

IL PIANO NAZIONALE PER LA RIQUALIFICAZIONE DELLE AREE URBANE DEGRADATE

Questo articolo illustra i contenuti del bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate adottato con D.P.C.M. 15/10/2015, le modalità per formulare ed inoltrare le proposte progettuali, i criteri di selezione e di finanziamento. Vengono messe in evidenza le caratteristiche richieste agli interventi da proporre ed ammettere a finanziamento, ed i contenuti dei relativi progetti che, sebbene si discostino dalla definizione di meri interventi di riqualificazione edilizia ed urbanistica, non rappresentano una novità delle politiche territoriali abbinate alle politiche di sviluppo e coesione e non si discostano dalle finalità della programmazione delle infrastrutture, così come prevista dalla legislazione in tema di contratti pubblici.

A cura di Roberto Gallia (*)

PREMESSA

Sulla G.U. n. 249 del 26/10/2015 è stato pubblicato il D.P.C.M. 15/10/2015 “*Interventi per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*”, che approva il bando per l’attribuzione dei finanziamenti, disposti dalla legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art. 1, comma 431), per la realizzazione di interventi diretti alla riduzione dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

L. 23/12/2014, n. 190

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015).

Art. 1.

431. Al fine della predisposizione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, di seguito denominato “Piano”, i comuni elaborano 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.

(*) Architetto, professore a contratto presso il Dipartimento di Architettura di Roma Tre.

Entro il 30 novembre 2015 [*Termine prorogato dal D.L. 19/06/2015, n. 78 (L. 06/08/2015, n. 125), inizialmente era fissato al 30/06/2015*], i comuni interessati trasmettono i progetti di cui al precedente periodo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, secondo le modalità e la procedura stabilite con apposito bando, approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

La legge di stabilità 2015 è entrata in vigore il 1° gennaio /2015 e il D.P.C.M. di approvazione del bando avrebbe dovuto essere adottato entro il 1° aprile 2015, per cui i Comuni avrebbero avuto a disposizione otto mesi per predisporre ed inoltrare le proprie proposte. Quest'ultimo termine è stato contratto a poco più di un mese, ma per prorogarlo adeguatamente si dovrebbe procedere ad una modifica della legge, che ha stabilito (in maniera quanto meno *poco oculata*) la data in luogo di prevedere un termine a partire dalla pubblicazione del bando.

Il bando definisce, in particolare, le modalità e la procedura di presentazione dei progetti, la documentazione che i Comuni interessati debbono allegare, i criteri di selezione da parte del Comitato di valutazione.

I progetti selezionati verranno finanziati attraverso specifiche convenzioni o accordi di programma. L'insieme delle convenzioni e degli accordi stipulati costituisce il "*Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate*".

Il relativo Fondo, la cui dotazione è di circa 194 milioni di Euro, fa parte del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, contenuto all'interno del Centro di responsabilità "*8 – Pari opportunità*".

Non vi è alcuna riserva o limite alla partecipazione al bando da parte dei Comuni, in relazione alla loro dimensione demografica e/o estensione territoriale. Il requisito di partecipazione è legato alla presenza di aree urbane degradate.

INDIVIDUAZIONE DELLE AREE URBANE DEGRADATE

L'**individuazione delle aree urbane degradate** (*art. 2 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*) è definita matematicamente, con il ricorso ai dati del Censimento 2011, dall'Indice di disagio sociale (*IDS*) e dall'Indice di disagio edilizio (*IDE*), il cui valore deve risultare pari o superiori all'unità, e comunque superiore ai valori calcolati per l'intero comune.

L'**Indice di disagio sociale** (*IDS*) è calcolato tramite un algoritmo che combina i dati relativi a:

- tasso di disoccupazione (*DIS*),
- tasso di occupazione (*OCC*),
- tasso di concentrazione giovanile (*GIOV*),
- tasso di scolarizzazione (*SCOL*).

L'**Indice di disagio edilizio (IDE)** è calcolato tramite un algoritmo che combina i dati relativi a:

- edifici residenziali dell'area urbana degradata in pessimo stato di conservazione (*ERp*),
- edifici residenziali dell'area urbana degradata in mediocre stato di conservazione (*ERm*),
- totale edifici residenziali dell'area urbana degradata (*Tot ER*).

Per mettere i Comuni in condizione di ricercare ed individuare la presenza di aree urbane degradate all'interno del proprio territorio, calcolando i relativi indicatori, l'Istat ha reso disponibili (sul proprio sito, all'indirizzo <http://www.istat.it/it/archivio/171976>) i relativi dati diffusi a livello di sezione di censimento, mentre l'Anci (sul proprio sito, all'indirizzo <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&IdDett=53292>) ha raccolto in 20 file (uno per ciascuna Regione) tutte le variabili necessarie e, per facilitare il calcolo degli indicatori e la verifica di ammissibilità delle aree, ha predisposto un foglio di calcolo (denominato "*Foglio di calcolo IDS IDE.xls*"), assistiti da un documento esplicativo su come utilizzare la raccolta delle informazioni e inserirle negli strumenti di calcolo, consentendo ad una formula reimpostata di calcolare in automatico gli indici richiesti.

CONTENUTO E FINALITÀ DEI PROGETTI

Il contenuto e la finalità dei progetti (*art. 3 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*) deve riguardare:

un insieme coordinato di interventi diretti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità urbana e alla riqualificazione del tessuto sociale, alla riqualificazione ambientale, mediante attivazione di servizi e interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione e rigenerazione urbana con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive, senza ulteriore consumo di suolo.

A titolo esemplificativo vengono indicati gli interventi di riqualificazione di beni pubblici e/o privati:

- che assolvano ad un interesse pubblico anche di valore storico o artistico, con riferimento al miglioramento della qualità del decoro urbano;
- volti a sostenere l'attrattività della scuola e l'orientamento formativo dei giovani, ivi comprese idonee attrezzature per i disabili;
- volti ad assicurare la protezione e l'accoglienza di adulti e minori vittime di violenza, tratta, sfruttamento e abusi sessuali;
- volti alla riduzione della marginalità e del disagio, anche della popolazione immigrata;
- per le esigenze delle famiglie, per la cura dei bambini e degli anziani;

- rivolti a garantire la sicurezza e salubrità dell’abitare, il risparmio energetico, la mobilità alternativa, il ciclo virtuoso dei rifiuti, la sostenibilità ambientale complessiva degli interventi;
- volti a stimolare l’insediamento di nuove attività imprenditoriali giovanili.

La **proposta progettuale** deve, obbligatoriamente e a pena di esclusione, individuare ed illustrare:

- gli obiettivi generali e specifici, e i risultati attesi;
- le attività progettuali, le modalità realizzative, i destinatari diretti e i beneficiari indiretti, le modalità di individuazione;
- le aree di progetto;
- il programma delle attività;
- il programma economico e finanziario, “*completo di eventuali contributi da parte del mercato privato così come dei fondi comunitari*”.

Il **progetto** deve essere costituito, obbligatoriamente, da:

- un elaborato a livello (probabilmente alternativo, anche se il bando non è chiaro nel punto) di *studio di fattibilità* (art. 14 D.P.R. 207/2010), di *masterplan* (tipologia di elaborato non disciplinata dal Codice dei contratti pubblici di cui al D. Leg.vo 163/2006) e di *progetto preliminare* (art. 93, comma 3 D. Leg.vo 163/2006, e artt. da 17 a 23 del D.P.R. 207/2010, assunto quale livello minimo di progettazione per gli interventi di riqualificazione urbanistica e infrastrutturale);
- un documento di analisi, che evidenzi le condizioni di partenza dell’area di interesse del progetto.

A parere di chi scrive, i **parametri indicati per individuare le condizioni di partenza dell’area interessata dal progetto**, ai fini di una loro migliore comprensione, possono essere suddivisi in *sociali* e *territoriali*.

La verifica delle condizioni sociali di partenza dell’area interessata dal progetto deve riguardare:

- l’esistenza di fenomeni di devianza e criminalità anche giovanile, ivi compresi quelli relativi a tratta e sfruttamento, violenza di genere e abusi sessuali su minori e adulti;
- il tasso di abbandono scolastico comunale superiore alla media nazionale;
- le limitate opportunità culturali e sociali;
- la presenza di fenomeni massicci di immigrazione irregolare e clandestina;
- la presenza di significativi fenomeni di contrazione delle attività commerciali di vicinato o del tessuto produttivo locale con particolare riferimento alla piccola impresa, alle attività artigianali, alle attività professionali, alle start-up.

La verifica delle condizioni territoriali di partenza dell’area interessata dal progetto deve riguardare:

- la presenza di immobili abbandonati, aree compromesse o degradate, così come richiamate dalla Convenzione europea del paesaggio (cfr. L. 09/01/2006, n. 14 “*Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000*”), quali:
 - aree industriali dismesse,
 - spazi pubblici degradati e residuali,
 - edifici pubblici o privati destinati ad uso pubblico che hanno perso le loro originarie funzioni;
- una estensione significativa rispetto al contesto locale;
- la collocazione strategica rispetto al contesto urbano e all’assetto infrastrutturale.

CAUSE DI ESCLUSIONE

Costituiscono motivo di esclusione:

- la mancata individuazione di un insieme coordinato di interventi;
- l’esclusiva finalizzazione ad attività di formazione, studio e ricerca;
- l’esclusiva finalizzazione alla gestione ordinaria di attività usualmente svolte da uno qualsiasi dei soggetti proponenti;
- il mancato rispetto delle prescritte modalità di presentazione;
- l’assenza della precisa individuazione:
 - dei risultati attesi da ogni singola azione progettuale proposta,
 - dell’indicatore misurabile di tali risultati,
 - delle modalità di rilevazione degli indicatori di risultato presenti nel progetto;
- la presentazione da parte di un Comune che abbia anche presentato un altro progetto in forma aggregata con altri Comuni.

PRESENTAZIONE DELLE DOMANDE

La modalità di presentazione delle domande (*art. 4 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*), che deve avvenire esclusivamente per via telematica, è articolata in una serie di adempimenti, dei quali alcuni complessi (quale la delibera comunale in merito ai finanziamenti pubblici e/o privati) e alcuni di competenza di soggetti esterni e diversi dai soggetti proponenti (quali le preventive dichiarazioni in merito alla compatibilità degli interventi proposti con le norme di tutela sia paesaggistica sia ambientale).

La procedura di valutazione (*art. 5 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*) è affidata all’attribuzione di un punteggio, i cui criteri sono definiti da una griglia di attribuzione del relativo punteggio (*art. 6 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*).

PROGRESSIVO	CRITERIO	PUNTI
A	Riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale. (Legge 190/2014, articolo 1, comma 432, lett. d), punto 1)	P1.max = 30
B	Miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale, anche mediante interventi di ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive e alla tutela di minori e adulti, vittime di violenza, tratta, sfruttamento e abusi sessuali. (Legge 190/2014, articolo 1, comma 432, lett. d), punto 2)	P2.max = 30
C	Tempestiva esecutività degli interventi. (Legge 190/2014, articolo 1, comma 432, lett. d), punto 3)	P3.max = 15
D	Capacità di coinvolgimento di soggetti e finanziamenti pubblici (nazionali ed europei) e privati e di attivazione di un effetto moltiplicatore del finanziamento pubblico nei confronti degli investimenti privati. (Legge 190/2014, articolo 1, comma 432, lett. d), punto 4)	P4.max = 25

I progetti selezionati (*art. 7 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*) saranno oggetto di uno specifico accordo di programma o convenzione (*art. 8 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*), che definirà anche il livello di finanziamento, che non potrà comunque essere inferiore a 100 mila Euro e superiore a 2 milioni di Euro (*art. 9 del bando allegato al D.P.C.M. 15/10/2015*).

ALCUNE CONSIDERAZIONI

Le azioni da intraprendere nelle aree urbane degradate, e i progetti ammessi dal bando in esame, non sono riconducibili alla definizione di meri **interventi di riqualificazione edilizia ed urbanistica**, tuttavia non rappresentano una novità nelle politiche territoriali abbinate alle politiche di sviluppo e coesione e non si discostano dalle finalità della programmazione delle infrastrutture, così come prevista dalla legge “*Merloni*” del 1994 e recepita dal Codice dei contratti pubblici del 2006.

Già in passato, nelle varie pubblicazioni di Legislazione Tecnica, si è avuto modo di fornire ai Professionisti indicazioni adeguate per riflettere in merito alle conseguenze della costante elusione della finalità attribuita alla programmazione triennale dei lavori pubblici, quale allocazione della spesa pubblica sulla base delle necessità evidenziate dalla prescritta “*analisi dei fabbisogni*”⁽¹⁾, alla innovativa definizione di *infrastruttura*,

⁽¹⁾ Si rinvia in proposito all’approfondimento “*I contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?*”, pubblicato sui Quaderni di Legislazione Tecnica n. 1/2013 e disponibile online (*Fast Find AR691*).

quale servizio di interesse pubblico realizzato indipendentemente dalla natura proprietaria dell'immobile ⁽²⁾, alla introduzione di innovative formule contrattuali che favoriscono l'interesse dei privati ad investire nella realizzazione dei servizi di pubblico interesse ⁽³⁾. Gli argomenti prima richiamati sicuramente sono in grado di orientare negli adempimenti richiesti dal bando, così come può risultare d'ausilio, alla redazione del prescritto *“programma economico finanziario, completo di eventuali contributi da parte del mercato privato così come dei fondi comunitari”*, la monografia *“Progetto Economico e Finanziario”* ⁽⁴⁾ che illustra ampiamente le finalità e i contenuti delle analisi e delle valutazioni sia dei programmi sia dei progetti.

Alle amministrazioni ed ai progettisti si richiede uno sforzo che, oggettivamente, deve recuperare le disattenzioni che hanno caratterizzato la realizzazione delle infrastrutture, sia nel valutare la loro opportunità sia nel controllare la loro realizzazione. In tal senso la partecipazione al bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate può costituire una occasione anche per aggiornare e modernizzare le capacità sia delle amministrazioni sia dei professionisti.

Sarebbe un peccato non poter cogliere l'occasione a causa di una grave imperizia nel formulare la disposizione legislativa, che, inserendo il termine del 30/11/2015 per la presentazione delle proposte, impedisce ogni consapevole elaborazione, risultando poco credibile l'esistenza di idonei progetti che aspettano di essere inoltrati.

Sarebbe apprezzabile se per una volta si mettessero da parte gli obiettivi meramente propagandistici, e si avviasse una sperimentazione virtuosa, in tempi certi ma non strozzati, con una leale collaborazione plurima, a partire dall'Istat, che potrebbe fornire la mappatura ufficiale delle aree urbane degradate, passando per l'Anci, che potrebbe non solo sollecitare ma anche accompagnare i Comuni ad acquisire competenze adeguate, per giungere ai professionisti chiamati ad aggiornare le proprie competenze progettuali.

⁽²⁾ Si rinvia in proposito all'articolo *“Il federalismo demaniale”*, pubblicato sul Bollettino di Legislazione Tecnica n. 7-8/2010 e disponibile online (*Fast Find AR182*).

⁽³⁾ Si rinvia in proposito all'articolo *“Il contratto di disponibilità: questo sconosciuto”*, pubblicato sui Quaderni di Legislazione Tecnica n. 2/2013 e disponibile online (*Fast Find AR771*).

⁽⁴⁾ Roberto Gallia, Legislazione Tecnica, Marzo 2011.