

Fare e Dare Spazio in una prospettiva strategica di piano. L'esperienza di Reggio Emilia nella sperimentazione degli Accordi Operativi

Making and Giving Space in
Strategic Planning Perspective
Evidence from Reggio Emilia's
Pilot Implementation of
Operational Agreements

Anna Giusti

Servizio Pianificazione Urbanistica,
Comune di Reggio Emilia
anna.giusti@comune.re.it
orcid.org/0000-0002-5027-2069

Received: February 2026 / Accepted:
May 2026 | © 2026 Author(s).
This article is published with Creative
Commons license CC BY-SA 4.0
Firenze University Press.
DOI: 10.36253/contest-17157
www.fupress.net/index.php/contesti/

keywords

strategic urban planning
social innovation
co-productive trading zones
public interest

1. Introduzione

La crescente domanda di innovazione nella pianificazione urbana e negli strumenti di governo del territorio viene alimentata da una duplice tensione: da un lato, la persistente stagnazione della disciplina e la sua limitata capacità di rinnovamento tecnico; dall'altro, l'emergere di

dinamiche socio-culturali che sollecitano modalità di intervento non riconducibili ai modelli pianificatori tradizionali. In questo contesto, la disciplina urbanistica è sollecitata da più parti ad ampliare il proprio orizzonte interpretativo e operativo, integrando approcci capaci di coniugare trasformazioni fisiche, innovazione sociale e nuovi assetti di governance. In assenza di un solido quadro nazionale di riferimento, solo alcune leggi regionali di quarta generazione (Stella Richter,

This paper contributes to the growing debate on the intersection between spatial planning and social innovation by applying the concept of trading zones, conceived as spaces of action for social innovation, to urban planning. Through a critical reinterpretation of the experience developed by the Municipality of Reggio Emilia within the pilot implementation of the Public Call for Expressions of Interest for Operational Agreements, introduced by Emilia-Romagna Regional Law No. 24/2017, the paper examines, from a practice-

based lens, the potential of planning instruments to foster and enable co-productive exchange arenas among public authorities, private investors, and local communities. Embedded within the co-planning processes of the public city, these arenas, focused on the urban project and flexibly anchored to planning instruments, are framed as pathways for “making space” and “giving space” within a strategic planning perspective.

2019) hanno avviato un percorso di aggiornamento normativo riconoscendo la rigenerazione urbana come prospettiva urbanistica (Gabellini, 2018), senza tuttavia risolvere pienamente le criticità strutturali della strumentazione vigente. In particolare, si rileva una persistente difficoltà nell'assimilare l'innovazione sociale nei processi di pianificazione urbana. I tentativi più rilevanti sembrano essersi tradotti prevalentemente in un progressivo inserimento del paradigma della co-produzione nella governance urbana, favorendo l'apertura di spazi multiattoriali di interazione tra linguaggi, saperi e interessi divergenti. Tali spazi sono stati interpretati dalla letteratura recente, ricorrendo al concetto di *trading zones* applicato alla pianificazione urbana (Balducci, Mäntysalo, 2013), come ambiti di azione per l'innovazione sociale (Ostanel e Pappalardo, 2022), spesso connessi a dinamiche di innovazione pubblica (Vigar et al., 2020) nella misura in cui risultano orientati alla costruzione di traiettorie di interesse collettivo e coinvolgono non solo attori istituzionali

e locali, ma anche processi di apprendimento e trasformazione interni alle stesse istituzioni. Questa chiave di lettura consente di assumere la pianificazione strategica non solo come strumento di definizione scenariale, ma come piattaforma orientata alla creazione intenzionale di *trading zones*, dove si attivano dinamiche di confronto, apprendimento e sperimentazione legate all'attuazione delle strategie (Albrechts, Balducci, 2013).

In questo contesto, strumenti e progetti urbanistici possono essere interpretati come *boundary object* (Star, Griesemer, 1989), ossia dispositivi di mediazione e spazi contestuali di interazione tra logiche e prospettive eterogenee, capaci di favorire processi di confronto e traduzione reciproca senza richiederne necessariamente la convergenza (Grillo et al., 2020). Tuttavia, nonostante il potenziale di tali concettualizzazioni, ampia parte della letteratura evidenzia come le esperienze di apertura di questi spazi restino spesso episodiche, legate a opportunità contingenti e difficili da sedimentare in una prassi consolidata di pianificazione. Ne deriva la necessità di ricondurre il “fare spazio” e il “dare spazio” all'interno di una prospettiva di piano. Approccio che non implica l'assunzione di una prospettiva di programmazione territoriale di tipo top-down, né l'adozione di un approccio tecnicista all'innovazione sociale, ma la costruzione di un quadro strategico in grado di orientare e abilitare pratiche di co-produzione perseguendo traiettorie di interesse collettivo.

Su queste basi si fonda il presupposto teorico centrale di questo contributo: la necessità di recuperare una dimensione di intervento istituzionale in grado di attivare spazi di co-produzione multiattoriale, appoggiandosi a visioni strategiche più ampie di interesse generale, anche all'interno di quei processi di co-pianificazione pubblico-privata dai quali dipende, in larga misura, il destino della città pubblica. Il contributo sostiene che il piano, se integrato da strumenti ad esso complementari capaci di strutturare spazi intermedi di regolazione, confronto e negoziazione, possa operare come dispositivo intenzionale di apertura di *trading zones* co-produttive, ancorando tali spazi a una visione strategica su cui orientarne i contenuti e consolidarne gli esiti, e restituendo alla pianificazione un ruolo attivo nella costruzione dell'interesse pubblico.

2. Nota metodologica

L'esperienza di Reggio Emilia costituisce il laboratorio privilegiato entro cui questa tesi viene messa alla prova. La sua rilettura critica si basa sui documenti prodotti nel corso dell'iter, richiamati nel testo, e sulla ricostruzione del caso condotta dall'interno dell'ufficio di piano del Comune: posizionamento che ha garantito una partecipazione attiva in tutte le fasi del processo e una conoscenza diretta e contestualizzata delle dinamiche che lo hanno caratterizzato. L'analisi adotta una prospettiva processuale e strategica, attenta alla capacità degli strumenti sperimentati di attivare spazi di scambio e convergenza

progressiva tra obiettivi di interesse pubblico e proposte private, entro una cornice strategica di piano. La qualità degli esiti metaprogettuali rispetto alle proposte iniziali, in termini di coerenza con gli obiettivi strategici e con le sollecitazioni emerse dal confronto multiattoriale, e la costruzione di una base metodologica replicabile nella prassi pianificatoria, costituiscono i principali elementi di verifica empirica dell'approccio.

3. Contesto normativo

Non è casuale che il caso studio analizzato in questo contributo si collochi all'interno del quadro normativo delineato dalla L.R. n. 24/2017 dell'Emilia-Romagna, che insiste tanto sulla dimensione strategica della pianificazione quanto su quella concertata dell'azione pubblico-privata. Da un lato, infatti, essa introduce il Piano Urbanistico Generale (PUG), quale unico strumento comunale a forte valenza strategica; dall'altro, affida la definizione della disciplina urbanistica di dettaglio all'iniziativa privata, individuando negli Accordi Operativi (AO) lo strumento attuativo e negoziale per valutare la coerenza delle proposte progettuali con la strategia di piano e definire il beneficio pubblico che ogni trasformazione è chiamata a generare. Al PUG è dunque demandato il compito di stabilire le condizioni entro cui può svilupparsi la concertazione con i soggetti privati e di orientare la trasformabilità sostenibile del territorio. In tale processo, la Strategia e la ValSAT assumono un ruolo centrale: la prima definisce gli obiettivi e le prestazioni di

qualità urbana da perseguire, mentre la seconda verifica la coerenza dei progetti rispetto agli obiettivi e alle prestazioni fissate nel piano.

Il principio sotteso al nuovo strumento è quello di declinare i macro-obiettivi individuati a scala urbana in funzione delle specificità, dei bisogni e delle risorse di ciascun contesto comunale, fino alla scala di prossimità. La normativa regionale attribuisce così a ogni PUG la responsabilità di interpretare il rapporto tra Strategia e disegno urbano attraverso forme differenziate: da indirizzi figurativi più espliciti a schemi interpretativi più astratti, purché orientati alla costruzione di un quadro innovativo di riferimento. Non si tratta, dunque, di definire assetti spaziali rigidi, bensì di prefigurare scenari d'azione, procedure e modalità di coinvolgimento tra diversi attori territoriali, che siano in grado di orientare l'esplorazione progettuale.

La concretizzazione di tali prefigurazioni è affidata principalmente all'AO, quale strumento attuativo deputato alla definizione del disegno urbano e dispositivo attraverso cui canalizzare il contributo degli operatori privati alla costruzione della città pubblica, entro un quadro negoziale coerente con la Strategia.

A questo impianto si affianca lo strumento dell'Avviso Pubblico per Manifestazioni di Interesse (Mdi), che non si configura come una mera procedura tecnico-amministrativa, ma come un dispositivo complementare al piano, che consente alla Pubblica Amministrazione di sollecitare la presentazione di proposte di AO

da parte degli operatori privati e di orientarle prioritariamente verso specifiche parti di città da rigenerare e verso specifici obiettivi di interesse collettivo.

In questo senso, il ruolo dell'Amministrazione comunale non si esaurisce nella funzione di controllo, ma si esplicita in una regia attiva dei processi di trasformazione e nel rafforzamento della dimensione collaborativa della pianificazione.

4. L'esperienza del Comune di Reggio Emilia

Nel quadro delineato dalla normativa regionale vigente, il Comune di Reggio Emilia si distingue come uno dei primi enti locali in Regione ad aver sperimentato l'Avviso Pubblico¹ come dispositivo strategico per la formazione degli AO. Attraverso questo strumento, l'Amministrazione ha orientato le trasformazioni private in coerenza con le finalità del PUG e con le linee guida definite nel Documento di Indirizzo², che ha svolto un ruolo centrale nell'individuazione dei criteri localizzativi, degli ambiti principali di intervento e delle funzioni ammissibili ai fini dell'utilizzo della quota massima del 3% di consumo di suolo. In particolare, il documento ha esplicitamente escluso alcune destinazioni, quali la logistica multicliente e il commercio, indirizzando le proposte verso obiettivi di rigenerazione urbana e verso ambiti prioritari di riqualificazione strategica. Contestualmente, ha definito i contenuti minimi richiesti in fase di Manifestazione di Interesse (Mdi), attribuendo al metaprogetto urbano un ruolo chiave, inteso come principale

elemento valutativo della coerenza strategica e del contributo alla città pubblica.

Alla scadenza dell'Avviso sono pervenute ventidue proposte, caratterizzate da una marcata eterogeneità in termini di scala, funzione e tipologia di intervento: dal commercio al dettaglio alla residenza, dagli insediamenti produttivi ai servizi terziari, fino ad attrezzature sportive e ricreative. L'ufficio di piano ha avviato un'istruttoria finalizzata a verificarne la conformità alla Disciplina del PUG, al Documento di Indirizzo e all'Avviso, nonché la coerenza complessiva con la Strategia. A esito di tale fase, dodici proposte sono state ammesse alle successive fasi di approfondimento, di cui sette qualificate come interventi complessi. Per queste ultime, la necessità di garantire un più elevato grado di integrazione territoriale e una visione coordinata tra interventi insistenti sullo stesso contesto ha reso necessaria la redazione di *masterplan* unitari d'ambito, elaborati attraverso spazi di progettazione condivisa tra competenze interne ed esterne all'Amministrazione, volti a inquadrare le proposte in coerenza con la strategia di piano e a massimizzarne il beneficio pubblico. A tal fine, per ciascuna Mdl è stata condotta un'analisi preliminare del contributo alla città pubblica, condotta con l'apporto dei diversi servizi comunali coinvolti e delle istanze emerse dalle consulte locali tramite il lavoro degli Architetti di Quartiere. Tale percorso ha consentito di definire un paniere di opere pubbliche a base dei successivi tavoli negoziali, comprendente interventi infrastrutturali,

azioni di rinaturalizzazione e desealing, potenziamenti ecologici e funzionali di spazi pubblici esistenti e recupero di aree dismesse per servizi di prossimità.

A valle delle verifiche preliminari, l'Amministrazione ha avviato una fase negoziale strutturata con i proponenti, articolata attorno a tre dimensioni principali: un dialogo collaborativo, finalizzato ad allineare le proposte agli obiettivi di interesse pubblico individuati e a esplorare scenari di sviluppo alternativi coerenti con la strategia e con le istanze delle consulte locali; una mediazione tecnica e normativa, attraverso la condivisione di un quadro di invarianti progettuali e procedurali che preservassero margini di adattabilità di intervento senza compromettere gli obiettivi di interesse pubblico; un orientamento strategico, affidato perlopiù a rappresentazioni metaprogettuali, capaci di offrire un inquadramento interpretativo dell'intervento all'interno di una visione strategica più ampia. I contenuti emersi sono stati recepiti all'interno di schede di sintesi, che, nel corso dell'intero iter, hanno assunto un ruolo centrale: evolvendo da meri strumenti illustrativi, funzionali all'approvazione politica delle proposte, a veri e propri dispositivi argomentativi capaci di alimentare il dialogo nei tavoli di confronto e formalizzare un quadro progettuale di indirizzo.

Tra le invarianti procedurali definite, assume particolare rilievo l'obbligo, nei casi più complessi, di ricorrere a concorsi di progettazione o di idee come fase preliminare alla presentazione

dell'AO, e l'attivazione di processi di co-progettazione con la cittadinanza per gli interventi su ampie superfici a uso pubblico, prescrizioni che rispondono all'obiettivo di innalzare la qualità progettuale e di rafforzare la dimensione partecipativa, riconoscendo il valore del processo come componente integrante dell'esito urbano³. Questo passaggio si è rivelato decisivo per conferire operatività alla dimensione qualitativa e processuale della negoziazione, ponendo le basi affinché alcuni passaggi, ritenuti prioritari, potessero essere effettivamente garantiti.

L'approvazione finale delle Mdl⁴ rappresenta pertanto non solo un passaggio formale, ma un momento di sintesi tra le fasi istruttorie e negoziali, consolidando un impianto procedurale e di indirizzo progettuale utile per orientare le successive fasi di attuazione degli AO.

5. Riflessioni e apprendimenti dall'esperienza

Nel suo complesso, il caso studio restituisce un tentativo significativo di come i meccanismi che regolano lo spazio urbano possano essere ripensati attraverso l'impiego di strumenti complementari al piano capaci di innescare forme di governance adattiva, fondate non esclusivamente sulla prescrizione normativa, ma sull'attivazione di arene co-produttive tra amministrazioni, investitori e comunità. La combinazione tra procedure istruttorie rigorose, dispositivi argomentativi flessibili e momenti di confronto negoziale ha delineato un modello capace di connettere

iniziativa privata e interesse generale entro un percorso di co-pianificazione della città pubblica, guidato da una visione strategica di piano. Rispetto alle pratiche tradizionali, i dispositivi messi in campo hanno permesso all'Amministrazione di istituire spazi intermedi di regolazione e confronto, idonei a prevenire divergenze e a costruire una grammatica condivisa dell'azione progettuale tra attori pubblici, privati e civici. La possibilità di intervenire in una fase ancora embrionale del processo propositivo, precedente alla presentazione formale degli AO, si è rivelata strategica sia per i proponenti, che hanno potuto evitare investimenti improduttivi su progetti potenzialmente destinati al rigetto, sia per l'Amministrazione, che ha acquisito un maggiore capacità di indirizzo sui contenuti progettuali prima della loro cristallizzazione. Tale anticipazione ha contribuito a spostare dalla fase autorizzativa a quella esplorativa il baricentro della negoziazione, che non assume la forma di una contrattazione ex post, ma di un processo iterativo di costruzione condivisa delle condizioni di fattibilità urbana, economica e sociale degli interventi.

Lo illustra con particolare chiarezza la sperimentazione condotta nell'Ambito di Riqualficazione Strategica del quartiere Gardenia, area della città consolidata caratterizzata dalla presenza di un ex insediamento storico a destinazione metallurgica nei pressi della ferrovia regionale Reggio-Ciano. La proposta iniziale di iniziativa privata si limitava a una porzione dell'Ambito

di Riqualificazione Strategica identificato dal PUG (AR_9.1B), configurandosi come intervento edilizio di carattere residenziale circoscritto al singolo perimetro di proprietà. L'attivazione di una fase esplorativa attraverso l'apertura di tavoli di confronto intersettoriali, ha consentito di riorientare la proposta convogliando in un progetto urbano d'ambito gli obiettivi multidisciplinari emersi dal contributo dei servizi dell'Amministrazione e delle istanze della consulta locale, e così di convertire una logica di intervento edilizio puntuale in un elemento ordinatore e di innesco per la futura rigenerazione urbana del quartiere.

Le invarianti progettuali definite lungo il processo e formalizzate nella relativa scheda di sintesi non rappresentano una mera contropartita alla trasformazione privata, ma il dispositivo attraverso cui essa viene orientata verso traiettorie urbane di interesse pubblico più ampie e allineate con le progettualità in corso. Nel caso dell'AR_9.1B, tra le invarianti sono state individuate: la previsione di una nuova piazza scolastica di collegamento tra l'area di intervento e l'istituto didattico limitrofo, recependo le indicazioni del Patto d'Ambito della Consulta locale sull'istituzione di strade e piazze a misura di bambino; un nuovo parco pubblico attrezzato capace di connettere le polarità verdi dell'ambito e porre le basi per un attraversamento ciclopedonale della ferrovia, oggi cesura fisica del quartiere, e il recupero di un piccolo edificio pubblico dismesso nei pressi del plesso

scolastico per l'insediamento di nuovi servizi di prossimità.

La sfida centrale che la sperimentazione mette in evidenza consiste nel conferire concretezza alla dimensione processuale degli strumenti di piano, rafforzandone la flessibilità senza rinunciare alla necessaria fermezza procedurale in alcuni passaggi chiave. Nel caso dell'AR_9.1B, la definizione di un quadro di regole a doppio registro, non solo progettuali ma anche procedurali, ha significato anche riconoscere e valorizzare una risorsa territoriale preesistente: la presenza di gruppi organizzati di cittadinanza attiva nel quartiere. Su questa capacità collettiva consolidata si è fondata la scelta consapevole di prescrivere, tra le invarianti procedurali, non solo l'attivazione di un concorso di progettazione, ma anche di un percorso di co-progettazione con la comunità per lo sviluppo del nuovo parco pubblico attrezzato, non come adempimento formale, ma come condizione propedeutica per le fasi successive di progettazione e attuazione. La relativa genericità degli input procedurali, se da un lato rappresenta una condizione abilitante per la flessibilità e l'adattabilità delle soluzioni, dall'altro solleva interrogativi circa le modalità con cui le fasi successive potranno essere gestite e la capacità degli strumenti sperimentati di incidere positivamente sugli esiti progettuali e attuativi. L'esperienza ha infatti dimostrato che l'apertura di arene co-produttive in una prospettiva strategica è possibile e produttiva nella fase pre-autorizzativa,

restituendo esiti positivi in termini di allineamento tra obiettivi pubblici e proposte private e di qualità del metaprogetto urbano.

Resta invece prematuro un bilancio definitivo sul piano attuativo e dell'impatto urbano effettivo, la cui verifica richiede il completamento delle fasi successive di elaborazione e realizzazione degli AO.

Emerge con forza, in questo senso, il tema del ruolo dell'Amministrazione nella fase successiva all'approvazione delle MdI: affinché il carico di responsabilità non ricada esclusivamente sul soggetto privato risulta essenziale garantire un accompagnamento continuativo e strutturato, dalla redazione degli AO alla loro implementazione, fondato su competenze tecniche adeguate, capaci di supportare il privato anche nelle fasi di co-progettazione e coinvolgimento della comunità, e su criteri di monitoraggio in grado di intercettare criticità e correggere eventuali deviazioni rispetto agli obiettivi dichiarati, attenti non solo agli esiti fisici ma anche a quelli processuali.

Accanto ai risultati positivi, il caso studio evidenzia alcune criticità strutturali, lasciando questioni aperte. In particolare, la dilatazione dei tempi, riconducibile tanto alla natura sperimentale dell'iniziativa quanto alla difficoltà di gestire più progettualità complesse in parallelo, ha reso evidente come la qualità del percorso dipenda in misura significativa dalla capacità operativa e di raccordo tra i servizi dell'Amministrazione coinvolti, in un contesto caratterizzato da risorse pubbliche limitate e da una forte domanda di

accompagnamento tecnico. In prospettiva, si può ipotizzare che la predisposizione anticipata di un *masterplan* preliminare delle priorità pubbliche, prima della pubblicazione dell'Avviso, possa ridurre i tempi procedurali, favorire il coordinamento intersettoriale e garantire maggiore spazio e continuità a processi partecipativi strutturati, evitando la selezione "in corso d'opera" degli interventi e fornendo un quadro di riferimento strategico e condiviso.

6. Considerazioni conclusive

A partire dalle evidenze emerse dal caso regionale, questo contributo ha inteso alimentare il dibattito sull'intersezione tra pianificazione e innovazione sociale, mostrando come la L.R. n. 24/2017 offra margini significativi per sperimentare nuove modalità di "fare spazio" e "dare spazio" all'interno dei processi di co-pianificazione della città pubblica in una prospettiva strategica di piano. Tre sono le questioni che questa esperienza pone alla ricerca e alla pratica disciplinare. La prima riguarda l'identificazione di ambiti territoriali in cui promuovere prioritariamente l'apertura di *trading zones* co-produttive, legandone la creazione intenzionale alle risorse contestuali e agli obiettivi strategici del piano.

La seconda riguarda il ricorso a "oggetti di confine" e a dispositivi argomentativi attraverso cui spazializzare indirizzi procedurali e modalità di azione capaci di garantire non solo l'apertura di questi spazi, ma anche di alimentarne lo scambio al loro interno.

Note

La terza riguarda il valore aggiunto prodotto dall'attivazione di uno spazio intermedio tra piano e progetto, quale luogo privilegiato in cui instaurare tempestivamente un dialogo multilaterale finalizzato a perseguire l'interesse pubblico e a incrementare la qualità del progetto urbano.

In conclusione, non si sostiene che il piano possa generare innovazione sociale né che questa sia programmabile; piuttosto, l'evidenza suggerisce che, se integrato da strumenti complementari, possa definire quadri normativi e organizzativi favorevoli al suo emergere entro una visione strategica condivisa. In questo senso, la pianificazione non anticipa decisioni puntuali, né rincorre progettualità episodiche dall'assetto compiuto, ma struttura percorsi e spazi di confronto tra obiettivi pubblici, iniziativa privata e istanze collettive, consolidando una prassi di co-pianificazione strategica della città pubblica, permeabile alle innovazioni che scaturiscono dai processi stessi.

¹ Approvato con D.G.C n.37 del 29/02/2024.

² Approvato con D.C.C. n.93 del 08/05/2023.

³ Si richiamano strumenti affini, quali la *Charte Métropolitaine pour la Qualité Urbaine* del Toulouse Métropole (2019), che struttura il confronto preliminare tra promotori e comunità prima della richiesta del permesso edilizio, e i *Community Benefit Agreements* sperimentati in Canada, accordi negoziali che impegnano gli attori privati a garantire benefici per le comunità locali, anche in termini occupazionali, formativi e culturali (Gross, 2008).

⁴ Approvate con D.C.C n162 del 14/07/2025.

Bibliografia

Albrechts L., Balducci A. (2013), Practicing strategic planning: In search of critical features to explain the strategic character of plans, *disP-The Planning Review*, 49(3): 16-27.

Balducci A., Mäntysalo R. (eds) (2013), *Urban planning as a trading zone*, Springer, Dordrecht.

Barbanente A. (2020), Democrazia in azione e governo del territorio: divergenze e connessioni possibili, *Scienze del Territorio*, 8.

Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carocci, Roma.

Grillo N., Peverini M., Lanza G. (2020), Strumenti interpretativi per problemi di pianificazione complessi, *Territorio*, 94(3): 59-68.

Ostanel E., Pappalardo G. (2022), Repositioning the public in the social innovation debate. Reflections from the field, *Tracce Urbane*, 8(12): 181-203.

Star S. L., Griesemer J. R. (1989), Institutional ecology, translations and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-39, *Social Studies of Science*, 19(3): 387-420.

Stella Richter P. (a cura di) (2019), *Verso le leggi regionali di IV generazione. Studi dal XXI Convegno nazionale AIDU. Varese, 28-29 settembre 2018*, Giuffrè, Milano.