

Uno sguardo istituzionale sulla Rigenerazione Urbana

Appunti di Michele Gentile

(Roma, 10 febbraio 2021)

Innanzitutto proviamo a definire la Rigenerazione urbana

La relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (*Camera dei Deputati XVII legislatura del 14 dicembre 2017*) definisce la rigenerazione urbana come:

“Si tratta di una strategia, peraltro ormai praticata in tutta Europa, finalizzata ad una visione trasversale e all’adozione di programmi complessi che privilegiano l’intervento in comprensori già costruiti ed utilizzati al fine di rendere vivibile e sostenibile lo spazio urbano, di soddisfare la domanda abitativa e di servizi, di accrescere l’occupazione e migliorare la struttura produttiva metropolitana, di assicurare, anche attraverso innovativi interventi in tema di welfare e di servizi, la maggior parte della popolazione che risiede nelle città metropolitane e nei comuni partendo dalle aree periferiche che sono anche il luogo del disagio sociale, e pertanto ogni iniziativa volta a migliorarne le condizioni dovrà collocarsi all’incrocio fra diverse azioni, da quelle per la riqualificazione territoriale alle politiche per l’abitare, alle politiche sociali e per la sicurezza.

Siamo in presenza di varie fonti di tale strategia che, è bene averlo ben presente, è sovente partita dalle emergenze di volta in volta individuate (vedi appunto lo stesso oggetto della inchiesta nella consapevolezza che spesso interventi “emergenziali” reclamavano disegni unitari e di respiro allo stato ancora mancanti che chiamano in causa vari aspetti ivi compresi gli assetti istituzionali e la titolarità delle competenze in materia oltre che le necessarie priorità di investimenti pluriennali.

“Per intervenire efficacemente sulle periferie e sulle città non ci si può limitare ad azioni frammentarie o episodiche, ma è necessario mettere in cantiere un grande progetto nazionale i cui risvolti non siano confinati al miglioramento delle condizioni sociali e ambientali, ma possano costituire, come avviene negli altri Paesi europei, anche un meccanismo di sviluppo economico e occupazionale sostenibile”.

La messa a punto di questa strategia assume come matrice primaria di riferimento la costruzione della città pubblica come spazio di cittadinanza, di comunità, di coesione, a garanzia di livelli più adeguati di qualità della vita, di mobilità pubblica, di residenza sociale. Tale scelta ribadisce un connotato proprio della rigenerazione urbana: non solo una strategia urbanistica, che si riferisce solo alla parte fisica della città, ma anche un progetto di inclusione sociale e di sviluppo economico.

In sostanza si tratta dello svolgimento di un tema che ha tuttora una sua strategica rilevanza messa ancora più in evidenza dal fatto che quel disegno unitario, quella visione di insieme, ancora continua a mancare.

Un po' di cronistoria “parziale”

Proviamo a ricostruire un faticoso percorso che riguarda il tema della Rigenerazione urbana (diremmo oggi) e che allora aveva altre definizioni e procedure:

A) Il Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia (L.208/2015 c. 974/978)

*“Riguarda la promozione di progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione delle aree pubbliche e delle strutture edilizie esistenti, rivolti all'accrescimento della sicurezza territoriale e della capacità di resilienza urbana, al potenziamento delle prestazioni urbane anche con riferimento alla mobilità sostenibile, allo sviluppo di pratiche, come quelle del terzo settore e del servizio civile, per l'inclusione sociale e per la realizzazione di nuovi modelli di welfare metropolitano, anche con riferimento all'adeguamento delle infrastrutture destinate ai servizi sociali e culturali, educativi e didattici, nonché alle attività culturali ed educative promosse da soggetti pubblici e privati. **A tale fine è autorizzata la spesa di 500 milioni di euro per l'anno 2016.**”*

Dalla Relazione sullo stato di attuazione del Programma si legge:

In particolare, i temi sui quali le singole città interessate hanno concentrato le loro traiettorie di sviluppo sono risultati, in ordine di rilevanza per numero di progetti e per risorse programmate, gli interventi di rigenerazione urbana (comprensivi di progetti infrastrutturali, ferroviari, di ristrutturazione edilizia e di recupero di ex aree industriali e/o demaniali).

Grande rilievo al riguardo assumono i programmi delle città di Napoli, Reggio Emilia, Genova e Bologna.

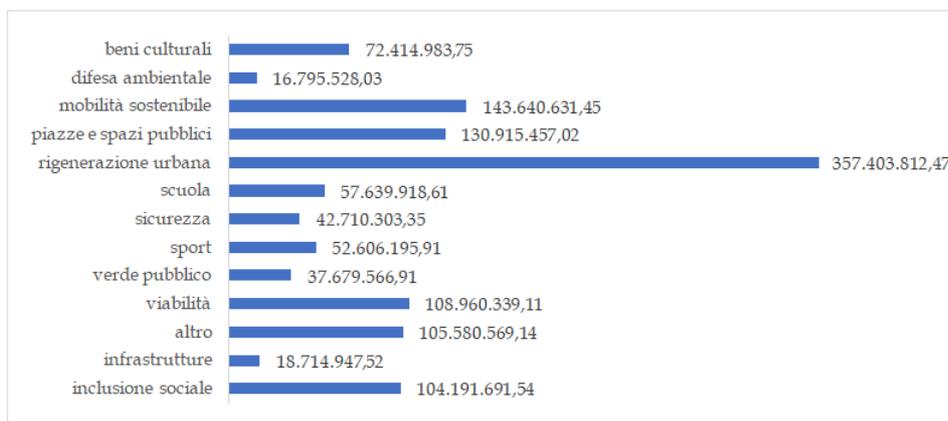
Un numero significativo di progetti è stato altresì indirizzato agli interventi di trasporto pubblico locale, parcheggi, etc.).

A tale tipologia di interventi sono interessate le città di Bologna, Cagliari, Vicenza e Grosseto.

Gli interventi sul welfare, spazi pubblici, verde e sport (enunciati ad es. come piazze, aree verdi, orti urbani, impianti sportivi, ripristino e conservazione di beni culturali, etc.), hanno rappresentato anch'essi un segmento importante dell'intera progettualità pianificata.

Grafico n. 1 - Suddivisione dei programmi per settori di intervento

(dati in euro)



Fonte: rielaborazione Cdc su dati Presidenza del Consiglio

I progetti presentati sono stati 120 (13 città metropolitane; 107 comuni capoluogo).

Ai 500 milioni previsti dalla legge sono stati aggiunti altri 760 milioni nel 2017 (600 per i comuni del Mezzogiorno e 160 per il centro Nord). A fine 2019 la spesa statale è risultata pari a 2.061 milioni di euro.

Il Programma ha subito vari rallentamenti al punto tale che si è arrivati al 2020 per il varo delle norme di attuazione. Al 31.12. 2018 gli enti interessati hanno dichiarato che il 40% degli interventi è in fase di appalto/esecuzione mentre solo il 20% è in fase definitiva o di studio di fattibilità approvato.

A causa dei ritardi con atto della PCM tutti gli enti sono stati sollecitati a porre termine all'attuazione dei progetti entro il 2023 ed in alcuni casi del 2024. (Deliberazione n. 13 del 23 luglio 2019 della Corte dei Conti; Intervento del Sottosegretario Fraccaro alla presentazione del Quinto Rapporto sulle città/ Politiche urbane sulle periferie del 16.11.2020)

B) Piano Nazionale per la qualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate

Il Piano Nazionale è stato previsto dalla Legge di Stabilità per il 2015 (190/2014) che attribuisce ai “Comuni la facoltà di elaborare progetti di riqualificazione costituiti da un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale”

La definizione di “area urbana degradata” rappresenta la sintesi di due indici: disagio sociale (determinato da tasso di disoccupazione, di occupazione, di concentrazione giovanile, di scolarizzazione) e indice di disagio edilizio (stato di conservazione degli edifici).

Sono state presentate 870 domande ed avviati solo 46 progetti. Il finanziamento statale è pari a 268 Milioni di euro dei quali 90 per il Mezzogiorno. A causa delle lungaggini di cui sopra le convenzioni possono essere firmate entro il 31.12.2022 (dalla Relazione Corte Conti citata)

C) Piano Nazionale per le Città

Il Piano è stato previsto dal DL 83/2012 autorizzando la spesa di 224 milioni di euro incrementati da ulteriori 94 milioni di euro dal Piano Azione Coesione per le Zone franche urbane Risultano presentate 457 domande ed accolti 28 progetti con una spesa statale di 318 milioni di euro

Alcune considerazioni

- Si tratta di interventi frammentari, dettati dalle emergenze di volta in volta individuate con risorse stanziare e procedure tutte diverse nelle loro modalità di presentazione, nel sistema di governance e nelle stesse modalità di partecipazione degli enti interessati che a loro volta hanno dovuto fare i conti con gli apporti professionali e di competenze presenti al loro interno. Tutto ciò ha determinato ritardi, lungaggini ed una sostanziale impossibilità di valutare gli effetti delle misure adottate.
- Le stesse diverse indicazioni delle emergenze hanno determinato sovrapposizioni e spesso l'utilizzo da parte delle stesse amministrazioni di più progetti dai contenuti contigui.

- Ad oggi, nessuno di questi Piani/Programmi si è effettivamente esaurito, anzi, per effetto di modifiche normative, proroghe questi progetti sono ancora vigenti.
- Infine, tante parzialità non fanno una politica generale. Vi è sempre più bisogno di rimettere al centro la piena vivibilità delle città in un progetto nel quale i vari interventi settoriali trovino coerenza e coesistenza.

Passiamo all'attualità

Con 3 leggi di bilancio siamo entrati (?) in una fase diversa:

- La legge 232/2016 istituisce un Fondo multi obiettivi con risorse stanziare di 3 miliardi annui dal 2020 al 2032.

Tra gli obiettivi finanziati: *i) investimenti per la riqualificazione urbana e per la sicurezza delle periferie delle Città metropolitane e dei comuni capoluogo.*

- La legge 145/2018 prevede che le risorse relative ai progetti approvati nel Programma Straordinario Periferie sono prorogate al 2020.
- La legge 160/2019 che prevede:

“per ciascuno degli anni dal 2021 al 2034 sono assegnati ai Comuni contributi per investimenti in Progetti di rigenerazione urbana e miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale nel limite complessivo di 150 milioni per gli anni 2023/2024 e di 700 milioni per ciascuno degli anni dal 2025 al 2034.”

Sono previsti “2.5 miliardi di euro in 5 anni” per tutti i Comuni da utilizzare per finanziare sviluppo sostenibile. La complessità delle procedure e la frammentarietà ancora aumenta, se possibile, rendendo complesse sia le procedure di attivazione che la rendicontazione.

Nella stessa legge 160/2019 si legge:

“Al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare ...finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City).

Per l'attuazione del Programma è istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un fondo denominato «Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare», con una dotazione complessiva in termini di competenza e di cassa pari a 853,81 milioni di euro.”

Il Programma Innovativo Nazionale per la qualità dell'abitare (www.qualitabitare.mit.gov.it) è stato appena avviato con il bando per la predisposizione di progetti che siano all'interno delle cinque linee principali di azione di cui al **Decreto Interministeriale 395 del 16.09.2020.**

Alcune considerazioni

- Gli ultimi interventi, anche se con contraddizioni, sembrano recuperare un assetto “trasversale” della tematica “rigenerazione urbana”, provando a superare le frammentarietà di contenuto e gli imbuti procedurali che ancora producono i loro effetti e che determinano una sostanziale “ignoranza” degli effetti concreti delle misure e degli stanziamenti varati. Ancora molta strada c’è da fare!!!

La prospettiva: PNRR approvato il 12.01.2021

Nel PNRR è stata definita una Missione la n.5 “Inclusione e coesione”, al suo interno la linea di azione: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore.

All’interno una specifica componente è stata titolata “Rigenerazione Urbana e housing sociale. Sono state stanziare nuove risorse per 3 miliardi che si aggiungono ai 3.5 mld già esistenti e che portano l’ammontare complessivo a 6.6 miliardi di euro. A queste specifiche risorse, vanno aggiunte quelle destinate all’edilizia residenziale pubblica, all’efficientamento energetico, alla riqualificazione degli edifici pubblici.

Si tratta di risorse importanti alle quali si dovranno aggiungere quelle dei fondi europei della coesione (Fondi Strutturali e di Investimento Europei 2021-2027), quelle nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 da integrare con quelle ordinarie nazionali.

Quale disegno?

Le politiche di inclusione, prioritariamente dedicate alle fasce più vulnerabili della popolazione, in condizioni di marginalità sociale, sono sostenute attraverso interventi volti a potenziare l’edilizia pubblica residenziale e l’housing temporaneo (come le strutture di accoglienza temporanea per gli individui senza fissa dimora o in difficoltà economica), ma anche l’housing sociale rivolto a offrire alloggi a canone ridotto, ad esempio, a studenti o famiglie monoreddito.

Nella definizione e implementazione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione verrà valorizzato il ruolo degli enti locali e in particolare delle aree metropolitane dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse. Il coinvolgimento degli enti locali è fondamentale per assicurare il finanziamento a regime dei servizi forniti attraverso le strutture e l’operatività di quest’ultime con risorse non a valere sul PNRR, che dovranno, nel corso della programmazione di bilancio dei prossimi anni, essere opportunamente rafforzate.

Ridurre i divari tra cittadini e tra territori è una priorità nazionale per un’Italia più unita e più giusta, è la vera opportunità per riavviare uno sviluppo forte e durevole, per riprendere a investire attivando potenziali di crescita e innovazione inespressi, per creare opportunità di lavoro buono, in particolare per i giovani e le donne, nei territori marginali.

Per il sostegno alle politiche per l’abitazione a prezzi più bassi (sostenibili) di quelli di mercato (affordable housing) è inoltre immaginato un meccanismo a leva con l’investimento in fondi target che propongono il progetto di social housing.

Un’attenzione particolare è riconosciuta ad interventi di rigenerazione urbana, anche come strumento di supporto all’inclusione soprattutto giovanile, e al recupero del degrado sociale e ambientale. Un

ruolo strategico è affidato alla riqualificazione delle strutture sportive, volte a garantire il potenziamento del ruolo dello sport ai fini della inclusione e della integrazione sociale.

Si propone di contribuire alla riduzione delle difficoltà abitative e insediative con particolare riferimento al patrimonio pubblico esistente nelle città metropolitane ed alla riqualificazione in quartieri privi di servizi. Il piano prevede anche la predisposizione di un “progetto pilota” ad alto impatto strategico per il recupero urbano. L’incremento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica sarà perseguito attraverso l’attuazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell’abitare e investimenti di edilizia sociale agevolata.

Il Quadro europeo

L’Agenda Urbana Europea ha, nel Piano 21/27, una sua definizione innovativa.

Il 6% della dotazione del Fondo per lo sviluppo regionale viene destinato a investimenti per lo sviluppo urbano sostenibile a livello nazionale (nel periodo 2014-2020 era il 5%) e viene rafforzata l’iniziativa europea ‘Urban’: si tratta di uno strumento di cooperazione tra centri urbani per l’innovazione e lo sviluppo delle capacità di gestione delle aree ad alta concentrazione di popolazione (con particolare attenzione a integrazione dei migranti, edilizia abitativa, qualità dell’aria, povertà, transizione energetica).

Tra i 5 obiettivi strategici sui quali è stato improntato il Bilancio 21/27 ed in particolare il FSER vi è “Europa più vicina ai cittadini, che sostenga strategie di sviluppo locali ed uno sviluppo sostenibile delle Zone Urbane”.

La Commissione Europea intende utilizzare i fondi del Piano europeo di ripresa (Next Generation EU) per promuovere un ambizioso investimento di denaro pubblico per rivitalizzare e rendere “green” il patrimonio immobiliare, con l’obiettivo di migliorare le prestazioni energetiche, raddoppiare il tasso di ristrutturazione degli edifici e migliorare la qualità dell’abitare.

Siamo alla vigilia dell’approvazione di una Legge Quadro sulla Rigenerazione urbana?

L’unificazione dei ddl presentati sembra indicare che siamo giunti alla vigilia di un dibattito parlamentare (atteso da anni e sempre più strategico) che potrà permettere alle organizzazioni di rappresentanza, all’associazionismo di partecipare ad una discussione che può segnare una svolta strategica delle condizioni di vita delle persone. Un quadro unitario, una cornice nella quale, la legislazione regionale, i singoli progetti e le svariate e frammentarie titolarità istituzionali e settoriali possano produrre coerenza, trasparenza, controllabilità, innovazione anche sociale. E’ bene ricordare che oltre ai progetti nazionali, esistono le titolarità regionali (9 Regioni hanno legiferato sui temi che possono essere ricompresi nella “rigenerazione urbana”) oltre che le competenze comunali.

Tale frammentarietà va ricondotta in un disegno unitario nazionale per una politica urbana integrata necessaria, anche per superare la frammentazione degli interventi e delle responsabilità istituzionali, che hanno rallentato o inficiato spesso il raggiungimento di obiettivi credibili.

Leggendo i documenti presentati dalla Conferenza delle Regioni e dall’ANCI alle audizioni parlamentari è possibile avere ben presenti le diverse prospettive.

Alcune considerazioni conclusive:

- Il concetto di Rigenerazione Urbana si declina come un insieme di provvedimenti che riguardano varie realtà istituzionali che hanno bisogno di avere una tenuta unitaria, un disegno di indirizzi e principi da declinare in relazione al diverso assetto e alle diverse competenze delle istituzioni regionali e locali.
- La produzione legislativa deve comprendere anche norme di attuazione omogenee, che abbiano al proprio interno gli strumenti e le forme del monitoraggio di efficienza e di efficacia.
- Credo ci sia la necessità di un Osservatorio sulla produzione legislativa e di una rete per la gestione del monitoraggio “degli effetti”.