiva rottura, sulla base della consapevolezza del portato della storia fisica, economica e sociale dell'area in questione e della città.

Il lavoro di indagine e 'ascolto' del luogo e dei suoi abitanti è la premessa necessaria ad ogni progetto di rigenerazione e deve accompagnare la sua realizzazione in tutte le fasi, grazie al contributo di professionisti dedicati.

Dal punto di vista architettonico, la conoscenza dei valori testimoniali dei manufatti presenti e del loro stato di conservazione consente di identificare le categorie d'intervento, relative al complesso e ai singoli edifici, secondo graduazioni che vanno dal restauro, al recupero, alla ristrutturazione ed infine alla sostituzione per gli edifici che non presentano valori degni di tutela.

Dal punto di vista urbanistico, la morfologia delle città che sono caratterizzate da un'importante storia industriale va riconosciuta e salvaguardata; ogni integrazione e trasformazione deve essere coerente a tale peculiare carattere.

La vitalità di una trasformazione urbana è legata ad azioni che compongano il senso appartenenza al territorio, la continuità storica e nuove risposte alle sfide dello sviluppo urbano.

## 10. La qualità paesaggistica

La qualità paesaggistica deriva dall'insieme delle qualità raggiunte negli ambiti già citati, nei casi in cui la loro composizione crea un rinnovato 'senso del luogo'.

Non si tratta quindi di perseguire l'idea di semplice 'cosmesi', ma di giungere a una giusta sintesi tra la morfologia del territorio, il patrimonio presente, il sistema delle risorse di cui gode e il sistema sociale ed economico

espresso dalla comunità che in esso vive, creando un 'bene paesaggio' inteso come costruzione collettiva.

Nel caso specifico delle aree dismesse, particolare rilievo hanno i fattori tempo e gradualità: gli abitanti, le amministrazioni e gli attori coinvolti devono essere sollecitati a riappropriarsi del 'paesaggio abbandonato', a volte negato e rimosso, perché i suoi caratteri distintivi possano essere giustamente individuati, valutati e confrontati con le nuove esigenze.

Sulla base di questo confronto potranno essere elaborati, secondo le indicazioni legislative vigenti, i termini del progetto di recupero e trasformazione che dovrà essere flessibile e poter interagire sia con gli assestamenti e le modificazioni naturali nel corso del tempo sia con gli abitanti nella nuova graduale appropriazione del 'luogo'.

## GLI ATTORI

Gli attori che interagiscono in un processo di rigenerazione urbana sono il Pubblico, a cui è sempre e comunque affidata la regia del processo, il Privato economico e il Privato collettivo.

Ciascuno di essi è portatore d'interessi specifici legittimi, talvolta contrastanti, che devono essere armonizzati.

Tutto, dall'individuazione dell'interesse generale, alla definizione della "vocazione" e del ruolo strategico della città o di un'area, fino alla decisione circa la fattibilità dei progetti, fa parte di un processo nel quale, a vari livelli e con differenti responsabilità, devono partecipare tutti e tre i soggetti per arrivare alla ratifica istituzionale che ha tante più possibilità di successo quanto più è basata su un progetto realmente condiviso.

Solo attraverso questo processo sarà possibile risolvere un conflitto che, in particolare nelle aree urbane marginalizzate, è sempre latente e può assumere, in presenza di problemi sociali non risolti, i caratteri di un vero e proprio scontro sociale tendente e contrapporre la cultura dell'innovazione a quella dei diritti. Questa contrapposizione è un freno per la rigenerazione urbana e il conflitto che ne deriva, se non espresso nel quadro d'interessi generali condivisi a monte, assume spesso aspetti paralizzanti e regressivi.

Il primo compito di tutti e tre gli attori qui considerati è di dar vita ad una dialettica aperta e visibile tra i loro differenti diritti costituiti, rappresentando in modo trasparente sia gli interessi economici legittimi e le aspettative che la comunità locale ha maturato sui destini dell'area in oggetto, sia l'interesse dell'intera città per una sua crescita complessiva più moderna ed equilibrata.

In ogni caso il conflitto va governato e, in tal modo, può anche rivelarsi virtuoso e migliorare il progetto.

Le forme che assumeranno l'interazione tra i tre soggetti saranno molteplici e si determineranno a seconda dei momenti, dei luoghi e delle opportunità legislative.

### Il Pubblico

Nelle mutate condizioni della modernità non si verifica una coincidenza automatica tra l'azione del Pubblico e l'interesse di tutti coloro che compongono l'interesse generale.

L'interesse generale oggi è la risultante di un'equilibrata e trasparente mediazione tra interessi legittimi diversi in

continua scomposizione e ricomposizione. In questo quadro il Pubblico è esso stesso parte in causa non più solo come rappresentante dei cittadini nel loro insieme, ma anche come portatore di uno specifico interesse "del" pubblico che varia anch'esso a seconda delle condizioni politiche e/o economiche nelle quali opera. Questo interesse, spesso motivato dall'esigenza di realizzare trasformazioni urbane con risorse economiche prevalentemente private, non può essere considerato sempre al di sopra degli altri interessi legittimi in campo, quelli del Privato economico e del Privato collettivo, ai quali deve essere riconosciuta la capacità di concorrere, parimenti e in modo costitutivo, all'individuazione dell'interesse generale in continua evoluzione.

S'apre così una fase di sperimentazione di nuovi strumenti di democrazia partecipata nella quale il Pubblico deve essere, contemporaneamente, regista, attore ed arbitro. Regista, in quanto promotore del disegno d'insieme di sviluppo della città e di crescita complessiva della sua comunità; attore, perché impegnato direttamente con le proprie risorse; arbitro, perché impegnato a favorire, incentivare, la massima coesione sociale attorno ai progetti da realizzare, in modo condiviso, per dare vita a quel disegno.

Il compito di convocare le "parti", per stimolarne la partecipazione piena e per coordinarne il lavoro comune, spetta al Pubblico il quale ha il compito di fare sintesi nelle decisioni, affrontando i singoli aspetti secondo una logica che li metta tutti in relazione.

Il Pubblico deve dare certezza che i percorsi intrapresi vadano a buon termine, dando garanzia contemporaneamente ai cittadini e alle imprese.

Per implementare le politiche di rigenerazione il Pubblico può essere promotore di incentivi, sia in termini di finanziamento che fiscali, per tutte le parti del programma che costituiscono elementi di interesse generale.

Il Pubblico promuove modalità di progettazione che facilitino la comprensione degli elementi sui quali la collettività è chiamata a decidere (processo partecipativo). Per concretizzare i processi partecipativi, e viste le peculiarità dei diversi contesti territoriali, il Pubblico può dotarsi di un Codice della Qualità Urbana che fornisca gli indirizzi generali ai programmi e ai progetti e, al contempo, definisca organismi e procedure per la valutazione e il controllo dei progetti eseguiti (progettazione, realizzazione, gestione) e della qualità urbana. In tal senso, si dovrebbero istituire nuove professionalità responsabili

del procedimento, che presiedano all'applicazione del codice della qualità e controllino il processo di partecipazione.

## Il Privato economico

I proprietari delle aree, le imprese, gli investitori, gli sviluppatori, costituiscono il Privato economico che interviene nei processi di trasformazione urbana con legittime finalità di profitto.

Il Privato economico deve essere messo nelle condizioni di interpretare, accanto ai legittimi interessi d'impresa, gli obiettivi generati dagli interventi di rigenerazione. L'iniziativa e la partecipazione del Privato economico devono essere orientate a dare prodotti di qualità che facciano crescere il valore economico e sociale degli interventi.

È importante che un buon rapporto tra il Pubblico ed il Privato economico porti alla definizione di programmi che perseguano la qualità urbana (intesa come prodotto delle componenti sopra elencate) e la qualità delle opere sia private che pubbliche (servizi, edilizia, infrastrutture etc.).

In questo senso va considerata la responsabilità sociale del Privato economico nella costruzione di progetti di rigenerazione urbana e sviluppo del territorio.

A tal fine, l'azione del privato economico deve essere incentivata garantendo tempi e procedimenti trasparenti e certi.

## Il Privato collettivo

I cittadini residenti e tutti coloro che vivono nella città, anche temporaneamente (lavoratori, studenti, fruitori culturali o del tempo libero, ecc.) costituiscono il Privato collettivo che interviene con legittime finalità sociali nei processi di trasformazione urbana.

Il Privato collettivo, costituito da cittadini organizzati in associazioni o singoli, ha acquistato un ruolo centrale ed attivo nel campo della pianificazione ed attuazione degli interventi a scala urbana. È condizione necessaria per il perseguimento di una buona qualità urbana che gli interessi del privato collettivo non vadano solo raccolti e registrati, ma anche facilitati, attraverso la più ampia informazione preventiva e un confronto che renda chiare le intenzioni degli altri attori e le condizioni reali nelle quali si svilupperanno i programmi.

È inoltre opportuno identificare con maggiore precisione e ampiezza i soggetti rappresentativi degli interessi legittimi con i quali avviare il rapporto e definire meglio modalità, strumenti, percorsi e tempi della rappresentazione degli interessi sociali (Carta della partecipazione).

## GLI STRUMENTI

### Le politiche pubbliche

Nell'amministrazione della città le politiche di trasformazione e rigenerazione delle aree dismesse, o dismettibili, devono assumere caratteri di priorità, attraverso il riconoscimento dello specifico valore strategico, politico, economico e sociale, che tali interventi assumono nei contesti urbani.

Il Pubblico deve esprimere, attraverso gli strumenti che ritiene più idonei (Piani urbanistici, Piani strategici, Programmi di mandato, ecc.), una visione strategica del sistema urbano e/o metropolitano. Solo attorno ad un inquadramento ampio del futuro della città e del territorio, condiviso con tutti gli attori negli obiettivi e nei percorsi, è possibile definire i programmi e i progetti coerenti e condivisi, coordinare processi di concertazione e partecipazione efficaci, impiegare razionalmente e più proficuamente le risorse pubbliche e dare certezza agli investitori privati.

Una politica di qualità governa i processi degli interventi urbani in modo programmatico, definendo strategie di rigenerazione che tengano conto del tempo che caratterizza i processi urbani, considerando non solo gli obiettivi da raggiungere a breve termine ma prevedendo le conseguenze e i cambiamenti che ogni progetto urbano porta al contesto nel futuro.

Non si tratta di ammodernare le vecchie strade della pianificazione, chiuse in un confronto tra politici, tecnici e proprietà fondiarie, ma di realizzare una nuova governance delle politiche territoriali imperniata sulla concertazione e la partecipazione di tutti gli interessi economici e sociali in campo. Una nuova governance che guidi il processo politico di costruzione di nuovi punti di equilibrio tra crescita economica, coesione sociale e qualità urbana che siano intesi, da tutta la comunità cittadina, come elementi di un interesse generale condiviso.

### La partnership pubblico-privato

Le decisioni e le scelte che vengono prese quando si affronta il tema del recupero delle aree urbane sono affidate innanzitutto a elementi di concertazione e alle capacità di chi siede intorno al tavolo. In un regime di carenza di risorse e in una realtà sempre più complessa, il tema della negoziazione trasparente che porta alla realizzazione della città pubblica attraverso le risorse

private è centrale e strategico per la realizzazione dei programmi di intervento.

La Partnership Pubblico-Privato (PPP) riveste un ruolo chiave nel panorama contemporaneo delle trasformazioni urbane ed è lo strumento posto, molto spesso, alla base dell'attuazione dei programmi complessi, in cui il Pubblico interagisce con i privati per la realizzazione di opere di pubblico interesse. Si deve considerare la PPP come parte integrante del processo di concertazione.

La costituzione di strumenti fondati sulla PPP, in cui il buon esito dell'intervento porta vantaggi sia al privato investitore sia alla collettività, deve essere visto come un notevole passo avanti rispetto alla logica secondo cui tutto il calcolo del contributo privato alla città pubblica passa attraverso gli oneri di urbanizzazione.

Il valore aggiunto di un'operazione di trasformazione urbana deve trovare un'equilibrata e giusta ripartizione tra la parte pubblica che consente o promuove la trasformazione e la parte privata che vi partecipa secondo i propri mezzi e le proprie competenze.

In quest'ottica verranno di volta in volta valutate le specifiche forme di realizzazione che gli interventi dovranno assumere. Diventerà comunque indifferente se l'intervento sarà realizzato tramite la costituzione di una società in PPP, o per iniziativa interamente pubblica o interamente privata, in quanto la convergenza di interessi rappresenta una garanzia per tutte le parti in causa che il processo venga portato a termine nei tempi previsti e secondo gli obiettivi condivisi.

Per avere basi oggettive e materiali su cui fondare il processo e non cadere nell'urbanistica contrattata è fondamentale, oltre ad avere un programma pubblico approvato e condiviso di riferimento, codificare e rendere trasparenti i criteri di valutazione dei costi e dei benefici in tutte le fasi.

### La valutazione

Va affermata una prassi della pianificazione del territorio che consideri le tecniche di valutazione come uno degli strumenti attivi a disposizione degli addetti ai lavori.

L'importanza di corrette e condivise procedure di valutazione da applicare al momento della predisposizione del programma di intervento (ex ante), nel corso della sua attuazione (monitoraggio) e successivamente alla sua conclusione (ex post) riguarda due aspetti fondamentali.

Il primo è relativo alla qualità intrinseca degli interventi che debbono essere analizzati attraverso:

- le valutazioni economiche relative ai costi/benefici dell'intervento, sia diretti che indiretti;
- le valutazioni sociali, che debbono rientrare in tutto il processo di progettazione;
- le valutazioni sulla qualità urbanistica e architettonica;
- le valutazioni sulla sostenibilità ambientale e il contenimento energetico.

Il secondo riguarda la valutazione delle ricadute di interesse pubblico e collettivo che ogni trasformazione produce. La disparità che emerge tra i diversi interventi, anche simili, di recupero urbano negli esiti di tali ricadute deriva dal fatto che l'interesse generale non è stabilito in base a criteri univoci e misurabili, ma è affidato alle specifiche capacità contrattuali dei soggetti, pubblici e privati, in campo. Ciò produce opacità nelle procedure, incertezza negli esiti e, spesso, penalizzazione dell'interesse della collettività.

Sapendo che ogni intervento produce una valorizzazione economica e che il plusvalore generato varia secondo il contesto socio-economico, occorre individuare parametri e criteri trasparenti e condivisi a livello regionale e locale attraverso i quali individuare l'equilibrio tra la quota di plusvalore riservata agli operatori privati e quella riservata alla parte pubblica come riconoscimento dell'interesse pubblico dell'operazione.

Nell'impossibilità che ogni singola amministrazione locale si doti di questi criteri di valutazione, essi dovrebbero essere forniti, anche attraverso specifiche strutture costituite ad hoc, da livelli di governo sovraordinati ed entrare a far parte delle legislazioni urbanistiche regionali.

## L'informazione

Un'informazione tempestiva, completa e diffusa tra tutti gli attori sull'entità e gli obiettivi di un progetto, è il principale presupposto per l'uso più efficace degli strumenti elencati fin qui.

Informare tutti i soggetti coinvolti è indispensabile non solo per dare trasparenza formale alle modalità di realizzazione di un progetto, ma soprattutto per far sì che ogni attore, contribuendo effettivamente alla sua formulazione, ne condivida gli scopi, la forma, le modalità e i tempi d'attuazione. Ciò renderà possibile, al processo concertativo, comporre un quadro in cui i differenti interessi convergano, in modo equilibrato, in un interesse generale compreso e riconosciuto da tutti.

I tempi e i costi di questa attività di informazione, che sarà di volta in volta adattata all'entità di ciascuna operazione, sono da considerarsi un investimento produttivo, che favorirà maggiore rapidità, quindi costi più contenuti, nella fase di realizzazione.

Ogni progetto dovrà, dunque, essere comunicato e monitorato, in tutte le sue fasi di elaborazione e di attuazione, attraverso attività specifiche (indagini conoscitive, sociologiche e di mercato, workshop, assemblee pubbliche, infobox etc.) che saranno svolte sia in modo bilaterale (pubblico/privato economico; pubblico/privato collettivo; privato economico/privato collettivo), sia trilaterale.

## La partecipazione

Il Pubblico deve favorire la concertazione e garantire la partecipazione dei cittadini in tutte le dimensioni della sua azione: dalla gestione dei servizi urbani all'elaborazione delle politiche di scala metropolitana.

Ogni amministrazione locale può ottenere questo obiettivo dotandosi di adeguate regole di comportamento che possono essere espresse in una Carta della Partecipazione. Tale Carta dovrà tenere conto di cinque principi:

- Principio di finalità: prima di essere un mezzo, lo sviluppo di una democrazia più partecipativa è innanzitutto una finalità politica. Essa sarà il cuore di una strategia di sviluppo sostenibile e della costruzione di una forte cultura comunitaria (comunale e/o metropolitana). Essa deve mirare a rinnovare la democrazia locale, rafforzare la legittimità degli eletti, sviluppare i legami sociali, animare la città, restaurare il dibattito pubblico, facilitare l'accesso alla parola, incoraggiare l'espressione dei senza voce, adattare i progetti politici alla domanda sociale. La concertazione non deve essere più considerata come un semplice "rivestimento" ma come un metodo di elaborazione e di condotta dei progetti.

- Principio di efficacia: la concertazione deve permettere di migliorare la leggibilità e la legittimità dell'azione pubblica, arricchire i contenuti dei progetti, facilitare la loro realizzazione e la loro appropriazione (da parte della popolazione).

- Principio di sussidiarietà: per la concertazione sui progetti d'interesse strettamente locale, il principio di sussidiarietà deve essere privilegiato. Ogni Pubblica Amministrazione si deve impegnare a diffondere questa cultura in tutti i livelli territoriali così come in tutte quelle istituzioni alle quali delega una parte delle sue competenze

(Aziende, Agenzie, ...).

- Principio di adattabilità: non esiste il metodo unico della concertazione. E' dunque essenziale adattare le strategie di concertazione in funzione dei progetti, degli attori, dei territori e degli obblighi legislativi, tecnici e finanziari. Gli scambi di esperienza permettono di costruire una ingegneria della concertazione.

- Principio di progressione: una Carta della Partecipazione non costituisce un insieme di procedure chiuse e rigide. Essa si inserisce in un processo in evoluzione, flessibile e aperto; essa deve aprire un processo permanente e sostenibile il cui principio è irreversibile perché la democrazia locale si costruisce, evidentemente, grazie ai suoi progressi e ai suoi successi ma anche attraverso l'esperienza dei suoi fallimenti e delle sue frustrazioni.

# AUDIS

Associazione Aree  
Urbane Dismesse

## Soci - Enti locali

Comune di Bergamo  
Comune di Firenze  
Comune di Forlì  
Comune di Milano  
Comune di Modena  
Comune di Napoli  
Comune di Padova  
Comune di Ravenna  
Comune di Rho  
Comune di Roma  
Comune di Sesto S. Giovanni  
Comune di Torino  
Comune di Venezia  
Comune di Verona  
Provincia di Bergamo  
Provincia di Milano

## Soci - Società, enti, istituzioni

Aareal Bank AG Spa  
Aipai  
Acer Ferrara  
Aler Milano  
Altarea Italia srl  
Ance, Torino  
Arsenale di Venezia spa  
Asset srl  
Associazioni Costruttori Edili Napoli  
Auchan-Rinascente spa  
Bagnoli Futura spa  
Censis-Rur  
Centro Internazionale Città d'Acqua  
Coses  
Costruttori Edili di Caserta  
Cresme  
Ervet  
Europrogetti & Finanza spa  
Finsibi spa  
Fintecna Immobiliare srl  
Istituto Nazionale di Urbanistica  
Italinvest - Gruppo IMI srl  
Kuwait Petroleum Italia spa  
La Immobiliare Veneziana spa  
Minoter Spa  
Nomisma spa

Oikos Ricerche srl  
Pirelli & C. Real Estate spa  
Politecnico di Torino  
Risorse RPR spa  
Studio Piani e Progetti  
Sviluppo Sistema Fiera spa  
TRS Servizi & Ambiente srl  
Università Federico II, Napoli  
Università IUAV di Venezia

## Consiglio direttivo

Comune di Firenze  
Comune di Milano  
Comune di Napoli  
Comune di Sesto San Giovanni  
Comune di Torino  
Comune di Venezia  
Provincia di Bergamo  
Politecnico di Torino  
Arsenale di Venezia spa  
Europrogetti & Finanza spa  
Fintecna immobiliare srl  
Italinvest - Gruppo IMI srl  
Oikos ricerche srl  
Pirelli & C. Real Estate spa  
Risorse RpR spa

## Presidente

Roberto D'Agostino  
(Arsenale di Venezia spa)

## Vice Presidente

Dionisio Vianello  
(Fintecna Immobiliare srl)

## Segreteria e coordinamento

Marina Dragotto  
(Coses)

## Ufficio Stampa

Anna Zemella  
ufficiostampa@audis.it

## Web

www.audis.it  
Dennis Wellington webmaster@audis.it

San Polo 1296  
30125 Venezia -  
041.2712236/11 tel  
041.2712210 fax  
segreteria@audis.it

AUDIS

