

# LA DIMENSIONE SOCIALE NELLE POLITICHE DI RECUPERO URBANO

*di Roberto Gallia*

*Responsabile della Segreteria particolare dell'Assessore all'Urbanistica e alla Casa della Regione Lazio*

L'idea del convegno e di questa pubblicazione sul "Disagio Metropolitano" è nata a seguito dell'eccessivo e scomposto clamore suscitato dall'iniziativa di programmare e progettare, nell'ambito dei programmi di edilizia sovvenzionata destinata a speciali categorie sociali, un insediamento di case popolari nella borgata di Villa Gordiani, su un'area dove la comunità Rom Rudari vive da oltre un decennio. Il progetto, nel suo carattere sperimentale, ha voluto tenere conto delle particolari modalità Rom di vivere la casa e l'insediamento.

Oltre a ricordare che con la realizzazione di quanto progettato si contribuisce comunque al risanamento dell'intera borgata di Villa Gordiani, e quindi si contribuisce a migliorare la qualità della vita di tutti i suoi abitanti, indistintamente, è possibile citare alcuni dati per fornire una ulteriore risposta convincente alle violente accuse di aver voluto "dare casa agli zingari" senza considerare o addirittura in contrasto con le necessità abitative degli italiani, bisognosi o meno.

La Regione Lazio, con la delibera 1105 del 1995, ha destinato gli interventi di edilizia speciale, previsti dall'art.4 della legge 179/1992<sup>1</sup>, alle seguenti categorie sociali: anziani, giovani coppie, handicappati, studenti universitari, immigrati, soggetti in fase di inserimento sociale.

Contestualmente nel programma quadriennale in attuazione, che destina 1.112,4 miliardi di lire all'edilizia sovvenzionata (cioè per gli interventi a carico dei Comuni o degli Istituti case popolari), sono stati attribuiti 122,4 miliardi (pari all'11% del totale dell'edilizia sovvenzionata) per la costruzione o l'acquisto di alloggi a favore di tali particolari categorie sociali. Nell'ambito di questa ripartizione, al comune di Roma sono stati attribuiti 73,1 miliardi (pari al 59,7% della categoria ed al 6,6% del totale). I circa 12 miliardi destinati alla realizzazione del villaggio Rom a Villa Gordiani rappresentano quindi il 16,4% dei fondi per l'edilizia speciale assegnati al comune di Roma, il 9,8% dei fondi che la Regione Lazio ha impegnato

<sup>1</sup> Il primo comma di questo articolo recita: "Le regioni, nell'ambito delle disponibilità loro attribuite, possono riservare una quota non superiore al 15% dei fondi di edilizia agevolata e sovvenzionata per la realizzazione di interventi da destinare alla soluzione di problemi abitativi di particolari categorie sociali individuate, di volta in volta, dalle regioni stesse".

per l'edilizia speciale in tutte le province, nonché una quota pari all'1,1% circa di tutti i fondi disponibili per l'edilizia sovvenzionata.

Fino ad oggi i restanti fondi destinati all'edilizia speciale sono stati così impegnati:

- nella provincia di Roma, per realizzare otto alloggi nel comune di Bellegra, recuperando una ex scuola; venti alloggi nel comune di Monterotondo; 26 alloggi nel comune di Nemi, tramite acquisizione e recupero di due immobili dismessi; 12 alloggi nel comune di Poli, recuperando l'ex ospedale; quattro alloggi ed un centro polifunzionale nel comune di Riofreddo, recuperando un immobile; 32 alloggi a Sant'Angelo Romano, nell'area dismessa della cava Uncem;
- nella provincia di Viterbo, per realizzare cinque alloggi a Capodimonte, quale primo stralcio del recupero di un edificio storico; una casa per anziani da 60 posti letto a Capranica; cinque appartamenti per studenti universitari nel centro storico di Montefiascone; 10 alloggi ed un servizio socio-culturale nel centro storico di Viterbo; 32 alloggi per anziani autosufficienti nel comune di Civitacastellana;
- nella provincia di Rieti, per realizzare 36 alloggi per anziani nel capoluogo;
- nella provincia di Latina, per realizzare un intervento di 70 posti letto nel capoluogo; 20 alloggi destinati anche ai disabili, nel centro storico di Minturno; un centro residenziale ed assistenziale per disabili nel comune di Sabaudia;
- nella provincia di Frosinone, per realizzare dieci alloggi nel comune di Ausonia; due complessi da dodici posti letto ciascuno a Cassino, uno dei quali destinato agli studenti universitari, tramite il recupero dell'ex colonia solare; una residenza per anziani da 30 posti letto nel comune di Fuggi, recuperando un fabbricato di proprietà comunale; un complesso per anziani a Frosinone, recuperando un edificio comunale; una casa famiglia a Giuliano di Roma, con 20 posti letto e relativi servizi sociali; 12 alloggi nel comune di S.Andrea del Garigliano.

Come si vede, gli interventi sono consistenti e significativi. Altri sono in fase di programmazione, a completamento dei fondi disponibili.

Citare dati, statistiche e cifre, non esime tuttavia dall'avviare un ragionamento sulla "utilità sociale" del provvedere alle esigenze, anche e soprattutto abitative, di particolari categorie sociali, che in maniera più evidente - od eclatante - soffrono delle condizioni di disagio, che non è solo un disagio fisico e/o economico, ma soprattutto di qualità della vita dei cittadini tutti, per cui un intervento che elimina ingiustizie, allevia sofferenze, attenua conflitti, di fatto risulta a vantaggio della collettività tutta.

Gli obiettivi sociali ormai da anni fanno parte delle politiche di sviluppo economico e territoriale dell'Unione Europea, della quale a piene titolo facciamo parte.

All'interno delle politiche comunitarie di sviluppo, l'importanza del fattore sociale viene ulteriormente accentuata nelle linee direttrici dei nuovi programmi di sviluppo regionale per il periodo 2000-2006<sup>2</sup>, che dedicano una particolare attenzione ed uno specifico capitolo allo "Sviluppo urbano e rurale ai fini di un assetto equilibrato del territorio".

All'interno di un complesso programma di sviluppo, alle aree urbane viene attribuita una funzione positiva "in termini di comunicazione, commercio, creatività, innovazione e patrimonio culturale", alla quale contestualmente si affianca una funzione negativa di produzione di una "quantità sproporzionata di rifiuti e sostanze inquinanti" legata ad un consumo largamente superiore a "quanto dovrebbero ragionevolmente consumare in termini di energia e risorse naturali non rinnovabili".

Per le zone urbane, in particolare, si propone una "strategia integrata di sviluppo o riconversione regionale" che dovrebbe conseguire "quattro obiettivi interdipendenti:

- *accrescere la prosperità e l'occupazione nelle zone urbane, rafforzando il ruolo delle città come poli di crescita regionale;*
- *favorire l'integrazione sociale, l'equità e il risanamento delle zone urbane;*

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione relativa ai fondi strutturali e coordinamento con il fondo di coesione, *Linee direttrici per i programmi del periodo 2000-2006*, in G.U.C.E. n. C 267/2 del 22 settembre 1999

- *proteggere e migliorare l'ambiente urbano, al fine di migliorare la qualità della vita, difendere la salute umana e salvaguardare gli ecosistemi locali e mondiali (compresi i sistemi di trasporto sostenibili, le fonti di energia rinnovabili e la gestione energetica razionale);*
- *contribuire allo sviluppo di sistemi capaci di garantire una sana gestione urbana e locale."*

Per il risanamento delle zone urbane svantaggiate, si fa riferimento all'esperienza acquisita con il programma comunitario Urban, del quale viene evidenziato l'approccio basato sul principio del partenariato.

Per quanto riguarda i programmi finanziati con fondi comunitari, in Italia l'iniziativa Urban<sup>3</sup> ha riguardato 16 comuni (Bari, Cagliari, Catania, Catanzaro, Cosenza, Foggia, Genova, Lecce, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Siracusa, Trieste, Venezia), con interventi localizzati in prevalenza nei centri storici.

A questi interventi si è affiancato il programma pilota<sup>4</sup> finanziato in conformità all'articolo 10 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR).

Fra le iniziative nazionali, vanno ricordati i Contratti di quartiere<sup>5</sup> che, anche se riferiti ai programmi di recupero e di riqualificazione urbana, ampliano l'attenzione verso settori di

intervento non considerati dalle precedenti iniziative, configurate prevalentemente come interventi di edilizia pubblica sperimentale con precise connotazioni urbanistiche.

Con i contratti di quartiere<sup>6</sup> si è cercato di delineare un percorso innovativo per il futuro della riqualificazione urbana<sup>7</sup>, partendo dalla constatazione che lo sviluppo urbanistico in molte città ha portato a situazioni di evidente separatezza di interi quartieri di edilizia pubblica dal resto della città, che non può essere risolta affidandosi esclusivamente al tentativo di conseguire un incremento della qualità insediativa tramite una dotazione aggiuntiva di servizi: spazi verdi, centri sociali e quant'altro. Il recupero dei quartieri degradati al resto della città presuppone l'avvio di interventi integrati oltre che sul piano edilizio ed urbanistico, soprattutto sul piano sociale, ponendo particolare attenzione agli aspetti di comunicazione e partecipazione degli utenti, costituendo l'occasione per la messa a punto di un programma più ampio, che coinvolga il funzionamento dei servizi, la gestione degli spazi e delle strutture, la creazione di occasione di impiego locale.

Per queste considerazioni il bando relativo ai Contratti di quartiere ha previsto di localizzare i programmi "in quartieri segnati da diffuso degrado delle costruzioni e dell'ambiente urbano e da carenze di servizi in un contesto di scarsa coesione sociale e di marcato disagio abitativo", e ad auspicare, per la realizzazione dei programmi medesimi, la formalizzazione

<sup>3</sup> Ministero dei LL.PP., *Il Programma Urban in Italia. Un grande laboratorio per la rigenerazione dei quartieri urbani degradati*, Roma, 1999

Nell'anno 1999 ha comportato una quota di cofinanziamento nazionale di 66,451 miliardi di lire, dei quali 43,465 a carico del Fondo di rotazione della legge 183/1987 e 22,806 a carico degli enti territoriali e degli altri soggetti pubblici interessati (deliberazione CIPE 19 febbraio 1999, n.25/99, Legge 16 aprile 1987, n.183: cofinanziamento nazionale dell'iniziativa comunitaria Urban, per l'annualità 1999, in G.U.R.I. n.107 del 10 maggio 1999)

<sup>4</sup> Commissione europea, *Progetti pilota urbani - Serie II, 1997-1999 - Descrizione dei progetti*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità europea, Lussemburgo 1998.

Per l'Italia sono rientrate le proposte del comune di Brindisi, relativa al risanamento di vecchi quartieri in vista della creazione di posti di lavoro e nuove iniziative nei settori sociali e turistici, per un costo totale di 2,75 mecu (dei quali il 75% a carico del FESR); del comune di Milano, relativa ad un progetto di servizi e tempo per gli anziani e le famiglie, per un costo totale di 3,35 mecu (dei quali il 30% a carico del FESR); del comune di Napoli, relativa ad una rete di piazze telematiche per la città, per un costo totale di 4,0 mecu (dei quali il 74% a carico

del FESR); del comune di Torino, relativa al progetto "Porta Palazzo - Vivere, non solo transitare", per un costo totale di 5,07 mecu (dei quali il 49,9% a carico del FESR)

<sup>5</sup> Ministero dei LL.PP., D.M. 22 ottobre 1997, *Approvazione del bando di gara relativo al finanziamento di interventi sperimentali nel settore dell'edilizia residenziale sovvenzionata da realizzare nell'ambito di programmi di recupero urbano denominati "Contratti di quartiere"*; in G.U.R.I. n.24 del 30 gennaio 1998

<sup>6</sup> I Contratti di quartiere nel Lazio hanno coinvolto undici progetti, in parte finanziati dal Ministero dei LL.PP. e in parte dalla Regione Lazio; dei quali sei nel comune di Roma (Pietralata Vecchia, Tor Bellamonaca, Borgo Pio, Centocelle, Quadraro e San Lorenzo) e cinque in altri comuni (località Cecchina-Fontana di Papa nei comuni di Ariccia ed Albano Laziale; Civitavecchia in località Campo dell'Oro; Valmontone per il Villaggio Rinascita; Gaeta per il complesso dell'Annunziata; Isola del Liri per il centro storico)

<sup>7</sup> Giancarlo Storto, *Contratti di quartiere. Un primo bilancio*, in *Urbanistica Informazioni*, 1998, n.5, pagg.5-6

di accordi tra amministrazioni pubbliche "tesi ad incrementare l'occupazione ed a favorire l'integrazione sociale in settori quali: promozione della formazione professionale giovanile, recupero dell'evasione scolastica, assistenza agli anziani, realizzazione di strutture per l'accoglienza", per la cui attuazione può anche essere prevista la stipula di apposite convenzioni con associazioni senza fine di lucro, organizzazioni di volontariato ed operatori privati.

Agli interventi di recupero urbano si sono affiancati gli interventi per lo sviluppo imprenditoriale delle aree urbane promossi, ai sensi dell'art.14 della legge 266/1997<sup>8</sup>, dal ministero dell'Industria e dal ministero della Solidarietà sociale, che ne hanno dettato le norme e le procedure di attuazione con il decreto 225/1998<sup>9</sup>.

Le esperienze realizzate a seguito di queste iniziative, che hanno portato alla costituzione di una "Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale"<sup>10</sup>, hanno dimostrato come le amministrazioni comunali abbiano trovato naturale fare interagire questi programmi con gli altri programmi di natura più squisitamente urbanistica, quali i contratti di quartiere ed i programmi di recupero urbano<sup>11</sup>; avviando e consolidando in questo modo esperienze che non potranno non essere riproposte nell'immediato futuro come esperienze positive contro il degrado urbano ed il disagio metropolitano.

<sup>8</sup> Legge 7 agosto 1997, n. 266, *Interventi urgenti per l'economia*, in G.U.R.I. n.186 del 11 agosto 1997

L'articolo 14 stanziava 46 miliardi a favore dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli (comuni capoluogo delle aree metropolitane individuate dall'art.17 della legge 142/1990), al fine di predisporre interventi, con l'obiettivo di sviluppare iniziative economiche ed imprenditoriali, in ambiti limitati del proprio territorio comunale che presentino caratteristiche di particolare degrado urbano e sociale; la cui determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione viene demandata al Ministro dell'industria ed al Ministro della solidarietà sociale.

<sup>9</sup> Decreto MICA 1° giugno 1998, n. 225, *Regolamento concernente modalità di attuazione degli interventi imprenditoriali in aree di degrado urbano*, in G.U.R.I. n.161 del 13 luglio 1998.

Con questo regolamento si stabilisce che "le aree di degrado urbano e sociale devono essere geograficamente identificabili ed omogenee e presentare indici socio-economici inferiori ai valori medi dell'intero territorio comunale ovvero essere caratterizzate da crisi socio-ambientale".

I comuni, per consentire alle piccole imprese che vogliono realizzare investimenti in questi ambiti di accedere ai finanziamenti, devono predisporre un programma di intervento nell'ambito di azioni rivolte a:

- animazione economica ed assistenza tecnica per la progettazione ed avvio di iniziative imprenditoriali;
- interventi formativi riguardanti l'autoimpiego e la creazione di impresa;
- costituzione di incubatori di nuova imprenditorialità;

- animazione ed assistenza tecnica alla costituzione di consorzi ed imprese miste con partecipazione maggioritaria di imprese localizzate nell'area di intervento;
- interventi per sviluppare l'associazionismo economico, la cooperazione aziendale;
- interventi per la creazione di servizi nel campo dell'assistenza tecnica e manageriale, della sperimentazione, della qualità e dell'informazione a favore delle imprese;
- interventi per la tutela delle condizioni di lavoro e la salvaguardia dell'ambiente;
- partecipazione o costituzione di fondi di garanzia fidi da destinare alle finalità previste dal programma.

Le agevolazioni alle piccole imprese vengono attribuite con regole sostanzialmente simili a quelle in essere per gli aiuti alle imprese della legge 488/1992, nell'ambito del *de minimis* (massimo 100 mila ECU nel triennio)

<sup>10</sup> Alla quale partecipano, oltre i due ministeri e le dieci città proponenti le iniziative, anche i comuni di Catania, Messina e Palermo, l'ANCI e la società Sviluppo Italia.

<sup>11</sup> cfr. le due brochure predisposte dall'Assessorato alla partecipazione del comune di Roma, in occasione del convegno "Periferia, sviluppo sostenibile, metodi di progettazione condivisa", Roma, 1-2 dicembre 1999, relative a "Il ruolo della progettazione partecipata nei programmi di sviluppo urbano" e "Rete delle Città per la cultura dello sviluppo locale".