

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019

ISSN 2465-2059

Le politiche pubbliche nazionali per le città e le periferie nella prospettiva della rigenerazione urbana

Iuliana Grigorut

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2019
POLITICHE URBANE PER LE PERIFERIE
ottobre 2019

Abstract

In un contesto di un progressivo aumento dell'urbanizzazione, le città hanno assunto una rinnovata centralità. L'attenzione dello Stato si rivela sempre più crescente, dato che per procedere a un riordino delle città, esso interviene con politiche differenti, che riguardano ambiti differenziati tra di loro, ma strettamente collegati. La politica di fondo è rappresentata dalla rigenerazione urbana, intesa non solo in termini di risanamento urbanistico e ambientale, ma anche sociale di zone urbane degradate, in cui la partecipazione dei cittadini assume un ruolo di estrema rilevanza.

Within a context of gradual increasing urbanization, cities have assumed a renewed central position. Government attention is increasing, indeed, in order to reorganize cities, it has to operate with different politics which, both regard various areas but are also strictly interconnected. The basic politic is represented by the urban regeneration, not only a urbanistic and environmental reconditioning, but also a social one achieved by renovating degenerated urban areas where the citizen's participation takes a crucial role.

Parole chiave/Keywords

Politiche pubbliche nazionali, Città, Periferie, Rigenerazione urbana /
National public policies, Cities, Suburbs, Urban regeneration

La rinnovata centralità delle città nelle politiche nazionali

3

Nonostante nel nostro Paese manchi una strategia chiara e puntuale dedicata esclusivamente alle città, il legislatore nazionale è da tempo intervenuto a tal riguardo con numerose politiche di diverso carattere. Ciò viene dimostrato non solo da un primo tentativo di costituzione di un ministero per i problemi delle aree urbane del 1987, ma anche dall'istituzione di un comitato interministeriale per le politiche urbane, ai sensi dell'art 12-*bis* della l. n. 134 del 7 agosto 2012.

Alla luce della grave crisi economica che investe l'Italia dal 2007, il comportamento del legislatore nazionale nei confronti delle città è mutato, dovendo esso intervenire con misure urgenti per la crescita del Paese e di rilancio dell'economia, attribuendo un nuovo ruolo all'edilizia, con la consapevolezza di doversi costruire sul costruito, da un lato, [Richter 2017] e dovendo trovare un progetto per le città, dall'altro lato [Giusti 2018].

In questo contesto, l'attenzione alle politiche pubbliche per le città è particolarmente accentuata, in ragione del fatto che la questione urbana acquista sempre più importanza nella prospettiva degli urbanisti, dei sociologi e, da ultimo, dei politologi, i quali mettono i contesti urbani al centro dei loro studi [Gigliani 2016]. Inoltre, negli ultimi anni, la questione delle periferie urbane è tornata a ricevere l'attenzione del dibattito politico. La condizione di perifericità, non più intesa come distanza fisica dal centro, ma nel senso più ampio di una condizione di marginalità, mette in rilievo le problematiche derivanti dall'espansione della città, ossia fenomeni di degrado, di disagio sociale, di insicurezza e di povertà [Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie 2017]. Le periferie, quindi, sono le aree di «nuovo confine» con cui misurare l'efficacia delle politiche pubbliche [Ombuen *et al.* 2017], attraverso le quali si vuole restituire l'identità a quelle parti di città che non l'hanno mai avuta o che l'hanno persa [De luca *et al.* 2006, p. 372].

La rigenerazione urbana quale politica pubblica cardine

La strategia di fondo per procedere a un riordino delle città è costituita dalla rigenerazione urbana. Quest'ultima, diversa dai concetti di recupero e di riqualificazione, riguarda il risanamento urbanistico, ambientale e sociale di zone

urbane degradate, attraverso un insieme di azioni di carattere fisico, economico e di inclusione sociale [Amadio 2017; Angiulli 2017]. In particolare, essa rappresenta lo strumento attraverso il quale la cittadinanza può ribadire il proprio diritto alla qualità della vita, facendo sì che le città diventino terreno delle forme di collaborazione [Cortese 2016; Dipace 2014; 2017; Urbani 2011]. Sebbene con l'avvio della crisi economica la soppressione delle circoscrizioni territoriali nei comuni medi e piccoli abbia ridotto gli organismi di decentramento [Allegretti 2010; Gardini 2015; Vandelli 2018], il quartiere, quale ambito ideale di prossimità, rimane, comunque, la dimensione più adeguata per il governo delle città in cui implementare i processi di rigenerazione degli spazi urbani [Allegretti 1977; Massarenti 2017].

I tentativi del legislatore nazionale nell'individuare una vera e propria politica di rigenerazione urbana sono numerosi e, principalmente, collegati agli obiettivi di azzeramento di consumo di suolo, come, ad esempio, i disegni di legge presentati in Parlamento nella XVII e XVIII legislatura.

Le proposte presentate nella scorsa legislatura, mai approvate in via definitiva, prevedevano interventi soltanto sporadici e frammentari, non in grado di sostenere effettivamente il recupero delle aree urbane. Allo stesso modo, alcuni dei nuovi disegni di legge dell'attuale legislatura prevedono interventi di rigenerazione urbana soltanto come misura per limitare, o meglio, arrestare il consumo di suolo, intervenendo con azioni di carattere urbanistico ed edilizio nelle aree urbane degradate (*AS 984, AS 866, AS 164, AS 572, AC 63, AS 86, AC 178, AC 279*).

Altri, invece, sono incentrati specificamente sulla riqualificazione e rigenerazione urbana, dal punto di vista edilizio, economico e sociale. Merita richiamare l'*AS 63, Disposizioni in materia di riqualificazione e rigenerazione urbana, contrasto al degrado e al disagio urbano, ambientale e sociale, per la promozione dell'inclusione e della coesione sociale*, il quale attribuisce una particolare attenzione alle periferie e alle aree urbane degradate. L'art. 1, c. 1 di tale atto attribuisce ai comuni e alle città metropolitane il potere di individuare, nell'ambito degli strumenti urbanistici generali e, rispettivamente, all'interno degli strumenti di programmazione e pianificazione integrata strategica d'area vasta, le aree urbane, periferiche e non, caratterizzate da degrado, che siano assoggettabili a interventi di rigenerazione urbana, ambientale e sociale. Tali enti, inoltre, ai sensi dell'art. 9, individuano le forme e i modi della partecipazione dei cittadini alla definizione degli obiettivi di programmi di recupero e di tutela delle aree urbane.

Medesimi obiettivi vengono previsti dall'AS 1131, *Misure urgenti per la rigenerazione urbana*, in cui la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di intervento assume un ruolo fondamentale (art. 1, c. 2, lett. n). Per la realizzazione di quanto in esame, tale atto predispone l'istituzione di una Cabina di regia nazionale per la rigenerazione urbana e la realizzazione di «bandi regionali di rigenerazione urbana», i quali definiscono i criteri e le modalità di partecipazione da parte degli enti locali interessati e i contenuti minimi dei Piani comunali di rigenerazione urbana, definiti sulla base dell'individuazione, da parte degli stessi comuni degli ambiti urbani degradati.

Significativo, per favorire la rigenerazione dei tessuti urbani e la riqualificazione delle periferie, è disciplinata la realizzazione del Piano del verde e delle superfici libere urbane, previsto dall'AS 843, *Misure per il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato e deleghe per la disciplina in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate e per la definizione di incentivi di natura fiscale*. Tale Piano, adottato da ciascun comune, ha l'obiettivo di mantenere permeabili e inedificate le aree libere nelle zone ad alta densità abitativa, di ridurre l'inquinamento e di migliorare la qualità dell'ambiente urbano.

Infine, l'art. 5 del d.l. n. 32 del 18 aprile 2019, apporta rilevanti modifiche al Testo unico dell'edilizia, di cui al d.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, in una prospettiva di rigenerazione urbana, con il fine di indurre una drastica riduzione di consumo di suolo e promuovere la rigenerazione dell'esistente e la riqualificazione delle aree urbane degradate.

Gli interventi relativi all'edilizia abitativa, alla sicurezza ...

Lo Stato ha da sempre prestato una particolare attenzione alle politiche abitative, incentrate non solo sul soddisfare l'esigenza di un'abitazione, ma anche sul prevedere un'integrazione tra diversi obiettivi, quali garantire un livello di servizi e trasporti adeguato, prevedere spazi pubblici per i cittadini e strutturare il territorio con attività commerciali e culturali.

Con il duplice obiettivo di rilanciare il settore edilizio e soddisfare le esigenze abitative, nel 2008 è stato dato l'avvio a un lungo periodo di interventi a tal riguardo. Il d.l. n. 112 del 25 giugno 2008, tramite l'attuazione del Piano casa, attribuiva alle regioni il potere di approvare proprie leggi, in coerenza con i principi della legislazione

urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale, per realizzare interventi destinati a migliorare la qualità urbana. Tuttavia, il punto debole di tale decreto è rappresentato dalla possibilità delle regioni di consentire regole che derogano agli strumenti urbanistici, il che ha comportato un'esclusione dell'intervento dei comuni, attenuando così l'attenzione verso le reali esigenze dei cittadini.

Il tema è stato, successivamente, ripreso attraverso due importanti decreti legge; si tratta del d.l. n. 70 del 13 maggio 2011 e del d.l. n. 83 del 22 giugno 2012. Ciò che ci interessa maggiormente è che tali decreti prevedevano, ciascuno, l'istituzione di un Piano nazionale per le città, il cui obiettivo era incrementare la qualità della vita, attraverso la riqualificazione delle aree urbane. La differenza tra i due Piani è che, mentre il Piano città 2011 affida al legislatore regionale l'approvazione di specifiche leggi per raggiungere gli obiettivi prefissati, nel Piano città 2012, sono i comuni che hanno la possibilità di presentare progetti per ridurre i fenomeni di tensione abitativa e di degrado sociale. Con particolare riguardo a quest'ultimo Piano, bisogna evidenziare che i finanziamenti destinati alla copertura delle spese erano particolarmente modesti, tanto che sono stati esclusi gran parte dei comuni partecipanti; inoltre, nel decreto prevaleva il requisito dell'immediata esecutività, il che ha portato i comuni a rivolgersi a professionisti, pur di ottenere tempestivamente i finanziamenti previsti, e a escludere il coinvolgimento dei cittadini.

Infine, uno dei più importanti obiettivi da tenere in considerazione nella gestione abitativa delle città è la sicurezza urbana. Il legislatore nazionale è spesso intervenuto con riguardo a tale materia, dapprima, con il decreto del ministero dell'Interno 5 agosto 2008, poi attraverso il d.l. n. 14 del 20 febbraio 2017, con il quale, per promuovere la sicurezza integrata delle città, lo Stato, le regioni e gli enti territoriali possono intervenire per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie. Più di recente, il c.d. decreto sicurezza, ossia il d.l. n. 113 del 4 ottobre 2018, introduce nuove norme in materia di sicurezza, attribuendo maggiori poteri ai sindaci, prefetti e questori in materia di tutela dell'ordine pubblico e di decoro urbano.

... e alla tutela dell'ambiente urbano

L'attenzione del legislatore nazionale nei confronti delle città è dimostrata anche con riguardo alla tutela dell'ambiente urbano. La l. n. 10 del 14 gennaio 2013 reca disposizioni incentrate allo sviluppo del verde urbano e alla riduzione del

consumo di suolo, attraverso l'istituzione di un comitato che predisponesse un rapporto di monitoraggio a livello comunale e la redazione di un piano nazionale contenente linee guida per la realizzazione di aree verdi permanenti intorno alle maggiori conurbazioni urbane, favorendo le iniziative locali per il loro sviluppo. Obiettivi di ristrutturazione di parchi e aree verdi e il recupero di aree pubbliche dismesse sono presenti anche nella legge di stabilità 2019, ossia l. n. 145 del 30 dicembre 2018.

Rilevante per i fini menzionati è anche l'art. 33 del d.l. n. 133 del 12 settembre 2014, poiché prevede la rigenerazione delle aree industriali dismesse, gravemente compromesse e degradate, con particolare riferimento all'area Bagnoli-Coroglio, attraverso l'attuazione di un Programma di riqualificazione ambientale e di rigenerazione urbana. Si sottolinea, tuttavia, che gli obiettivi di riqualificazione prevalgono su quelli di rigenerazione, poiché gli interventi che si intendono effettuare riguardano principalmente la messa in sicurezza, la bonifica, la valorizzazione degli immobili di proprietà pubblica ovvero la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture, mentre non vengono individuate altre tipologie di iniziative che si riferiscano al superamento del degrado sociale; la partecipazione dei soggetti pubblici e privati interessati, infatti, è solamente eventuale, poiché il decreto non la definisce come una condizione preliminare e vincolante.

La riqualificazione nei bandi dedicati alle aree urbane degradate

Ad oggi, le due più recenti sperimentazioni di rigenerazione urbana a livello nazionale sono note principalmente sotto il concetto di *riqualificazione*. Si tratta del bando per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, previsto dall'art. 1, c. 431-434 della l. n. 190 del 23 dicembre 2014, destinato ai singoli comuni o alle aggregazioni temporanee di comuni confinanti, il cui fine è quello di dare la possibilità ai comuni di presentare progetti di riqualificazione urbana. L'obiettivo è ridurre i fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché migliorare la qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

L'altra esperienza, invece, è riservata alle città metropolitane e ai comuni capoluogo di provincia. Si tratta del bando per la presentazione di progetti per dare attuazione al *Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie*, ai sensi dell'art. 1, c. 974-978, l. n. 208 del 28 dicembre 2015. Il legislatore attribuisce un ruolo centrale alle città metropolitane e ai comuni di

provincia, conferendogli la possibilità di presentare progetti di miglioramento della qualità del decoro urbano, di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti, in alternativa all'espansione edilizia. I progetti sono, inoltre, rivolti all'inclusione sociale e all'accrescimento della capacità di resilienza urbana e della sicurezza territoriale, ponendo fine ai diversi fenomeni di illegalità, quali la criminalità organizzata ovvero l'occupazione abusiva di immobili, migliorando l'ordine pubblico e puntando su un'efficace integrazione della popolazione straniera.

Ciò che si vuole mettere in rilievo è il grado di autonomia attribuito alle città, le quali hanno il potere di individuare i disagi maggiormente riscontrati nel contesto urbano e di decidere direttamente su quali di questi profili intervenire, favorendo la partecipazione, all'attuazione dei progetti, da parte di soggetti pubblici e privati.

Dall'altro lato, tuttavia, nel bando non è presente alcuna distinzione tra le città metropolitane e i comuni capoluogo, quindi, tra i territori maggiormente estesi, con un numero di abitanti considerevole, e quelli più piccoli, in cui la popolazione è minore; inoltre, non sono fornite indicazioni nemmeno per ciò che concerne le forme di partecipazione. L'assenza di tali prescrizioni risulta preoccupante per i fini che lo stesso bando si prefigge, poiché è solo in contesti circoscritti, come i quartieri, che si riescono ad individuare le reali esigenze dei cittadini, tramite il loro coinvolgimento.

La mancanza di *istruzioni* più puntuali ha mostrato i suoi effetti, poiché, da un'analisi dei dati dei primi 24 progetti presentati, avvenuta in collaborazione con l'Associazione nazionale comuni italiani, risulta che le città non hanno formulato proposte particolarmente innovative e capaci di intercettare le aree davvero problematiche [Bolognese 2017, p. 4].

Considerazioni finali

Indubbiamente, gli interventi nazionali sin qui menzionati mettono in rilievo l'attenzione del legislatore nei confronti delle città e delle periferie. Tuttavia, tali politiche presentano due rilevanti debolezze, fondamentali nel perseguire un'efficiente gestione delle problematiche concernenti le città e le esigenze dei cittadini.

Innanzitutto, uno dei più grandi punti deboli riguarda la mancanza di un puntuale intervento di rigenerazione, inteso non solo in termini di recupero e di riqualificazione, ma anche ambientale e sociale. La maggior parte delle politiche,

infatti, sono, solamente, incentrate su azioni di carattere edilizio e urbanistico, trascurando le reali esigenze dei cittadini, che interessano anche l'inclusione sociale.

L'altra debolezza, in stretta relazione alla prima, riguarda l'assenza dell'oggetto chiave delle pratiche di rigenerazione, ossia la partecipazione dei cittadini. Quest'ultima assume un mero ruolo marginale, complementare rispetto alle altre azioni; nelle politiche, infatti, non viene specificamente indicato come vincolante il ruolo della cittadinanza nelle fasi di progettazione degli interventi di rigenerazione.

Ogni volta che il legislatore adotta politiche simili per le città perde, infatti, l'opportunità alla partecipazione attiva dei cittadini di attribuire la veste di principio fondamentale nelle scelte di gestione del territorio.

BIBLIOGRAFIA

Allegretti, U.

1977 *I quartieri tra decentramento comunale e autonomia di base*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», p. 192-266.

2010 *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*. Firenze, Firenze University Press.

Amadio, I.

2017 "Esplosione della periferia nell'urbano contemporaneo", in «Working papers. Rivista online di Urban@it».

Angiulli, A.

2017 *Rigenerazione identitaria e semplificazione nel governo del territorio*, in P. Stella Richter (a cura di), *Governo del territorio e patrimonio culturale*. Milano, Giuffrè, 29-47.

Bolognese, A.

2017 *Criticità e proposte nel Bando periferie 2016: una prima analisi dei risultati*, in «Working papers. Rivista online di Urban@it», 1.

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado città e delle loro periferie

2017 *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*.

Cortese, F.

2016 *Dentro il nuovo diritto delle città*, in «Munus», 2, p. V-XI.

De Luca, M. e Da Milano, C.

2006 *Il patrimonio e le attività culturali nei processi di rigenerazione urbana*, in «Economia della cultura», 3, p. 371-382.

Dipace, R.

2014 *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 5, p. 237-59.

2017 *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in «Istituzioni del federalismo», 3, p. 625-650.

Gardini, G.

2015 *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in «Istituzioni del federalismo», 3, p. 533-67.

Giglioli, F.

2016 *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in «Munus», 2, p. 271-313.

Giusti, A.

2018 *La rigenerazione urbana*. Napoli, Editoriale scientifica.

Massarenti, F.

2017 *Le circoscrizioni di decentramento in Italia. L'evoluzione normativa, i fattori di crisi e le prospettive future*, in «Istituzioni del federalismo», 1, p. 251-282.

Ombuen, S., Calvaresi, C., De Leo, D. e Fioretti, C.

2017 *Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana*, in G. Pasqui, P. Briata e V. Fedeli (a cura di), *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*. Bologna, il Mulino.

Stella Richter, P.

2017 *Costruire sul costruito e tutela dell'architettura contemporanea*, in «Rivista giuridica di urbanistica», 4, p. 614-619.

Urbani, P.

2012 *Politiche pubbliche per le grandi città*, in G. Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*. Venezia, Marsilio.

Vandelli, L.
2018 *Il sistema delle autonomie locali*. Bologna, il Mulino.

11