

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

**OLTRE LE PERIFERIE: VERSO UNA
STRATEGIA NAZIONALE PER LA
RIGENERAZIONE URBANA**

di Simone Ombuen, Claudio Calvaresi,
Daniela De Leo e Carlotta Fioretti

Sintesi del Capitolo XII del secondo Rapporto annuale
sulle città di Urban@it

“LE AGENDE URBANE DELLE CITTÀ ITALIANE”

in pubblicazione per i tipi de Il Mulino

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

www.urbanit.it

La rigenerazione urbana come politica integrata fu promossa in Europa dagli anni Ottanta in risposta al declino urbano. L'attenzione costante dell'Unione europea oggi influisce sulla trasformazione delle politiche urbane degli stati membri: fondi strutturali e progetti pilota hanno sostenuto nel tempo i processi di rigenerazione, suggerendo approcci e metodi attraverso iniziative rilevanti, come i Progetti pilota urbani e i programmi Urban I e II. Nella nuova Agenda urbana europea, definita con il recente Patto di Amsterdam, sono chiaramente leggibili le ragioni della ripresa di una iniziativa sui temi urbani: la pertinenza dell'innovazione, una strategia per l'integrazione e per trattare problemi complessi con un approccio *place based*, adottando strategie multidimensionali e integrate che portino a un miglioramento delle condizioni economiche, fisiche, sociali e ambientali di specifiche aree, tenendo insieme obiettivi di breve e lungo termine e la molteplicità delle scale, dall'alloggio all'edificio, sino al quartiere e a porzioni di città e territorio, con attenzione ai fattori abilitanti di processi ordinari e continui.

In Italia la rigenerazione urbana è arrivata con la stagione dei programmi complessi degli anni Novanta, con un approccio integrato attento

alla dimensione fisica e sociale, basato sull'attivazione locale e la partecipazione degli abitanti; tuttavia è mancata la continuità di una strategia nazionale chiara e unitaria, che indirizzasse e favorisse modalità d'intervento stabili e ben congegnate, e le iniziative sono state non sempre coerenti, e poco comparabili a livello internazionale. Nel mettere mano oggi a una coerente strategia urbana nazionale, sarà opportuno valutare quanto avvenuto, coglierne le criticità, favorire la rendicontazione dell'azione pubblica e l'apprendimento per ridisegnare le politiche, evitando storiche cause di inefficacia o di insuccesso come la mancata convergenza fra diverse componenti d'interesse pubblico, la mancata affermazione di un nuovo paradigma culturale, la difficile convivenza fra vecchi procedimenti amministrativi e innovazioni, la volubilità nella conduzione di programmi soggetti a *stop and go* e a incostanza dei flussi di risorse, la sostanziale assenza di attività di *accountability*, monitoraggio e *report*.

Oggi il discorso pubblico è dominato dal tema dell'intervento sulle *periferie*, parola *passe-partout* utilizzata per evocare scompostamente un problema che non si ha la perizia di definire. Questo *ordine del discorso* è transitato tal quale dal giornalismo al *policy making*; così le politiche pubbliche rispondono a una domanda mediatica prima che sociale, evitando l'impervio compito del *problem setting*.

Negli ultimi mesi sono stati lanciati due diversi bandi per le aree urbane degradate e le periferie, decisi dalle leggi di stabilità per il 2015 e il 2016. Essi sono in capo a due diverse strutture della Presidenza del Consiglio, il dipartimento per le Pari opportunità e il Segretariato. Ci sono poi altri quattro ministeri che si occupano a diverso titolo dello stesso tema: Infrastrutture e trasporti, per la casa e le opere pubbliche; Sviluppo economico, per l'energia; Beni e attività culturali, per l'arte e l'architettura contemporanea; Ambiente,

per le sue competenze. Si tratta di una situazione alquanto confusa e priva di coordinamento.

Se la questione delle periferie va posta come una cruciale sfida di *policy* nazionale, che orienta le strategie del governo locale, molte e diverse sono le questioni che vanno conosciute e definite. Periferia non è concetto geografico o urbanistico, ma sociale e culturale; esse non sono più solo dentro le città, ma nei sobborghi e nelle aree urbane diffuse, e spesso anche nei centri storici. Le aree fragili e marginali, esito di processi di impoverimento e di polarizzazione che interessano il nostro paese, vanno individuate con riferimento alle possibilità di accesso e di partecipazione alla vita sociale: povertà significa *emarginazione*, *esclusione* e in alcuni casi anche *segregazione*, perché le nuove povertà non sono solo *condizione*, ma *processi che portano ai margini* e all'esclusione dalla vita sociale e urbana. «Tornare alle periferie» chiede di prestare attenzione a forme problematiche di segregazione (alcuni quartieri di edilizia pubblica, campi rom, centri per immigrati e richiedenti asilo).

Crescono le disparità interne alle città: ex aree industriali, ma anche nuovi vuoti urbani e *lost spaces*, in zone periurbane e di recente urbanizzazione. Alle vecchie si sommano nuove forme di povertà, alle categorie sociali vulnerabili si aggiungono i flussi migratori, in condizioni inasprite dalla crisi economico-finanziaria. L'austerità mina il *welfare* urbano mentre si affermano nuove criticità, e ai problemi d'inquinamento si sommano quelli causati dal cambiamento climatico. In Italia permangono gravi dualismi territoriali, tra poli di sviluppo e aree interne e tra nord e sud, che nel Mezzogiorno hanno assunto i caratteri di una endemica crisi economica e sociale.

Similmente a quanto accaduto, ad esempio, per l'adattamento al cambiamento climatico, il dissesto idrogeologico e l'energia, riteniamo che sia necessaria una *strategia nazionale per la rigenerazione urbana*, con una visione

unitaria collocata nell'ambito del programma Casa Italia, che si occuperà anche di periferie. Il nostro paese deve sostenere che il tema va inserito come *grande priorità europea* nell'annunciato potenziamento dell'*European fund for strategic investment* (Piano Juncker).

Una strategia italiana sulla rigenerazione urbana andrà collocata in relazione ad alcuni caratteri del nuovo ciclo economico e dei suoi processi competitivi, ripristinando nessi espliciti fra le politiche per città e territori e le più generali prospettive di sviluppo sociale ed economico del paese. Sarà indispensabile un approccio capace di governare il sistema di interdipendenze portato in luce dal *global climate change*, con la combinazione di riscaldamento globale, cambiamento climatico, fragilità e condizioni di dissesto di larga parte del nostro territorio, e obsolescenza delle infrastrutture urbane di base. Le misure da approntare avranno natura multidimensionale, per accrescere le capacità di risposta dell'ecosistema urbano nelle sue diverse componenti. Dovranno far proprio e promuovere lo sviluppo urbano integrato, con il coinvolgimento degli attori in una *multilevel governance*. Le strategie di *empowerment* delle comunità locali andranno definite attorno a un *set* di risultati attesi misurabili, dotate di strumenti di guida dei processi che ne garantiscano unitarietà, coerenza e sostenibilità nel tempo. Dovranno aggredire fenomeni epocali con soluzioni che consentano di apprendere dalle sperimentazioni, di modellarle e replicarle.

La strategia nazionale per la rigenerazione urbana dovrà valutare le esperienze pregresse completando il lavoro di *problem setting* e includendo i soggetti maggiormente competenti; definire un quadro delle condizioni legislative ed operative ai vari livelli e delle risorse disponibili; definire uno stringente quadro delle priorità per il rilancio di un'economia a basse emissioni di carbonio e ad alta intensità di capitale cognitivo. Fra i temi rilevanti sarà bene considerare la rapidità del cambiamento tecnologico, il mutamento nelle

forme di produzione e trasmissione di saperi e competenze, l'emergere di nuove forme di marginalità ed esclusione. Occorrerà tener conto del fatto che l'immigrazione è questione sociale, ma anche possibile risorsa, e valorizzare i flussi migratori in ingresso per il recupero dimensionale dell'economia, per affrontare il tema dell'invecchiamento, per rinnovare il patto intergenerazionale e per l'innescare di processi di rivitalizzazione urbana.

Serve un nuovo patto di cittadinanza a supporto dei processi di inclusione attiva: accesso al lavoro, a soluzioni abitative dignitose, ai servizi urbani, alla qualità urbana e ambientale. Sono essenziali il sostegno al reddito e a una sua più ampia ed equa distribuzione, poiché il recupero e la rifunzionalizzazione del patrimonio immobiliare inutilizzato potrà poggiarsi solo limitatamente sullo sfruttamento di rendite immobiliari. La ristrutturazione del patrimonio immobiliare esistente è prioritaria e va promossa reindirizzando l'edilizia verso l'efficientamento energetico alla scala della città e del territorio, dal momento che esso è in grado di produrre molte delle risorse necessarie agli interventi e che circa il 70% dell'energia viene consumata in contesti urbanizzati.

Elementi di metodo

Assumere la sperimentazione come prospettiva cui orientare le misure. Lavorare sui processi, prima che sui progetti; costruire percorsi abilitanti per gli attori; migliorare la progettazione degli enti locali; favorire la sperimentazione, individuando questioni rilevanti di *policy* (es. quelle dei migranti e dei rifugiati) e declinandole come politiche urbane, combinando approcci *people-oriented* e *place-based*.

Individuare forme d'azione che partano dalla definizione del problema per promuovere progetti innovativi, spostando l'attenzione dalla identificazione dell'area-bersaglio alla motivazione dell'intervento, in una logica argomentativa e auto-valutativa.

Favorire l'incrocio della progettualità pubblica con l'innovazione sociale. Ripensare i laboratori di quartiere come *community hub*, per generare lavoro, servizi, cultura, e per innescare processi. Dare spazio a gruppi, associazioni, imprese (sociali, cooperative, *for profit*) esperti di guida dei processi, che si occupano di erogazione di servizi di *welfare* e che producono cultura con creatività; che immaginano nuove forme condivise di abitare e la costruzione di comunità; che sperimentano nuove forme del lavoro, combinando ricerca e produzione; che attivano centri in grado di offrire servizi, produrre lavoro e cultura, di accompagnare interventi sul capitale fisso territoriale e processi di riqualificazione e di generare opportunità di sviluppo attivando l'intelligenza sociale.

Dare attenzione agli innovatori e sostegno a forme sperimentali d'intervento, favorendo lo sviluppo di nuovi soggetti gestori del patrimonio Erp in grado di svolgere i compiti di *property* e *facility management*, e di gestione sociale. Aumentare la resilienza, promuovendo progetti dimostrativi di gestione non solo emergenziale delle acque in città.

Sollecitare la formazione di partenariati con attori mobilitanti che apportino risorse-chiave al trattamento dei problemi, fuori dalla logica degli interessi precostituiti. Superare il finanziamento a fondo perduto a favore di fondi di rotazione, con una specifica attenzione al finanziamento di piccoli interventi tendenzialmente immateriali e per il *community development*, privilegiando la fase di ideazione.