

b) capacità di attivare sinergie tra finanziamenti pubblici e privati, laddove il contributo finanziario di questi ultimi sia pari almeno al 25% dell'importo complessivo necessario alla realizzazione del progetto proposto;

c) fattibilità economica e finanziaria e coerenza interna del progetto, anche con riferimento a singoli moduli funzionali;

d) qualità e innovatività del progetto sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico;

e) capacità di innescare un processo di rivitalizzazione economica, sociale e culturale del contesto urbano di riferimento.

Nel disegno di legge bilancio per l'anno 2018, in discussione alla data di approvazione della presente relazione, all'articolo 95 è stato riconfermato il fondo infrastrutture (comma 140 legge di bilancio 2017, rifinanziato per 37,88 miliardi di euro - di cui 940 nel 2018, 1.940 nel 2019 e 2.500 nel 2020) che prevede tra i settori di spesa gli investimenti in riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie e che consentirebbe con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la possibilità di rifinanziare il Programma per dare continuità e supportare le scelte strategiche che i Comuni stanno operando per la rigenerazione delle periferie.

1.13 I finanziamenti assegnati ai Comuni per assicurare i livelli essenziali di servizio. Costi standard ed equità distributiva

Alla luce delle opportunità fin qui evidenziate, appare utile far riferimento anche alla necessità di un riequilibrio dei finanziamenti assegnati ai Comuni in relazione alle diverse capacità di risposta dei territori.

Come noto, lo Stato trasferisce ai Comuni le risorse necessarie per ciascun ente in ragione delle funzioni fondamentali a loro assegnate dall'ordinamento per attuare i servizi fondamentali. I costi per assicurare i medesimi servizi e i medesimi livelli di assistenza variano notevolmente in funzione dei bacini territoriali di riferimento, delle infrastrutture presenti, dei fattori produttivi, della presenza di associazionismo e impegno sociale dei cittadini.

Il rapporto tra risorse economiche, servizi erogati e posti di lavoro è uno dei principali indici di un sistema di *welfare*. Se ad esempio i Comuni sapranno trasformare le erogazioni economiche in servizi, lotta alla povertà, e all'esclusione sociale, potrebbero ottenere grandi benefici¹²¹.

Dal 1977 i trasferimenti ai Comuni sono stati dettati dalla logica della spesa storica: anno dopo anno venivano confermati senza tener conto del bisogno effettivo di ciascun Comune o legarli alla capacità di farvi fronte con risorse proprie¹²².

Nel quadro della legge n. 42 del 2009 (cosiddetta legge sul federalismo fiscale), è nato il progetto dei fabbisogni *standard* a supporto dell'abbandono del "criterio" della spesa storica nell'assegnazione delle risorse a ciascun Comune e del connesso obiettivo di riequilibrio delle dotazioni finanziarie di base.

¹²¹ Cfr. IFEL (2014), Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) *standard*.

¹²² Cfr. Marattin L., "La rivoluzione dei costi *standard*", in *Il sole24ore* del 10 ottobre 2016.

Esso rappresenta il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato, a rafforzare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro, a stabilizzare i costi che l'ente deve sostenere. Dunque è una misura standardizzata per determinare quanto un determinato servizio offerto dalla pubblica amministrazione “debba costare”, tenendo conto delle condizioni di contesto all'interno del quale il servizio è offerto. Pertanto, quando si sostiene che il fabbisogno *standard* di un ente è pari a 100, significa che in condizioni *standard* quell'ente deve sostenere una spesa pari a 100 per garantire un determinato servizio.

Dal 2015 una quota crescente dei trasferimenti ai Comuni (20% nel primo anno, 30% nel secondo, 40% nel terzo, e così via) è allocata – per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei Comuni – sulla base della differenza tra i fabbisogni *standard* e la capacità fiscale.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 dicembre 2016, sono state adottate le procedure di calcolo per la determinazione dei fabbisogni *standard* per tutti i Comuni delle Regioni a statuto ordinario per istruzione, gestione del territorio, ambiente, smaltimento rifiuti, servizi sociali, asili nido, viabilità, trasporti, polizia locale.

In tal modo si è inteso calcolare in modo più semplice ed efficiente il fabbisogno di ogni Comune con riferimento non solo alla dimensione del costo ma anche a quella del livello di servizio offerto¹²³.

Questo passaggio rappresenta dunque un passo importante per l'attribuzione delle risorse per i circa 6.700 Comuni delle Regioni a statuto ordinario (e che sarebbe opportuno ed equo estendere ai Comuni delle Regioni a statuto speciale).

Tale tema si lega, peraltro, al dibattito sulla *spending review*, ovvero sul quanto si taglia, perché qualsiasi processo di revisione della spesa pubblica è inefficace se alla fine del percorso non produce risorse da destinare a fini più importanti e, negli enti locali, il tema si è anche posto per ripartire i tagli alle province ed alle città metropolitane decisi dalle leggi di stabilità dal 2015 in poi.

Il calcolo dei fabbisogni e delle capacità fiscali *standard* dovrebbe servire, quindi, da un lato, a garantire a ciascun ente le risorse appropriate per soddisfare livelli di spesa *standard* e, dall'altro, a fornire ai cittadini informazioni ulteriori, rispetto al modo di amministrare la spesa garantita dallo Stato.

Lo stanziamento non sarebbe deciso “*ex ante*” ma verrebbe fissato al livello del costo *standard* stesso per la rimozione degli squilibri e l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali.

Risulta quindi chiaro come questo aspetto assuma un rilievo importante, in tema di risorse assegnate ai Comuni, anche perché un'allocazione sbagliata delle risorse genera distorsioni e ineguaglianze in termini di opportunità dei territori e responsabilità della politica *in primis* e anche dell'amministrazione pubblica che attua le misure e gli strumenti per l'utilizzo delle stesse.

¹²³ Cfr. <http://sna.gov.it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/federalismo-fiscale/fabbisogni-standard/linee-guida-del-decreto-attuativo-su-costi-e-fabbisogni-standard/>.

2. LE CRITICITÀ

Quanto sopra evidenziato appare ancor più rilevante in quanto le città costituiscono sistemi complessi sia in termini fisici e di organizzazione dello spazio, sia in termini di relazioni, reti di sviluppo e innovazioni generate. Intervenire su tali realtà vuol dire intervenire su spazi territoriali e urbani caratterizzati da strettissime relazioni tra governo dei flussi e politiche settoriali, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare e offerta di servizi qualificati, tra aree caratterizzate da povertà, esclusione sociale e recupero e ricucitura delle marginalità in una prospettiva di coesione sociale. È quanto sta avvenendo nei programmi e progetti in corso nelle grandi città metropolitane europee, come ad esempio a Parigi o a Londra, attraverso politiche per la rigenerazione urbana di quartieri periferici o di siti dismessi.

Per tale motivo i due ultimi bandi promossi a livello nazionale e, in maggior misura, il “Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie urbane”, che ha coinvolto le città metropolitane e tutti i comuni capoluogo di provincia, rappresentano due modalità significative con l’obiettivo di rigenerare le periferie incentivando, in alternativa alla crescita edilizia, i processi di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione dell’esistente; di accrescere la sicurezza urbana e territoriale ed elevare la resilienza urbana, nonché sviluppare pratiche per l’inclusione sociale e per il ridisegno del nuovo *welfare* metropolitano.

Si è acquisito un patrimonio progettuale significativo, con caratteristiche differenti in ragione delle tipologie infrastrutturali previste e della strategia messa in atto. Le città di Mantova, Roma, Ascoli Piceno, Andria, Salerno, Bergamo e Lecce hanno inteso concentrare le loro traiettorie di sviluppo su interventi di *welfare*, spazi pubblici, verde e sport (comprendendo piazze, aree verdi, orti urbani, impianti sportivi, interventi sui beni culturali). Gli interventi di rigenerazione urbana (comprensivi di progetti infrastrutturali, ferroviari, di ristrutturazione edilizia e recupero di *ex* aree industriali e/o demaniali), hanno assunto un rilievo determinante nei progetti delle città di Napoli, Oristano, Genova e Bologna. Un numero significativo di progetti riguarda gli interventi di mobilità sostenibile (comprendendo in tale macroarea progetti di piste ciclabili, trasporto pubblico locale, parcheggi), che hanno visto emergere, su tutte, la città metropolitana di Bologna, le città di Cagliari, Vicenza e Grosseto.

Si è dato un significativo impulso alle gare di progettazione che, in base al monitoraggio dell’Oice, pubblicato il 3 luglio 2017, hanno registrato un incremento del 17,7% in numero di avvisi e del 149% in termini di valore. Circa il 77% dei progetti presentati, a livello di studio di fattibilità, è stato sviluppato secondo la disciplina del nuovo codice dei contratti (decreto legislativo n. 50 del 2016 e successive modificazioni e integrazioni). Per la gran parte, non si è trattato, dunque, di progetti “tirati fuori dai cassetti”. Ciò ha consentito ai Comuni di elaborare i successivi livelli di progettazione, secondo una strategia complessiva di progetto.

Un ulteriore aspetto, che è venuto emergendo, riguarda il riconoscimento del ruolo istituzionale delle Città metropolitane. Il Programma ha assunto il ruolo di un banco di prova per l’affermazione delle funzioni rilevanti che la legge loro attribuisce. Tali funzioni si sono tradotte nel coordinamento, da parte delle Città metropolitane, delle operazioni di scelta delle progettualità, nella definizione dei compiti da attribuire ai singoli enti locali per l’attuazione delle azioni di sviluppo e infine, non meno

rilevante, nella attività di dialogo istituzionale con l'amministrazione centrale per l'attuazione dei progetti.

Infine è stata posta una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale. Erano richiesti progetti da attuarsi senza ulteriore consumo di suolo, privilegiando, quindi, interventi di rigenerazione urbana e, dunque, di recupero di aree periferiche degradate con una particolare attenzione alla sostenibilità ambientale degli stessi, secondo principi di qualità e innovatività del progetto, sotto il profilo organizzativo, gestionale, ecologico ambientale e architettonico. Tale impostazione rilevante ai fini dei costi in termini ambientali, economici, urbanistici e sociali che la riduzione della risorsa suolo comporta, ha permesso di valutare positivamente la “presenza di nuovi edifici e infrastrutture pubbliche”, ritenendo di considerare non ammissibili tutti quegli interventi e progetti che si configuravano come nuova edificazione aggiuntiva rispetto allo stato di diritto e quindi alla conformità con lo strumento urbanistico vigente o adottato.

Accanto a tali elementi significativi occorre, però, guardare al complesso delle problematiche espresse dalle realtà pubbliche nazionali e locali.

Anche se il sistema amministrativo italiano, decentrato in misura rilevante, si è segnalato per una certa flessibilità che ha permesso l'avvio di interessanti sperimentazioni, la mancanza di un quadro comune ha portato a connotare l'esperienza italiana come una sommatoria di singoli casi che faticano a confrontarsi tra loro e a contribuire alla formazione di una strategia di lungo periodo.

Inoltre, su tali esperienze si sono riscontrati giudizi discordanti, talvolta negativi, basati però su evidenze empiriche frammentate e discontinue, nonché su casi di studio di singoli processi.

In particolare si evidenzia:

- una storica mancata convergenza fra le diverse componenti d'interesse pubblico (urbanistica, edilizia, sviluppo economico, sicurezza, energia, ambiente, clima);
- la difficile convivenza e/o avvicendamento fra vecchi procedimenti amministrativi e innovazioni introdotte;
- una instabilità, procedurale ed economico-finanziaria, nella realizzazione dei programmi, spesso soggetti a logoranti fasi alterne, a condizioni di *stop and go*, a incostanza dei flussi di risorse;
- la sostanziale assenza di attività sistematiche di *accountability*, di monitoraggio e di report.

In Italia, inoltre, del tema delle periferie se ne occupano a vario titolo sei diverse strutture ministeriali: la Presidenza del consiglio dei Ministri con il Dipartimento pari opportunità per il programma sulle aree urbane degradate del 2014 e il Segretariato generale per il programma sulle periferie del 2015; il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti per la casa e le opere pubbliche; il ministero dello Sviluppo economico per l'energia; ministero dei Beni e delle attività culturali per l'arte, l'architettura contemporanea e le periferie; il ministero dell'Ambiente per le sue competenze.

E dunque diffusa l'idea che la questione delle periferie vada posta come una cruciale sfida di *policy*, che deve orientare le strategie del governo nazionale e locale.

3. LE PROPOSTE E LE RICADUTE NORMATIVE

In prima istanza si reputa necessaria una valutazione sui risultati di tali esperienze, per passare dalla lunga e mai conclusa fase di sperimentazione ad una auspicabile stabilizzazione, e per capire, al di là delle specificità locali, quali questioni possono essere condivise in un'ottica di continuità e trasmissibilità di una azione pubblica per città e territori. Sarebbe opportuno per le amministrazioni centrali, nel momento in cui si dovesse individuare una coerente politica urbana nazionale, valutare seriamente quanto è avvenuto, coglierne le criticità (sostantive e di processo), favorire *accountability* dell'azione pubblica e apprendimento per ridisegnare le politiche.

Con riferimento ai criteri di orientamento, essa deve far proprio e promuovere lo sviluppo urbano integrato, adottando un approccio capace di agire su più ambiti di intervento, con il coinvolgimento degli attori lungo la più ampia filiera della *multilevel governance*.

Deve fondarsi sull'*empowerment* delle comunità locali, definito attorno a un set ben individuato di risultati attesi misurabili, dotato di strumenti di pilotaggio del processo (dalla fase di disegno a quella di implementazione) che ne garantiscano unitarietà, coerenza e sostenibilità nel tempo, al fine di sperimentare possibili soluzioni che contengano sistemi di monitoraggio e valutazione in grado di apprendere dalle sperimentazioni, di modellarle e di replicarle, per favorire sinergie e risposte complessivamente più resilienti.

Più in particolare, coerentemente con le altre politiche nazionali, ad esempio, per l'adattamento al cambiamento climatico, per il dissesto idrogeologico, per l'energia o l'efficienza energetica, una politica urbana nazionale per la rigenerazione urbana delle periferie dovrà:

- tenere conto degli apprendimenti sulle esperienze pregresse completando, in modo unitario, il lavoro di *problem setting* già avviato in varie sedi e modalità;
- costruire e sviluppare una diffusa condivisione del *problem setting*, includendo un ampio spettro dei soggetti maggiormente competenti;
- prevedere di destinare risorse annuali o pluriennali per la predisposizione di un piano per la riqualificazione urbana delle periferie;
- basarsi su una cooperazione multilivello con le regioni che costruisca un quadro di riferimento unitario per la loro legislazione e per i diversi strumenti operativi;
- definire uno stringente quadro delle priorità, posto in relazione alla strategia generale del governo per il rilancio di un'economia a basse emissioni di carbonio e ad alta intensità d'uso del capitale cognitivo, in relazione allo scenario del *Climate energy policy framework 2030* dell'Ue;
- essere proposta in collegamento con il programma Casa Italia che si occuperà anche di periferie, coinvolgendo le altre amministrazioni centrali, secondo la procedura adottata per la Strategia energetica nazionale (Sen) del 2013;
- individuare le risorse sulla base di un piano poliennale, proponendo di inserire il tema come grande priorità europea dell'annunciato potenziamento dell'*European fund for strategic investment* (Piano Juncker);

- sostanzarsi in azioni consapevoli, con forme di monitoraggio e valutazione con una periodicità costante in modo da fornire elementi utili alla rimodulazione progressiva della strategia.

La riflessione sulle politiche pubbliche per le periferie può concludersi con alcune indicazioni di metodo e con azioni strategiche condivise:

1. assumere la *sperimentazione* come prospettiva cui orientare le misure. Questo implica la necessità di: lavorare sui processi, prima che sui progetti; costruire percorsi abilitanti per gli attori; migliorare il livello di progettazione degli enti locali; favorire la sperimentazione di soluzioni a problemi emergenti, provando a darne una declinazione urbana. In questo senso diventa essenziale seguire le indicazioni che emergono dall'Agenda urbana europea, cioè di individuare alcune questioni rilevanti di *policy* (ad esempio, quelle dei migranti e dei rifugiati o della sicurezza) e declinarle come politiche per le periferie, combinando un approccio *people-oriented* con quello *placebased*, a dimostrazione che l'approccio integrato consente di affrontare aspetti del problema che altrimenti rimarrebbero non trattati;

2. favorire l'incrocio della progettualità pubblica con l'innovazione sociale. Spesso i progetti e le iniziative con il maggiore potenziale di innovazione non nascono dalle amministrazioni pubbliche, ma emergono nella società. L'orientamento che andrebbe seguito è quello di riconoscere i segnali di futuro che nascono dai territori e dare loro spazio. Promuovere in tal modo la diffusione di centri di comunità come sono a Torino le case di quartiere, in grado di offrire servizi di *welfare*, promuovere inclusione sociale, produrre lavoro e cultura, accompagnare processi di riqualificazione e generare opportunità di sviluppo, mettere in circolo l'intelligenza sociale. Ci sono gruppi, associazioni, imprese (sociali, cooperative, eccetera), i cosiddetti *city makers*: si occupano di erogazione di servizi di *welfare* pur essendo soggetti privati, con forme giuridiche le più varie; producono cultura mettendo al lavoro la creatività (intelligenza sociale applicata al trattamento dei problemi pubblici);

3. sollecitare la formazione di partenariati rilevanti nei progetti di rigenerazione urbana delle periferie, composti cioè dagli attori che possono apportare risorse-chiave (di vario tipo: conoscitive, finanziarie, di consenso politico, tecniche) al trattamento del problema da affrontare;

4. promuovere nuovi strumenti per la rigenerazione urbana. Le stagioni passate delle politiche sulle periferie, avendo lavorato prevalentemente sui quartieri di edilizia economica e popolare, ci hanno consegnato strumenti calibrati sulle parti dure della città contemporanea. In questi contesti, gli interventi hanno privilegiato le azioni sulle dimensioni fisiche, al fine di ristabilire delle condizioni per l'esercizio di diritti minimi di cittadinanza, come quello di poter godere di un alloggio degno e di adeguate dotazioni di attrezzature pubbliche. A questi interventi sul capitale fisso territoriale, devono accompagnarsi azioni di accompagnamento sociale: laboratori di quartiere insediati nei quartieri difficili, grazie ai quali supportare i processi di rigenerazione instaurando un dialogo con la comunità locale, promuovendo pratiche di progettazione partecipata, fungere da *community hub*, spazi per generare lavoro, servizi, cultura nei quartieri difficili, con la funzione di innescare processi (o completare processi in corso).

Ciò richiede una strategia efficace di incremento della resilienza, che va intesa come la capacità delle società insediate di rispondere positivamente ai cambiamenti, attraverso risposte efficaci agli impatti locali dei mutamenti, non solo in campo ambientale, ma anche sociale ed economico.

Tali indicazioni possono essere assunte nei bandi di rilievo nazionale per la riqualificazione urbana delle periferie che potrebbero far proprie e contenere le indicazioni di metodo sopra delineate e promuovere quindi:

- una effettiva integrazione tra opere pubbliche e servizi. L'integrazione tra progetti di natura infrastrutturale e progetti relativi a servizi e di tipo sociale, in una logica di sistema, contribuisce a individuare una strategia generale per orientare l'ordinarietà. Occorre dunque valorizzare tale integrazione per coinvolgere associazioni, enti *no profit*, soggetti locali, con i quali definire azioni di inclusione sociale, sviluppo, investendo sul rilancio economico, culturale e sociale delle aree urbane;

- la previsione di una percentuale di risorse per piani e sdf. La possibilità di destinare una ridotta percentuale di risorse per specifiche finalità, quali la redazione di piani e progetti, permette di attivare interventi di pianificazione urbanistica, progettazione, studi di fattibilità, piani di settore, consentendo, da un lato, di incrementare il parco progetti e incentivare la pianificazione del territorio e, dall'altro, di promuovere la costituzione di uffici per il monitoraggio e la valutazione dei progetti e per lo sviluppo di nuovi servizi.

A queste si affiancano azioni di carattere generale:

- prevedere attività di monitoraggio e valutazione dei programmi. Ciò ha consentito di realizzare anche buone pratiche di intervento, di stimolare l'innovazione e di sostenere la propensione dei vari territori a 'fare rete' fra i diversi soggetti dell'economia, della società e della cultura, associando trasformazioni territoriali e assetti infrastrutturali. Tuttavia, ciò che è mancato, ad oggi, come detto, e che si reputa determinante per una efficace programmazione delle politiche per le città e per una attenta pianificazione del territorio, è l'attivazione di un processo di valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo urbano fin qui realizzati, al fine di poter orientare e migliorare la capacità di programmazione delle Amministrazioni pubbliche. Occorre partire da una attenta attività di verifica e di monitoraggio degli effetti delle trasformazioni e dei risultati attesi dei programmi già promossi e/o realizzati, al fine di elaborare analisi e produrre metodi, strumenti, indicatori e basi informative per la valutazione, finalizzate anche all'emanazione di provvedimenti di miglioramento dell'azione delle amministrazioni pubbliche. È una attività strategica per contribuire ai processi di programmazione delle politiche nazionali;

- rafforzare la "mixité" funzionale e sociale. I progetti devono individuare le potenzialità dei territori urbani, rafforzando la cosiddetta "mixité" funzionale, tipologica, architettonica e sociale, rispettando l'ambiente e mettendo in atto i principi del costruire sostenibile. Occorre, pertanto, superare la dimensione di quartieri solo residenziali, o monofunzionali, unendo alle funzioni residenziali, non solo i necessari servizi di prossimità, ma anche attività terziarie e commerciali, da attivare durante gli orari di lavoro, anche per i non residenti (ad esempio strutture culturali, università, per il tempo libero);

- individuare un unico soggetto decisionale nazionale. Occorre individuare un soggetto nazionale, in capo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che coordini l'azione delle diverse amministrazioni centrali e dei diversi livelli di governo territoriale; un soggetto decisionale efficace e idoneo all'elaborazione dell'agenda urbana nazionale che svolga un'accurata ricognizione della dimensione urbana delle diverse politiche settoriali ai vari livelli istituzionali (Stato e Regioni) e delle agende urbane locali. A tal fine, potrebbe essere utile anche costituire un osservatorio permanente sull'evoluzione delle agende urbane europea e degli altri Paesi;

- definire una politica nazionale forte e continua sulle città. Occorre definire una strategia nazionale forte e continua sulle città che coordini l'azione di tutte le amministrazioni centrali interessate, nella quale collocare le iniziative specifiche per le periferie e la gestione dei programmi già avviati (da ultimi Piano città del 2012, Piano aree urbane degradate della legge di stabilità per l'anno 2015 e Piano periferie della legge di stabilità per il 2016, entrambi della Presidenza del Consiglio dei Ministri), anche sulla base delle migliori esperienze pratiche e di ricerca in corso;

- sostenere il *rafforzamento della PA* anche attraverso i programmi e le risorse messe a disposizione dalla programmazione comunitaria 2014-2020. Le sfide da questo punto di vista sono numerose dal momento che l'Italia è un paese che beneficia di ingenti risorse europee e dove, tra le condizionalità *ex ante* della nuova programmazione, figura ai primi posti l'incremento della capacità istituzionale. Indubbiamente, gli interventi per la capacitazione istituzionale e il miglioramento della partecipazione, della sicurezza, dell'inclusione sociale e dell'equità devono essere rilanciati in forma continuativa facendo maggiormente tesoro delle esperienze pregresse. Al riguardo, attraverso il PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014 - 2020*¹²⁴ è possibile contribuire a sostenere e migliorare la modernizzazione della pubblica amministrazione attraverso l'implementazione di progetti relativi agli aspetti gestionali e organizzativi della stessa e attraverso la semplificazione dei processi, per la riduzione di costi e tempi delle procedure. Investire, insomma, nello sviluppo delle competenze.

In particolare, l'Asse 3 – Rafforzamento della *governance* multilivello nei programmi di investimento pubblico, è finalizzato a rafforzare la capacità delle pubbliche amministrazioni di attuare politiche per lo sviluppo e di migliorare la capacità di gestione dei programmi attraverso azioni per rendere più efficiente il sistema di coordinamento tra i diversi livelli di governo. L'Asse finanzia anche interventi che derivano dalle esigenze di rafforzamento contenute nei Piani di Rafforzamento Amministrativo, previsti dalla programmazione 2014-2020, nonché azioni per migliorare la valutazione, quali strumenti a supporto della capacità di programmare e attuare gli investimenti. In questo quadro si segnala l'“Avviso per il finanziamento di interventi volti al trasferimento, all'evoluzione e alla diffusione di buone pratiche attraverso *Open Community PA 2020*”¹²⁵ promosso nel giugno di questo anno e destinato al supporto dei processi di costruzione di reti di cooperazione e dei meccanismi di scambio tra Pubbliche Amministrazioni;

¹²⁴ Cfr. <http://www.pongovernance1420.gov.it/>.

¹²⁵ Ammontare complessivo dell'Avviso pubblico: 12 milioni di euro.

- sostenere e valorizzare la partecipazione e il “diritto alla città”. Il tema della partecipazione alle decisioni pubbliche è sostanziale, soprattutto nelle periferie delle grandi città, nelle aree più svantaggiate dove occorre alimentare un progetto di comunità. È, dunque, un tema rilevante, anche in relazione a leggi e disposizioni nazionali, ad esempio, quelle sui Programmi Urbani Complessi e sui Contratti di Quartiere, che hanno introdotto forme di consultazione pubblica e coinvolgimento di *stakeholders*. Le problematiche di livello urbano e di quartiere, quali la sicurezza, la viabilità (percorsi pedonali, piste ciclabili, chiusura al traffico di aree), i servizi di quartiere (aree verdi, parchi attrezzati, centri di quartiere, complessi scolastici, centri sociali, eccetera), la riqualificazione e il riuso di parti di città interessate da fenomeni di degrado sia fisico che sociale, se affrontate attraverso metodi di interazione con gli abitanti, possono contribuire a risolvere i conflitti, a generare coesione e a creare forme di sviluppo equo e sostenibile. In questo senso, le più recenti forme di “Patti” tra Amministrazioni e tra Amministrazioni e privati, tentano proprio di trovare nuove forme di *governance*, coinvolgendo più ambiti di intervento. Più positivi riscontri emergono dai risultati dei programmi collegati alla nuova programmazione europea, per i quali sono richieste forme di consultazione pubblica (programmi Urban, aree interne, Agenda urbana, Direttiva Acque, programmi di intervento su Cultura e Paesaggio). La costruzione di una “comunità abitativa” è legata alla qualità dell’abitare e passa attraverso lo sviluppo di nuove modalità e nuovi strumenti di gestione. Vi sono alcune esperienze molto interessanti: in Lombardia, ad esempio, attraverso i “Laboratori Sociali”, si sono volute realizzare condizioni abitative non solo rispondenti a criteri di efficienza immobiliare, ma orientate a una migliore qualità delle relazioni sociali, entro processi integrati per mettere a sistema le componenti immobiliari, gestionali e sociali in una sostenibilità complessiva. Consultazioni pubbliche via *web*, si diffondono in molte amministrazioni locali, consentendo di raggiungere un numero potenzialmente infinito di utenti, spesso associati a più “tradizionali” forme partecipative (Laboratori, OST, *Café conversation*, eccetera), come “Patti di collaborazione” tra pubblico e privati (cfr. Regolamento per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani di Bologna, assunto a riferimento da molti altri Comuni) in cui l’Amministrazione affida ai cittadini la gestione, cura e manutenzione di spazi pubblici. O la “Carta della Partecipazione”, strumento adottato da un buon numero di enti, con una maggiore percentuale di Comuni di medie e piccole dimensioni, da alcune Cooperative sociali e Comitati di Quartiere, da Associazioni e Fondazioni, per processi partecipativi di qualità, per accrescere la cultura della partecipazione e sviluppare linguaggi e valori comuni. Chi la adotta si impegna a: rispettarne i principi; diffonderla presso tutti coloro che desiderano avviare processi partecipativi o iniziative di partecipazione civica; praticarne con coerenza i principi anche per risolvere eventuali criticità e conflitti all’interno della propria organizzazione o nei confronti di altri soggetti. *Urban center* o “Case della Città” consentono la continuità dei processi, conservano memoria delle azioni intraprese, facilitano la comunicazione tra soggetti pubblici e privati, tra amministrazione e cittadini.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 6

Le linee evolutive. Indirizzi e proposte

PAGINA BIANCA

1. Un grande progetto per il Paese

La Commissione dopo aver svolto, seppure in tempi contenuti, numerose visite e audizioni e acquisito una consistente documentazione, è pervenuta a una prima fase conclusiva che consente di raccogliere alcune importanti indicazioni da offrire all'attenzione del Parlamento, del Governo e dell'opinione pubblica.

Trattandosi di un lavoro d'inchiesta, svolto nell'ultimo anno della XVII legislatura, la presente relazione costituisce anche un "passaggio di testimone" alle prossime Assemblee parlamentari, nell'auspicio di una continuazione e intensificazione dell'impegno fin qui profuso per le periferie. La Commissione ritiene altresì utile che gli elementi contenuti nella presente relazione possano costituire una base affinché il tema delle condizioni di vita nelle periferie delle grandi città italiane costituisca elemento di confronto nella vicina campagna elettorale e possa, seppure nelle forme e nelle sensibilità che differenziano le forze politiche, trovare adeguato spazio nei programmi di governo del Paese, che verranno presentati agli elettori.

La Commissione ha potuto constatare direttamente le condizioni di degrado territoriale e sociale in aree periferiche di molte città italiane e i disagi che subiscono i suoi abitanti, le situazioni di illegalità e abusivismo presenti, la pericolosità che si manifesta in taluni casi rispetto alla salubrità, la sicurezza dei cittadini e gli impatti di tali fenomeni sull'ambiente. Ha inoltre misurato la profondità dei processi di impoverimento, di aumento delle diseguaglianze sociali, di abbassamento delle condizioni di vita di larghi settori di ceto medio e popolare urbano, fenomeno che incide vistosamente sull'equilibrio generale delle periferie urbane e delle aree metropolitane nel loro complesso. Si è preso atto di come l'abbandono e il degrado di aree, spazi e immobili sia pubblici sia privati, costituisca un fenomeno crescente della condizione stessa delle città contemporanee, caratterizzate da interruzioni, lacerazioni e strappi della continuità insediativa e dalla rapida mutazione dell'allocatione di funzioni e attività. Questa nuova dimensione, che sgretola la struttura tradizionale delle città organizzate per separazioni nette di funzioni e residenza, determina una condizione di insicurezza reale e percepita che altera le relazioni sociali, accresce il senso di emergenza e conflittualità.

Non si può trascurare il fatto che molti dei problemi di decadenza dello spazio pubblico e di abbandono anche del patrimonio privato derivano dalla riduzione, negli ultimi anni, della capacità e possibilità di investimenti finanziari e di azioni di manutenzione a causa della recessione economica e della diminuita capacità di intervento delle amministrazioni. A queste criticità si aggiungono, in modo diffuso, anche se differenziato nelle specifiche declinazioni città per città, la mancanza di controllo sociale informale, lo scadimento del senso di identità e di appartenenza alla realtà territoriale, i conflitti culturali tra gruppi di popolazione di diversa nazionalità o etnia e la criminalità.

Il tessuto urbano periferico, risulta, in generale, caratterizzato da una condizione di disomogeneità, frutto di un'edificazione non pianificata a livello di area vasta e non di rado, tuttavia, da una non corretta attuazione degli indirizzi originari di pianificazione urbanistica, il che impone una severa riflessione sull'efficacia delle norme fondamentali che regolano a livello nazionale il governo del territorio e la non più rinviabile necessità di una loro organica riforma e modernizzazione. Bisogna inoltre considerare che nelle

aree periferiche sono anche localizzate importanti strutture produttive, terziarie e logistiche, pur se restano prevalenti le sole funzioni residenziali, spesso di qualità medio-basse.

Nel dibattito svolto all'interno della Commissione ci si è interrogati, per tutti questi motivi, sulla valenza attuale del termine stesso di "periferia". Se, in sostanza, appare ancora efficace una lettura che concentra quasi esclusivamente nelle aree esterne o addirittura di bordo i fenomeni di marginalità, i fattori di degrado urbano, di arretratezza funzionale, di problematicità sociale, sembra oggi più rispondente alla realtà dei fatti prendere in considerazione l'emergere di una più vasta e più complessa "questione urbana" che supera e per certi versi complica la sola "questione delle periferie" e che fa comprendere come le periferie non siano solo ambiti lontani dal nucleo storico o addirittura opposti alle aree centrali, ma una condizione trasversale riscontrabile anche e diffusamente in aree urbane centrali e semi centrali, anche se non bisogna dimenticare che una parte significativa dei residenti del nostro Paese vive con disagio la realtà periferica in senso classico, come zona di residenza o di lavoro. Nelle sole 14 Città metropolitane, circa 15 milioni di cittadini (fra periferie dei capoluoghi metropolitani e degli *hinterland*) abita in aree periferiche tradizionalmente intese, ma se a queste si aggiungono i residenti in zone urbane a vario titolo in difficoltà, la popolazione interessata a interventi significativi in questo campo costituisce la maggior parte degli italiani.

Per tale ragione, e considerando il carattere evolutivo dei fenomeni in atto, appare necessario elaborare una visione più complessa, non univoca, del rapporto tra la dimensione della "periferia" e quella complessiva delle città o delle metropoli e assumere nuovi "indicatori di vulnerabilità" (anche attraverso gli strumenti di indagine delle istituzioni e degli istituti di ricerca), più adeguati a interpretare le situazioni reali, le specificità urbane e a identificare migliori risposte da parte delle istituzioni. L'attività svolta dalla Commissione rappresenta, in questo senso, un primo passo in termini di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e delle istituzioni, di studio e di analisi del cambiamento dei sistemi urbani.

Per intervenire efficacemente sulle periferie e sulle città non ci si può limitare ad azioni frammentarie o episodiche, ma è necessario mettere in cantiere un grande progetto nazionale i cui risvolti non siano confinati al miglioramento delle condizioni sociali e ambientali, ma possano costituire, come avviene negli altri Paesi europei, anche un meccanismo di sviluppo economico e occupazionale sostenibile. Il contesto generale di riferimento, sia per l'interpretazione dei fenomeni di trasformazione delle città e delle periferie, sia per l'individuazione delle migliori condotte per gli interventi, non può che ispirarsi ai principi dell'Agenda urbana europea sottoscritti anche dal nostro Paese con il patto di Amsterdam del 30 maggio 2016. In particolare, sono obiettivi generali per l'intervento nelle periferie: la tutela della qualità della vita, della salute e della sicurezza dei cittadini; l'inclusione sociale, il lavoro e la valorizzazione delle competenze; la promozione dell'economia circolare e il supporto alla transizione digitale; l'attenzione alle problematiche legate ai cambiamenti climatici, alle energie rinnovabili e alla qualità dell'aria; l'uso sostenibile del territorio e il mantenimento delle aree naturali; il sostegno all'accesso alla casa e all'abitare dignitoso e sicuro; lo sviluppo di reti per la mobilità sostenibile; l'innovazione della pubblica amministrazione per promuoverne l'efficienza al servizio dei cittadini.

Di seguito, in forma sintetica, si riportano alcune delle principali linee di intervento individuate dalla Commissione, rinviando al testo della relazione, che contiene ulteriori numerose e interessanti proposte operative.

2. Un riferimento centrale univoco

La Commissione ha rilevato come sia indispensabile rafforzare gli strumenti parlamentari e governativi per promuovere e gestire le politiche urbane. Pertanto auspica che nella XVIII legislatura il Parlamento possa rendere permanente l'esperienza utilmente sperimentata nell'ultimo anno, istituendo una Commissione bicamerale per le città e le periferie. Al tempo stesso, si è rilevata la necessità di individuare una responsabilità univoca a livello governativo, rispetto ai diversi compiti e ruoli istituzionali che, pur avendo come unico campo di applicazione la città, sono oggi frammentati in molteplici competenze. Questo anche in coerenza con la più ampia esigenza di coordinamento interistituzionale e di integrazione intersettoriale richiamato nell'Agenda urbana europea, attraverso la definizione di partnership interistituzionali che coinvolgano le città, gli Stati membri, le Istituzioni dell'Unione europea e ulteriori soggetti interessati (Ong, partner commerciali) al fine di promuovere e attuare politiche comuni di rigenerazione delle città e dei territori degli Stati membri, che supportino, tecnicamente ed economicamente, una convergenza verso le 12 "priorità tematiche" individuate. L'attuale ed eccessiva dispersione delle competenze operative e legislative nazionali sulla specifica materia del governo e delle trasformazioni territoriali costituisce, infatti, uno dei principali punti di criticità sotto il profilo dei necessari requisiti di funzionalità e di efficacia e quindi dei possibili benefici per le città e per il territorio.

Per questo risulta indispensabile un punto di riferimento dell'amministrazione centrale cui imputare la guida del processo di intervento e che, nel pieno rispetto dell'attuale quadro di riferimento costituzionale, abbia il compito di coordinare la politica per le città e di definire l'Agenda urbana nazionale. Lo specifico organismo da utilizzare fra i tanti possibili potrà individuarsi in un Dipartimento della Presidenza del Consiglio con ministro o sottosegretario delegato o in una Cabina di regia o in una Agenzia pubblica, ma è convinzione della Commissione che solo un punto centrale di coordinamento delle politiche, dotato di poteri, struttura amministrativa e risorse, possa efficacemente affrontare il tema delle periferie, della sicurezza urbana e della rigenerazione urbana.

La sussistenza di più competenze ministeriali di livello centrale, di competenze regionali e degli enti locali, suggerisce l'importanza di riattivare il Comitato interministeriale per le politiche urbane (Cipu) così come indicato nel Rapporto per la Conferenza Habitat III dell'Onu dell'ottobre 2016 la cui redazione è stata coordinata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in cui si indicava l'urgenza di "attuare la norma legislativa che ha istituito il Coordinamento interministeriale per le politiche urbane, rivedendone le modalità di funzionamento per renderlo una sede decisionale efficace e idonea all'elaborazione dell'Agenda urbana nazionale".

3. Un programma pluriennale per l'intervento urbano

La Commissione ha rilevato la necessità di realizzare un programma di interventi molto consistente, di durata pluriennale (da sei a dieci anni), in grado di definire settori specifici e aree urbane prioritarie dove realizzare organici progetti di rigenerazione urbana. Si propone quindi di lavorare per un “Piano strategico per le città italiane” (anche sulla base di specifiche *linee guida*) rilevante non solo come impegno finanziario, ma soprattutto come significativa espressione di un impegno politico di Stato, regioni e autonomie locali per l'adeguamento delle nostre città a *standard* di vivibilità e sicurezza comparabili con quelli europei. Del resto, come dimostrano le statistiche più recenti, il livello di investimento strategico sulle maggiori città europee per la digitalizzazione, le infrastrutture, il sistema ambientale, la mobilità sostenibile, la cultura e la formazione, la rigenerazione urbana senza consumo di suolo, le politiche attive per il sociale e per l'abitare, sono enormemente cresciute, mentre in Italia è accaduto il contrario, essendo verticalmente diminuito in tutte le maggiori città il volume degli investimenti su opere e servizi a vantaggio della spesa corrente.

La definizione di un “Piano strategico per le città” rappresenterebbe un'evoluzione della logica fin qui attuata dei bandi per le periferie di cui si è potuto apprezzare la validità, ma anche i limiti tipici di ogni iniziativa che raccoglie una progettualità diffusa non sempre capace di realizzare la massa critica indispensabile a invertire tendenze regressive. Attraverso una programmazione pluriennale si renderebbe possibile l'integrazione fra interventi di natura infrastrutturale e servizi di tipo abitativo e sociale in una logica di sistema.

Sarebbe possibile individuare, attraverso parametri il più possibile oggettivi, le aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi. Parlamento, Governo, regioni ed enti locali, avrebbero la possibilità di indicare questioni rilevanti nel definire le politiche d'intervento, combinando l'approccio “*people oriented*” a quello “*place based*” secondo quanto stabilito dall'Agenda urbana europea. Infine, per un'efficace programmazione del rilancio delle periferie urbane sarà necessario attivare anche un ordinato processo di valutazione dei risultati al fine di poter orientare e migliorare la capacità operative delle amministrazioni pubbliche.

Una tale impostazione postula necessariamente un meccanismo di finanziamento continuativo che anche in passato ha costituito il volano di importanti programmi nazionali (basti pensare ai fondi Gescal per la casa). Un ruolo fondamentale possono giocare le risorse comunitarie nelle varie forme esistenti delle politiche regionali e di coesione e dei fondi riconducibili alla finanza europea strutturata (*integrated territorial investments, social investment bonds*).

Vista la portata dell'intervento necessario alla riqualificazione delle periferie che, a parere della Commissione, dovrà essere continuativo, organizzato e a elevato impatto sul territorio, è opportuno individuare tutte le necessarie normative in grado di attrarre nei programmi di rigenerazione urbana l'interesse degli investitori privati in un contesto di *partnership* guidato dagli enti locali e secondo i principi previsti dall'Agenda urbana europea.