

Il futuro delle città: politiche urbane in ordine sparso

Gli scenari sul futuro delle città, confermati dalle tendenze del mercato delle costruzioni sostenute dalla riqualificazione dell'edilizia residenziale e dalla realizzazione delle infrastrutture di interesse locale, concordano su un arresto dell'espansione e su una rigenerazione urbana fondata, oltre che sulla riqualificazione fisica degli immobili, sull'implementazione dei servizi che consentano di migliorare la qualità della vita dei residenti e creare un clima favorevole allo sviluppo delle attività imprenditoriali.

Tuttavia la politica sembra ignorare queste indicazioni e, in luogo di elaborare e proporre strategie in grado di incidere sulle dinamiche in atto, propone iniziative episodiche e non coordinate fra loro.

di

Roberto Gallia,
architetto, professore a contratto
presso il Dipartimento di Architettura
di Roma Tre

La recessione economica ha modificato sostanzialmente il mercato immobiliare e, anche se molti rimangono ancorati ad una visione nostalgica e sperano che finita la crisi tutto tornerà come prima, sarebbe meglio fare i conti con la realtà di un settore nel quale le iniziative stanno velocemente evolvendo “dall'offerta di nuove abitazioni all'offerta di servizi abitativi”⁽¹⁾.

Il mercato delle costruzioni è profondamente modificato non solo perché si è costruito molto, quanto piuttosto perché l'acquisto di una seconda o terza casa non risulta più un modo adeguato per valorizzare il risparmio privato, vista la crescente difficoltà a trasformare il mattone in liquidità e visti gli importi della tassazione immobiliare, che corrispondono mediamente al costo di un mese di vacanza (in località ambite) in una struttura non di proprietà. Il tutto in assenza

della saturazione della domanda, che si è modificata con l'emergere di nuovi bisogni (giovani coppie con reddito non stabile, famiglie monocomponente costituite - prevalentemente - da separati o anziani soli, ecc.) ai quali il mercato delle costruzioni non è stato in grado di dare risposta.

Il 22° Rapporto congiunturale sul mercato delle costruzioni, che il Cresme ha presentato il 24 novembre 2015, conferma come il segmento principale dell'attività edilizia in Italia rimanga il recupero degli edifici esistenti (72% del settore) ed evidenzia il peso crescente delle opere pubbliche, senza tuttavia sottacere come il consolidamento della riqualificazione del patrimonio abitativo richieda di spostare il baricentro dalla microriqualificazione (del singolo edificio e/o della singola unità edilizia) a programmi per settori urbani, e come la ripresa delle opere pubbliche sia legata più ad episodi di natura congiunturale e/o procedurale (programmi per l'edilizia scolastica, allentamento del Patto di stabilità per i Comuni, ecc.) piuttosto che a programmi strategici di infrastrutturazione del territorio. Considerazioni che portano il Cresme ad individuare, per l'edilizia, uno scenario futuro basato prevalentemente sulle attività di impiantistica, di manutenzione programmata, di servizi e *facility management*, di partenariato pubblico-privato, di tecnologie informatiche come il BIM (*Building Information Modeling*).

Gli interventi avviati in sede nazionale, a partire dal Piano nazionale per le città (vedi *Il Piano nazionale per le città*, QLT n. 3/2012), non tengono conto né dell'evoluzione degli scenari di riferimento né delle elaborazioni prodotte in sede comunitaria, e appaiono come iniziative episodiche non collegate né coordinate in un disegno strategico finalizzato ad accompagnare e/o orientare i mutamenti in atto, come si cercherà di illustrare di seguito.

L'AGENDA URBANA EUROPEA

Non ci si dilunga nuovamente sugli aspetti, già illustrati in precedenza (vedi *Le nuove sfide per il governo delle città*, QLT n. 3/2013), delle politiche per le città elaborate in sede comunitaria. Si ricorda brevemente che l'Agenda Urbana Europea è concentrata su un numero limitato di obiettivi, con particolare attenzione all'inclusione sociale, al cambiamento demografico e alla sostenibilità ambientale; che azioni mirate allo "*sviluppo urbano sostenibile*" sono inserite fra le iniziative finanziabili dal Fondo di sviluppo regionale (FESR) nel periodo di programmazione 2014-2020; che il regolamento 1301/2013, che disciplina l'utilizzo del FESR, prevede che lo sviluppo urbano sostenibile sia intrapreso tramite "*investimenti territoriali integrati*", finanziabili con i diversi fondi strutturali (FESR, FSE, Fondo coesione), da realizzare tramite "*azioni innovative*" che comprendano studi e progetti pilota diretti ad identificare o sperimentare nuove soluzioni.

L'applicazione di questi principi ha portato all'approvazione (da parte della Commissione europea, il 29 ottobre 2014) dell'**Accordo di Partenariato (AdP)**, con il quale il nostro Paese ha definito la strategia, le priorità e le modalità di impiego dei fondi strutturali in Italia per il periodo di programmazione 2014-2020.

L'Accordo di partenariato individua anche gli obiettivi assegnati e i risultati attesi con l'attuazione del Programma operativo nazionale (PON) "*Città metropolitane*" (vedi tabella allegata alla versione *on line*), da attivare nelle 14 città metropolitane (Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Cagliari, Catania, Messina e Palermo).

Il **Programma operativo nazionale (PON) "Città metropolitane"**, adottato il 14 luglio 2015, è sostenuto da una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di euro (di cui 588 milioni di risorse comunitarie e 304 milioni di cofinanziamento nazionale), di gran lunga inferiore ai 4 miliardi di euro annunciati nei documenti preliminari del Governo italiano, da ripartire tra cinque assi prioritari (1 "*Agenda digitale metropolitana*"; 2 "*Sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana*"; 3 "*Servizi per l'inclusione sociale*"; 4 "*Infrastrutture per l'inclusione sociale*"; 5 "*Assistenza Tecnica*"), per conseguire gli obiettivi definiti negli "*indicatori di risultato*" (specifici di ciascun programma; vedi le tabelle estratte dal PON, allegate alla versione *on line*) e sintetizzati negli impatti previsti.

Le **Azioni urbane innovative**, le cui risorse finanziarie di circa 372 milioni di euro sono attivate tramite bandi gestiti direttamente dalla Commissione europea, sono rivolte ai Comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, o ad associazioni di Comuni, anche di Regioni diverse e/o transfrontaliere, che insieme presentino il requisito di popolazione non inferiore a 50 mila abitanti. Il primo bando, che scade il 31 marzo 2016 (notizie al sito UIA, *Urban Innovative Actions*; link: <http://www.uia-initiative.eu/>), rende disponibili 80 milioni di euro per la realizzazione di progetti (i cui costi saranno coperti per l'80% dai fondi FESR, fino ad un massimo di 5 milioni di euro) che affrontino le seguenti problematiche:

- povertà urbana (con particolare attenzione per i quartieri più disagiati);
- integrazione di migranti e rifugiati;
- transizione energetica;
- occupazione e competenze nell'economia locale.

LE POLITICHE NAZIONALI PER LE CITTÀ (METROPOLITANE?)

Il **Piano nazionale per le città**, richiamato in precedenza, avrebbe dovuto attirare l'attenzione sulle politiche per le città, uno dei capisaldi della politica regionale nazionale che, nel medesimo periodo, veniva indirizzata a definire tre ambiti principali (Città, Aree interne, Mezzogiorno). Le scarse notizie diffuse in merito ai 28 progetti finanziati (vedi: G. Storto, *Piano nazionale per le città: indicazioni procedurali e considerazioni dopo la selezione dei progetti*, QLT 1/2013), che non presentano alcuna caratteristica che possa ricondurli alla definizione di una Agenda urbana nazionale, confermano la natura congiunturale di questo piano, per altro dichiarata esplicitamente quale recupero di risorse finanziarie già disponibili e non utilizzate (da molti anni).

Il **Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate** è stato introdotto dalla legge 190/2014 (legge di stabilità 2015), con una dotazione di circa 194 milioni di euro riservati ai Comuni, di qualsiasi dimensione

PON “Città metropolitana”

Il programma sosterrà l'impegno congiunto e il metodo cooperativo tra 14 città metropolitane individuate in conformità alla recente legislazione italiana. L'obiettivo è il miglioramento di qualità ed efficienza dei servizi urbani e dell'inclusione sociale a vantaggio della popolazione più fragile.

Priorità di finanziamento

Il programma sarà incentrato su cinque priorità principali:

- agenda digitale metropolitana (98 milioni di EUR dal FESR, 16,7 %)
- sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana (210,8 milioni di EUR dal FESR, 35,9 %)
- servizi per l'inclusione sociale (142,4 milioni di EUR dal FSE, 24,2 %)
- infrastrutture per l'inclusione sociale (113,3 milioni di EUR dal FESR, 19,2 %)
- assistenza tecnica (23,5 milioni di EUR dal FESR, 4 %)

Impatti previsti

- 70% dei comuni della città metropolitana dotato di servizi pienamente interattivi
- 678 comuni associati a sistemi informativi integrati
- Oltre 92.000 lampade (tecnologie a LED) per una riduzione di 18 GWh e 1.900 tonnellate di CO2/1000
- Calo dei consumi energetici primari annuali degli edifici pubblici (2,2 GWh/anno) mediante la ristrutturazione di 38.000 mq
- Oltre 200 km di piste ciclabili
- Abitazioni per 1.800 senzatetto su una popolazione stimata di 34.000 individui
- Attività socioeconomiche di accompagnamento per 485 persone su 18.000 appartenenti a comunità emarginate
- Risanamento di oltre 2.250 spazi e 35.000 mq per attività finalizzate al conseguimento di obiettivi sociali

Estratto da: **Inforegio**, sito della Politica regionale dell'UE

(link: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014it16m2op004)

demografica, nell'ambito dei quali siano presenti “*aree urbane degradate*”, individuate da un indicatore costruito tramite l'indice di disagio sociale (IDS) e l'indice di disagio edilizio (IDE), calcolati con il ricorso ai dati del censimento 2011. Il D.P.C.M. 15 ottobre 2015 ha approvato il bando per l'attribuzione dei finanziamenti ai progetti, che le amministrazioni comunali avrebbero dovuto predisporre ed inoltrare (entro il 30 novembre 2015) 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 (**FAST FIND AR1155**). In particolare l'obiettivo della riqualificazione del tessuto sociale deve essere perseguito mediante l'attivazione di servizi, per cui la riqualificazione e rigenerazione urbana deve privilegiare gli interventi di ristrutturazione edilizia senza ulteriore consumo di suolo, che devono essere riferiti prioritariamente allo sviluppo dei servizi sociali ed educativi e alla promozione delle attività culturali, didattiche e sportive.

Senza ancora sapere se e quante proposte siano state inoltrate in risposta al bando per la formazione del Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, la cui scadenza del 30 novembre 2015 è stata prorogata al 2 dicembre 2015 per motivazioni tecniche legate al non funzionamento della PEC, la legge 208/2015 (legge di stabilità 2016) provvede ad istituire il **Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia** (articolo 1, commi da 974 a 978), con una dotazione di 500 milioni di euro, “*finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate*”, che sarà formato dalla selezione

delle proposte che gli enti interessati dovranno trasmettere entro il 1 marzo 2016.

Rispetto al precedente, del quale mantiene l'impostazione congiunturale (realizzazione di interventi urgenti) e priva di qualsivoglia orizzonte strategico, possono essere immediatamente percepite due differenze.

La prima è il restringimento della platea dei Comuni beneficiari, da tutti quelli nei quali risulti individuabile (tramite indicatori statistici) la presenza di aree urbane degradate, alle città metropolitane ed ai comuni capoluogo di provincia (indipendentemente dall'accertata presenza di aree urbane degradate, ovvero per progetti che potrebbero anche prescindere dalla localizzazione in tali aree, ed anche se le province a breve non faranno più parte del nostro ordinamento).

La seconda è la costituzione di un Nucleo di valutazione, con il compito di selezionare i progetti e di monitorare la loro realizzazione. Al riguardo merita far rilevare immediatamente come al Nucleo di valutazione sia indicato di eseguire il monitoraggio “*ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, ove compatibile*”, ma non si richiami l'obbligo di applicare alla selezione dei progetti le disposizioni in materia di valutazione *ex ante* disposte dal decreto legislativo 228/2011, ricordando che ambedue decreti sono stati emanati contestualmente nel tentativo di verificare il buon uso della spesa pubblica (**FAST FIND NW2561**).

Per gli ulteriori aspetti bisognerà attendere i contenuti del bando, che dovrebbe essere approvato con un DPCM entro il 31 gennaio 2016.

Sembra di essere ritornati all'ultimo decennio del secolo scorso quando, ogni anno, il ministero dei lavori pubblici faceva inserire nella legge finanziaria un bando per interventi di

recupero/riqualificazione urbana, cambiandone il nome (Contratti di quartiere, Prusst, ecc.) ma non la fonte di finanziamento (sempre e comunque i residui dei contributi Gescal per l'edilizia sperimentale); programmi che hanno prodotto poco e niente, come riferisce la Corte dei Conti nelle relazioni di controllo riferite sia ai Prusst (delibera 8/2006; link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2006/delibera_8_2006_g_relazione.pdf) sia ai Contratti di quartiere II (delibera 15/2013; link: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2013/delibera_15_2013_g.pdf).

Nel frattempo la Camera dei Deputati ha all'esame il disegno di legge 2039 in materia di contenimento del consumo di suolo (link: <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=2039>), che, senza tenere in alcun conto le riflessioni sui nuovi scenari del governo della città e sulla opportunità di costruire una agenda urbana, affida alle Regioni il compito di orientare l'iniziativa dei Comuni all'individuazione - negli strumenti di pianificazione - degli ambiti urbanistici da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, intesi prevalentemente quali interventi costruttivi giustificati da una finalizzazione (dichiarata ma non dimostrata) all'incremento e al miglioramento della dotazione dei servizi, all'innalzamento del potenziale ecologico e ambientale, alla realizzazione di residenza sociale; da attuare tramite (obsoleti) strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica, che consentano la ripartizione dell'eventuale plusvalore fondiario prodotto dalla rigenerazione urbana.

ALCUNE CONSIDERAZIONI

Le azioni di riqualificazione edilizia ed urbanistica, indicate dai programmi comunitari e vagamente riprese sia dal Piano per le aree urbane degradate sia dal Programma per le periferie, richiedono l'elaborazione di progetti che non sono riconducibili alla definizione di meri interventi costruttivi in assenza di un preciso progetto di utilizzazione e gestione; 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 si è avuto modo di 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" (vedi *Contratti pubblici: spendere meno o spendere meglio?*, QLT 1/2013), nonché dell'altrettanto costante indifferenza all'obbligo di valutare

e verificare l'allocazione e l'uso di risorse finanziarie pubbliche, richiesto dai (precedentemente richiamati) decreti legislativi 228 e 229 del 29 dicembre 2011 che, in attuazione della legge 196/2009 di riforma della finanza pubblica, disciplinano - il primo - il procedimento per la valutazione della spesa per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e - il secondo - le procedure per il monitoraggio del loro stato di attuazione e per la verifica sull'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti (vedi *Il controllo della spesa per il finanziamento e la realizzazione delle opere pubbliche*, QLT 1/2012).

Si è avuto inoltre modo di riflettere sui cambiamenti, sia sociali sia economici, che hanno rilevanza sul governo delle città e richiedono una diversa attenzione alla presenza di servizi che, contestualmente, migliorano la qualità della vita delle persone e creano un contesto favorevole allo sviluppo delle attività economiche.

Contribuisco ad orientarsi ed operare in questo contesto sia la innovativa definizione di infrastruttura quale servizio di interesse pubblico, identificato sulla base delle finalità e indipendentemente dalla natura proprietaria dell'immobile (vedi *Il federalismo demaniale*, BLT 7-8/2010), sia l'introduzione di innovative formule contrattuali che favoriscono l'interesse dei privati ad investire nella realizzazione dei servizi di pubblico interesse (vedi *Il contratto di disponibilità: questo sconosciuto*, QLT 2/2013).

Il "che fare?" per affrontare le problematiche di un mondo in evoluzione e, in particolare, per costruire una Agenda urbana da attuare nel breve periodo, è stato già affrontato in precedenza (vedi *Le nuove sfide per il governo delle città*, QLT 3/2013), con considerazioni che - a parere di chi scrive - mantengono la loro attualità.

È il caso di ricordare nuovamente come la concreta attuazione di una Agenda urbana (delineata in sede comunitaria, e debolmente e confusamente accennata in sede nazionale) richieda alle Amministrazioni ed ai progettisti 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. La partecipazione ai bandi che verranno emanati per attuare i provvedimenti precedentemente illustrati, affrontando la complessità (e le incoerenze) di localizzazioni disomogenee e di obiettivi simili ma non coincidenti, può anche costituire una positiva occasione per aggiornare e modernizzare le capacità sia delle Amministrazioni sia dei professionisti.

Il tal senso, così come è auspicabile che il Parlamento approvi leggi innovative per il governo del territorio che non ripropongano norme obsolete e che il Governo metta in campo provvedimenti più strategici e meno propagandistici, è altrettanto auspicabile un ritorno di attenzione da parte sia delle Amministrazioni locali sia dei professionisti, che consenta una nutrita e significativa partecipazione nell'affrontare le nuove sfide per il governo delle città. ■

NOTE

- (1) Banca d'Italia, Mercato immobiliare, imprese della filiera e credito: una valutazione degli effetti della lunga recessione, Quaderni di Economia e Finanza n. 263, marzo 2015 (al link: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2015-0263/QEF_263.pdf)