

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

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

ISSN 2465-2059

La rigenerazione di fonte regionale come soluzione alla frammentazione urbana e sociale

Roberta Tonanzi

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2019
POLITICHE URBANE PER LE PERIFERIE
ottobre 2019

Abstract

La rigenerazione urbana disciplinata dalle recenti normative regionali si presenta quale fenomeno nuovo e originale. Infatti, la rigenerazione urbana si pone come fine quello di dare nuova vita a tutta la città, tanto nelle sue parti più degradate dal punto di vista architettonico, urbanistico ed ambientale, quanto in quelle più centrali, dove si registra sempre più spesso un elevato livello di disagio sociale e culturale. Le autorità locali sono così chiamate sia a promuovere delle azioni che tengano conto delle problematiche che affliggono l'intero contesto urbano, sia a recuperare il contatto con la comunità di riferimento. Insieme al recupero fisico dell'intera città, il maggiore coinvolgimento degli abitanti, nella definizione degli interventi, rappresenta uno dei caratteri che accomunano le recenti normative in materia di rigenerazione. Si coglie un ampliamento dei soggetti considerati quali abitanti, dal momento che non sono intesi come tali solo coloro che vivono e votano negli ambiti interessati dagli interventi rigenerativi. Tale estensione appare come un tentativo, da parte dei legislatori regionali, di recuperare un coinvolgimento della società nella vita dell'amministrazione locale.

The urban regeneration disciplined by recent regional regulations is a new and original phenomenon. The urban regeneration aims to give new life to the whole city, both in its most degraded parts from the architectural, urban and environmental point of view, as well as in the more central ones, where a high level is increasingly recorded of social and cultural discomfort. Local authorities are called upon to promote actions that take into account the problems afflicting the entire urban context, as well as those aimed at regaining contact with the reference community. Together with the physical recovery of the entire city, the

greater involvement of the inhabitants, in the definition of the interventions, represents one of the characteristics that the recent regulations concerning regeneration have in common. There is an extension of the subjects considered as inhabitants, indeed, also who doesn't live and vote in the areas affected by regenerative interventions is considered as such. This extension appears as an attempt by regional legislators to recover the involvement of society in the life of the local administration.

Parole chiave/Keywords

Rigenerazione urbana, Normativa regionale, Rigenerazione del centro-periferie, Inclusione sociale / *Urban regeneration, Regional regulations, centre , Suburbs regeneration, Social integration*

Le risorse della società civile in risposta alla crisi

La crisi economica, che dalla seconda metà degli anni Duemila ha interessato gran parte dei Paesi occidentali, ha avuto delle inevitabili ripercussioni sulle finanze pubbliche nazionali, tanto che tutti i livelli di governo sono stati chiamati a ridefinire le proprie politiche.

Le stesse amministrazioni comunali, al fine di rispettare gli stringenti vincoli di bilancio interni, hanno ridotto le spese destinate alle politiche sociali, ma anche quelle rivolte alla manutenzione e alla cura della città. Negli anni più recenti, di conseguenza, è aumentato il numero degli spazi e dei beni urbani lasciati all'incuria e al degrado, ai quali si sono aggiunti anche quegli immobili privati dismessi e abbandonati dai proprietari in difficoltà economiche.

Tuttavia, in un simile contesto, alcune autorità locali, valorizzando la c.d. sussidiarietà azionale, hanno potuto attingere alle nuove ed eterogenee risorse, non necessariamente finanziarie, messe a disposizione dalla società civile [Azzena 2015], che, in questo modo, a sua volta, con lo scopo di ritrovare il senso di appartenenza ad un territorio, ha reclamato il proprio diritto a godere di una elevata qualità della vita all'interno del contesto urbano [Cortese 2016; Dipace 2014].

In molte realtà comunali, questa *reazione* della comunità si è tradotta in una forma innovativa di cittadinanza praticata, che riconosce a tutti i c.d. cittadini attivi la

possibilità di collaborare con le pubbliche amministrazioni per definire e risolvere le diverse problematiche, relative a varie parti della città, avvertite come tali dalla stessa collettività [Giglioni 2016a; Iaione 2015]. Tale alleanza tra cittadinanza attiva e amministrazione locale si istaura e concretizza attraverso la stipula dei patti di collaborazione [Giglioni 2016b; Muzi 2017], ossia degli accordi originali che trovano nei Regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni, comunque denominati, la propria cornice giuridica. La peculiarità di questi Regolamenti è quella di non porsi in attuazione di una disposizione di legge, ma di trarre origine direttamente dagli artt. 114, comma 2, 117, comma 6, e 118, comma 4 della Costituzione [Giglioni 2018a; 2018b].

Sebbene i positivi risultati di queste esperienze - sono circa duecento i comuni che hanno adottato i Regolamenti - ad oggi, né il legislatore nazionale, né quello regionale hanno provveduto ad adottare una normativa che tenga conto di tali creative forme di amministrazione condivisa. Invero, sia il legislatore veneto che dell'Emilia-Romagna hanno riconosciuto, rispettivamente all'art. 8 della L.r. 6 giugno 2017, n. 14, e all'art. 17 della L.r. 22 dicembre 2017, n. 24, delle forme di micro-rigenerazione; nonostante si debba apprezzare tale riconoscimento, sarebbe stato più utile un rinvio ai Regolamenti comunali, così da continuare comunque a garantire loro uno spazio operativo.

La macro-rigenerazione e il governo del territorio

Se un'attenzione particolare non è stata mostrata dal legislatore regionale nei confronti degli interventi di micro-rigenerazione, la stessa osservazione non può essere fatta per ciò che concerne il profilo *macro* di questo complesso fenomeno. Quando si affronta il tema della rigenerazione urbana, infatti, è bene distinguere le attività di *micro-rigenerazione*, a cui si possono ricondurre gli interventi di cui si è finora trattato, da quelle di *macro-rigenerazione*, che si differenziano dalle prime, tra i vari aspetti, per il modo in cui si rapportano con l'attività di pianificazione urbanistica, nonché per il doppio ruolo riconosciuto ai soggetti privati [Dipace 2017].

La macro-rigenerazione si collega alla materia del governo del territorio [Cartei e Amante 2018; Fioritto 2018], in quanto tali interventi o si realizzano mediante dei programmi integrati di rigenerazione urbana (cfr. art. 2, comma 1, L.r. Puglia n. 21 del 2008), oppure è lo stesso piano urbanistico generale che, nello

stabilire l'uso e la trasformazione del territorio, tiene conto già dei processi di rigenerazione urbana da realizzare - come previsto dalla normativa dell'Emilia-Romagna e da quella veneta.

Seppure interessante, non è sugli strumenti attuativi degli interventi di rigenerazione urbana che si sofferma il presente lavoro, quanto piuttosto preme osservare il diverso modo con cui le amministrazioni sono chiamate a riprogettare la città.

Le recenti normative regionali, infatti, riconoscono che, affinché si possa avere all'interno dei contesti urbani un livello di vita qualitativamente accettabile, gli interventi rigenerativi non possono essere scissi da esigenze di solidarietà e di integrazione sociale [Cartei 2017; 2018; Dipace 2014; Cerulli Irelli 200]. Con l'attività di pianificazione, pertanto, si perseguono nuovi obiettivi, il cui soddisfacimento è possibile tenendo conto precipuamente delle esigenze della comunità.

Le periferie come ambiti di intervento per i programmi di rigenerazione

Quello prospettato è un modo di governare il territorio che non deve rimanere ancorato ai meri interventi urbanistici, ma che, nel definire un nuovo «disegno di parte della città», persegua come fine quello di aumentarne l'attrattività sociale (.r. Piemonte n. 16 del 2018, artt. 3, c. 4 e 12, c. 1), la fruibilità, la qualità ambientale, considerando attentamente le specifiche esigenze delle fasce più deboli (L.r. Veneto n. 14/2017, art. 3, c. 3, lett. i) e contrastando, così, il fenomeno dell'esclusione sociale degli abitanti attraverso la previsione di «interventi materiali e immateriali» (L.r. Puglia n. 21/2008, art. 2, c. 1, lett. c).

Dalla pluralità degli obiettivi che si perseguono, si comprende il motivo per cui, alla luce delle recenti normative regionali, gli interventi di rigenerazione possono essere realizzati tanto nei luoghi tradizionalmente intesi come periferia, caratterizzati da degrado urbano, edilizio ed architettonico, quanto in quelli definibili come «periferie centrali», dove si concentra un elevato livello di disagio sociale, economico e culturale [Indovina 2006; 2015].

A conferma di ciò, la legge del Lazio n. 7 del 2017 riconosce alla Regione un ruolo di promozione per ciò che concerne quegli «specifici programmi di rigenerazione urbana nelle aree di edilizia residenziale pubblica (...) con particolare riguardo alle

periferie e alle aree di maggiore disagio sociale» (art. 2, c. 6), ma prevede anche che, nei progetti di rigenerazione, siano inseriti degli «specifici interventi per le attività sociali ed economiche a favore del recupero della residenzialità e delle attività artigianali, della riutilizzazione delle aree di mercato inutilizzate dalla piccola distribuzione commerciale» (art. 2 c. 5). Pertanto, se da una parte si cerca di «favorire il recupero delle periferie» (art. 1, c. 1, lett. b), dall'altra, il legislatore si preoccupa anche di limitare il fenomeno della *gentrification* che potrebbe interessare soprattutto le zone centrali del contesto urbano e, di conseguenza, spingere le fasce più deboli a lasciarle per raggiungere aree più periferiche e degradate.

Anche la normativa pugliese, riconosce i contesti urbani periferici e marginali quali principali ambiti d'intervento per i programmi di rigenerazione urbana, in quanto degradati e privi di attrezzature e servizi, ma, allo stesso tempo, ammette tali interventi anche in quei «contesti urbani e storici interessati da processi di sostituzione sociale e terziarizzazione» (art. 1, c. 2). La legge dell'Emilia-Romagna n. 24 del 2017, all'art. 7, comma 4, lett. c), indica gli interventi di «addensamento o sostituzione urbana», quali processi di riqualificazione riferibili ad aree degradate, marginali ma anche a quelle strategiche, che necessitano comunque di essere rivitalizzate e qualificate dal punto di vista identitario, sociale ed economico.

La stessa possibilità di attuare degli interventi di rigenerazione tanto nelle aree tradizionalmente intese come periferiche, quanto in quelle che non lo sono geograficamente, si rileva anche nella legge veneta, la quale, anzi, prevede per gli ambiti degradati, in termini edilizi, architettonici e ambientali, l'assoggettabilità agli interventi di riqualificazione (art. 2, c. 1, lett. g), mentre quelli di rigenerazione possono interessare gli ambiti caratterizzati da attività di notevole consistenza, dismesse o da dismettere, «nonché le parti significative di quartieri urbani interessate dal sistema infrastrutturale e della mobilità» (art. 2, c. 1, lett. h).

Alla luce di quanto esposto, il fine a cui si mira con la rigenerazione non è solo risolvere il problema dell'allontanamento, che riguarda le periferie che perdono il contatto con il centro [Cammelli 2017], quanto quello di rivitalizzare la città pubblica nel complesso, rispettando i valori identitari e sociali della comunità insediata, nonché rispondere alle istanze di cui essa si fa portatrice.

La partecipazione degli abitanti nei processi di macro-rigenerazione

7

Le recenti normative regionali colgono l'importanza dell'aiuto apportato dalla società civile nella definizione degli interventi rigenerativi, in quanto, essendone la prima fruitrice, conosce quali sono le esigenze e le problematiche che attengono al territorio urbano su cui operare (Urbani, 2011). Sebbene non sia in dubbio il ruolo centrale che il comune è chiamato a svolgere, ad esempio, per ciò che concerne l'individuazione delle aree e degli edifici che possono essere oggetto di interventi di rigenerazione urbana (cfr. art. 125, L.r. Toscana n. 65 del 2014), è altrettanto importante che tali operazioni coinvolgano la comunità interessata. Anzi, alcune normative, come la L.r. Molise 24 gennaio 2018, n. 1, individuano tra le finalità e i requisiti necessari a prefigurare una rigenerazione urbana il coinvolgimento non solo dei soggetti pubblici e privati interessati, ma anche degli abitanti (art. 7, c. 4).

Come anticipato, il ruolo che i soggetti privati sono chiamati a svolgere nei processi di macro-rigenerazione non è paragonabile a quella "partecipazione circostanziata", che caratterizza le esperienze di rigenerazione dal basso, dove ad eseguire il progetto in collaborazione con l'amministrazione locale, sono gli stessi cittadini che hanno preso parte alla sua definizione [Cortese 2017]. Le normative regionali non riconoscono a tutti i privati, ma solo a quelli aventi titolo, la possibilità di eseguire gli interventi; al contrario, esse dispongono la partecipazione, a monte, della collettività nella definizione dei processi di rigenerazione.

Il legislatore piemontese dispone, infatti, che i comuni, per procedere alla individuazione degli ambiti territoriali su cui promuovere i programmi di rigenerazione urbana, ricorrano ad «azioni partecipative di consultazione preventiva delle comunità interessate dalla realizzazione degli interventi». Al contrario di quanto previsto dall'articolo 14 della L.r. Piemonte 14 luglio 2009, n. 20, che disciplina gli interventi di riqualificazione urbanistica ed edilizia, perciò, l'articolo 12 della normativa regionale del 2018 include *la comunità* - e non solo gli operatori privati - tra i soggetti da consultare preventivamente.

Nel contesto pugliese, sono i comuni a definire gli ambiti territoriali su cui intervenire, ma a tal fine predispongono un documento programmatico per la rigenerazione, messo a punto con la partecipazione degli abitanti. Questi possono partecipare presentando delle osservazioni, di cui le amministrazioni devono tener conto, motivandone l'eventuale rigetto.

Tuttavia, affinché si possa considerare efficiente la partecipazione dei soggetti privati, l'aspetto di cui bisogna tener conto non è tanto il momento in cui la generalità dei soggetti privati è chiamata ad intervenire, ovvero gli strumenti ad essa riconosciuti, quanto piuttosto chi viene legittimato a prendervi parte [Coen 2011].

Essendo gli interventi di macro-rigenerazione destinati a produrre effetti rilevanti sul territorio, le normative regionali aprono alla partecipazione degli *abitanti*, ossia i residenti e gli utilizzatori sono chiamati a ridefinire gli spazi urbani, a prevedere le dotazioni territoriali, nonché i servizi pubblici, che ricadono nel territorio di vita quotidiana (L.r. Emilia-Romagna n. 24 del 2017, art. 17, c. 3; L.r. Puglia n. 21 del 2008, art. 4, c. 2, lett. g).

Il riferimento non è più soltanto a coloro che risiedono sul territorio, cioè i cittadini o le associazioni portatrici di determinati interessi, ma è a tutti quelli che lo vivono, a qualsiasi titolo, e che rivendicano il diritto a decidere relativamente alle scelte che su questo avranno conseguenze importanti.

La rigenerazione urbana, un nuovo modo di partecipare alla vita dell'amministrazione locale

Al termine di questa breve rassegna, ciò che preme rilevare è come la rigenerazione urbana, sebbene condivida con le politiche del passato alcuni caratteri, fra tutti la promozione di azioni su ambiti già edificati ed urbanizzati, sia intesa dai legislatori regionali in termini tuttavia nuovi.

Il fenomeno della rigenerazione urbana, infatti, si presenta come «uno strumento di riscatto sociale» [Giomi 2018, p. 135], che spinge le autorità pubbliche, nel prevedere gli interventi rigenerativi, non solo a promuovere delle mere operazioni urbanistiche, poiché l'obiettivo perseguito non è soltanto garantire «un ammagliamento di tessuto urbano privo di attrattività» (L.r. Calabria n. 28 del 2016, art. 1, c.1), ma anche quello di coesione, inclusione ed integrazione sociale.

Pertanto, di fronte alla necessità di *dar voce* alle esigenze della società civile, diviene importante la partecipazione degli abitanti alla elaborazione delle scelte che attengono al territorio, laddove con *abitanti* si fa riferimento a tutti coloro che risiedono, operano e studiano, sull'area interessata dagli interventi rigenerativi.

I legislatori regionali, permettendo ad un numero maggiore di soggetti, non necessariamente rappresentati dalle istituzioni politico-amministrative, di far valere

direttamente le proprie istanze, hanno previsto un nuovo modo di partecipare alla vita dell'amministrazione locale, di certo non originale come quello garantito in alcune realtà comunali, ma comunque potenzialmente più efficace di quello prospettato attraverso l'istituzione di organismi di decentramento amministrativo infra-comunale.

BIBLIOGRAFIA

Azzena, L.

2015 *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempo di crisi: la doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, in «Munus», 2, p. 419-437.

Cammelli, M.

2017 *Re-cycle: pratiche urbane e innovazione amministrativa per ricomporre le città*, in E. Fontanari e G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reiventare la città*. Bologna, Il Mulino.

Cartei, G.F.

2017 *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in «Istituzioni del federalismo», 3, p. 603-623.

Cartei, G. F. e Amante, E.

2018 *Strumenti giuridici per la rigenerazione urbana*, in M. Passalacqua, A. Fioritto e S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Cerulli Irelli, V.

2004 *Il "governo del territorio" nel nuovo assetto costituzionale*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari e A. Barone (a cura di), *Il governo del territorio. Atti del VI Convegno nazionale della Associazione Italiana Diritto Urbanistico*. Milano, Giuffrè.

Coen, L.

2011 *La pianificazione urbanistica come archetipo della partecipazione strutturata*, in G. Arena e F. Cortese (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*. Padova, Cedam.

Cortese, F.

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

2017 *Riuso e rigenerazione tra Stato, regione e autonomie locali*, in E. Fontanari e G. Piperata (a cura di), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reiventare la città*. Bologna, Il Mulino.

Dipace, R.

2014 *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 5, p. 237-260.

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

Fioritto, A.

2018 *Come pianificare la rigenerazione urbana*, in M. Passalacqua, A. Fioritto e S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Gigliani, F.

2016a *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in «Diritto e società», 2, p. 305-336.

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

2018a *Le città come ordinamento giuridico*, in «Istituzioni del federalismo», 1, p. 29-74.

2018b *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 1, p. 3-22.

Giomi, V.

2018 *La rigenerazione urbana fra regolazione territoriale e sostenibilità ambientale nella legge toscana di governo del territorio*, in M. Passalacqua, A. Fioritto e S. Rusci (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione. Strumenti giuridici e tecniche urbanistiche*. Santarcangelo di Romagna, Maggioli.

Iaione, C.,

2015 *La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni*, in G. Arena e C. Iaione (a cura di), *L'età della condivisione: la collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*. Roma, Carocci.

Indovina, F.

2006 *Periferie 1, Organismi in devoluzione*, in «Equilibri», 2, p. 341-353.

2015 *Il ritorno delle periferie*, in «Archivio di studi Urbani e Regionali», 1, p. 5-10.

Muzi, L.

2017 *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. Di Lascio e F. Giglioni (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*. Bologna, Il Mulino.

Urbani, P.

2011 *Urbanistica solidale. Alla ricerca della giustizia parequativa tra proprietà e interessi pubblici*. Torino, Bollati Boringhieri.