



“La realtà si vede meglio dalla periferia”

Giovedì 23 Novembre 2017

Incontro Nazionale sulla Rigenerazione delle Periferie

Camera dei Deputati – Palazzo Montecitorio

Sala Aldo Moro ore 9:00-19:00

Piazza di Montecitorio – Ingresso principale

Piano di azione per le Periferie: proposte, indicazioni e raccomandazioni.

Un approccio alla città dove la dimensione urbanistica si apre ad un progetto collettivo fatto sia di interventi fisici sul patrimonio immobiliare che di progetti immateriali per lo sviluppo di nuovo welfare urbano.

Premessa

L'espressione “*la realtà si vede meglio dalla periferia*” sintetizza un ragionamento più ampio sul concetto di periferia. Il termine Periferia rimanda al limite, al confine non solo geografico, ma più delle volte a confini e limiti mentali. La distinzione fra un centro che consideriamo ordinato e il disordine che consideriamo prevalente costituisce spesso l'approccio mentale alla periferia.

Gli abitanti delle periferie portano quello che i sociologi definiscono lo stigma¹.

Tuttavia, il vivere ai margini, l'essere fuori dalle regole codificate, può motivare un approccio informale e lo sviluppo di una creatività diffusa. Nelle aree liminali e degradate spesso nascono e si sviluppano forme artistiche, protagonismo sociale e cittadinanza attiva più diffusi che altrove, tanto da assumere anche dignità di servizio socio-culturale e produttivo.

Ripartire dalle potenzialità umane, sociali e intellettuali. Dare forma e gambe alle risorse umane per esprimersi e ridurre le diseguaglianze. Oggi la proposta deve comprendere questi obiettivi più ambiziosi. E' necessario uscire da una visione quasi “romantica” della periferia, se si vogliono affrontare i nodi e le criticità strutturali delle aree urbane.

I temi e le azioni da mettere in agenda

Recupero e riuso del patrimonio immobiliare pubblico

Nel nostro Paese è stato realizzato un enorme patrimonio immobiliare, in gran parte in cattivo stato di manutenzione. Un enorme patrimonio edilizio carente dal punto di vista degli standard costruttivi ed energetici su cui occorre quanto prima mettere mano.

Intervenire sull'esistente è passaggio essenziale per fermare il consumo di suolo. Intervenire sul patrimonio esistente significa rimettere in circolo quella ricchezza propriamente monetaria incorporata con la costruzione dei manufatti edilizi liberando risorse per lo sviluppo.

L'avere conoscenza e consapevolezza che il patrimonio immobiliare “è *un ricavo e non un costo*” necessita di un salto culturale da parte sia delle Amministrazioni che dei soggetti pubblici e privati che vi operano.

Una gestione più efficiente, consumi compresi, di questo patrimonio consentirebbe il raggiungimento di un duplice obiettivo: dare risposte concrete alla domanda abitativa di chi non accede al mercato libero e rimuovere una delle condizioni di degrado di questi territori.

Le azioni

Creare strutture dedicate alla rigenerazione urbana di quartiere coinvolgendo anche gli abitanti, con competenze decisionali estese dalla progettazione all'attuazione degli interventi.

Dedicare, nei portali dei Comuni italiani, spazi informativi per i cittadini, per favorire la conoscenza dei progetti di rigenerazione e la partecipazione attiva degli abitanti che ne richiedono l'accesso, per esprimere le proprie idee, opinioni, osservazioni e anche rimostranze.

Favorire iniziative di gruppi di cittadini per gestire portali pubblici destinati a informare gli abitanti sullo stato e della propria città o area urbana, anche per proporre azioni di volontariato per la rivalorizzazione del proprio territorio²

Ricorrere a modalità di acquisizione del consenso simili al *débat public*, con incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione di eventuali conflitti e la raccolta di proposte e posizioni da parte dei partecipanti.

Valorizzare le proposte che prevedono il coinvolgimento di una pluralità di soggetti sia come partner sia come interlocutori, attraverso la sottoscrizione di Patti e Accordi di collaborazione.

Utilizzare le superfici premiali e gli incrementi, previsti dalle normative, per operazioni di miglioramento della sostenibilità ambientale degli edifici con la partecipazione degli abitanti, trasformandoli completamente senza abbatterli.

Approccio multidisciplinare e multiattoriale

I Programmi, i piani, i progetti e gli interventi che riguardano il patrimonio immobiliare non possono prescindere dalla conoscenza del territorio di riferimento attraverso il contributo di discipline diverse, come la demografia, l'economia con le opportunità di lavoro, la sociologia, la psicologia sociale, l'antropologia e le scienze della formazione.

La conoscenza, non rivolta solo ai manufatti edili, ma incentrata sui soggetti/abitanti, definiti con acutezza "*i cittadini committenti*", che vivono in quegli stessi edifici, in quei stessi territori e che sono portatori di specifiche essenziali conoscenze riguardo: alle pratiche d'uso dei luoghi, alla loro sicurezza e alle regole necessarie per la convivenza e per rigenerarli in quartieri accoglienti e vivibili. La nostra esperienza e l'ascolto dei "*i cittadini committenti*", ci porta a sintetizzare in uno slogan quest'ultimo tema: "*senza sicurezza e rispetto delle regole non si fa nessuna rigenerazione urbana*".

Un approccio, quindi, che pone al centro il processo di costruzione del progetto, che vuol dire individuare delle priorità, dei modi e delle fasi di attuazione nonché individuare dei soggetti responsabili per la loro attuazione. Facendo leva sul protagonismo sociale si rivendica lo spazio per ricostruire l'azione della sfera pubblica interessata ad accompagnare i processi di rigenerazione e non a definirne in modo standardizzato i contenuti.

Dal centro non si vede bene la periferia.

Le azioni

Unificare i diversi profili di istruttoria, sia quelli di carattere ambientale, attualmente oggetto di specifiche valutazioni, con quelli relativi alla sostenibilità urbanistica nell'unica sede della Conferenza di Servizi.

Ridefinire lo strumento della Conferenza di servizi come impegno reciproco dei soggetti partecipanti i cui esiti positivi, una volta sottoscritti, assumono il valore di Accordo di Programma.

Allineare le norme della progettazione alle esigenze della co-progettazione multidisciplinare per la rigenerazione urbana, prevedendo anche la figura del RUP sociale e l'innesto di figure professionali con diverse specializzazioni nei gruppi di progettazione.

Protagonismo sociale

Da tempo i cittadini organizzati hanno attivato processi e percorsi di riappropriazione degli spazi pubblici. I cittadini attivi in molti luoghi degradati o abbandonati hanno fornito prova di competenze e capacità di incidere sulle politiche locali. Diventano motori di co-progettazione dei processi di trasformazione e d'inclusione. Risorsa da valorizzare e non un conflitto da superare.

Gli interventi che riguardano edifici e parti di città realizzate non possono prescindere dal coinvolgimento e dalla info-formazione dei cittadini residenti che devono avere consapevolezza delle opportunità possibili da creare per lo sviluppo e la migliore qualità del vivere.

In particolare, la co-progettazione territoriale è il segmento iniziale di un processo più articolato di gestione dell'intero ciclo di progetto, che comprende, oltre alla fase di progettazione, anche quella esecutiva, di monitoraggio e di valutazione, in coerenza con quanto previsto dal Codice Europeo di condotta sul partenariato³.

Le azioni

Definire il metodo e il processo di coinvolgimento dei cittadini nel progetto di rigenerazione quali elementi centrali e strutturanti nella costruzione del piano.

Adottare e diffondere pratiche eco-sostenibili, non soltanto a livello individuale, ma anche coinvolgendo l'aspetto collaborativo degli individui che vi risiedono.

Prevedere adeguata attenzione ai rapporti con gli abitanti, e con i soggetti socio culturali attivi sui territori anche nell'appalto di lavori e di servizi, definendo nei bandi di gara specifici compiti di supporto operativo destinati all'animazione sociale.

Coinvolgere gli investitori e i promotori dei progetti nel confronto con i territori e con i cittadini fin dalle prime fasi di definizione dei programmi,. Questo permetterà di far emergere con maggiore chiarezza programmi e mix funzionali maggiormente aderenti ai bisogni dei luoghi.

Sviluppo economico

Riuso del patrimonio e riuso dei beni, compresi quelli ambientali, corrisponde al cambio di paradigma auspicato dal Governo per sviluppare anche le economie circolari⁴ e la co-progettazione. Le risorse in termini energetici, ambientali e delle 3R Ricicla Riusa Recupera che potenzialmente si trovano concentrate nei grandi complessi di edilizia residenziale pubblica, devono essere l'innesto per attività produttive in grado di generare lavoro. Il riuso del patrimonio immobiliare pubblico, insieme alla sussidiarietà da parte dei cittadini attivi, produce beni relazionali e forme di welfare mirate alle esigenze dei territori, incrementa il Valore Aggiunto Sociale migliorando il Benessere Equo e Sostenibile⁵ assunto nel Documento di Economia e Finanza dal Governo. Buone pratiche che possono essere veicolate in forme specifiche per rigenerare i tanti quartieri anonimi e seriali. Particolare

attenzione va dedicata alla vera sfida che riguarda l'efficienza amministrativa e alle fiscalità di vantaggio e defiscalizzazioni per le diverse attività che possono diventare realtà nei nostri territori.

Il welfare che conosciamo, basato sui servizi assistenziali e filantropici, non solo per problemi economici, ha esaurito la capacità di rispondere alle nuove emarginazioni e alle difficoltà di integrazione. La risposta più adeguata proviene oggi dal Terzo Settore⁶ in grado di coniugare soggetti deboli e lavoro. Nuove forme di convivenza, nuove forme di gestione dello spazio pubblico, *nuovo welfare urbano*.

Infine, come ha ricordato lo stesso Papa Francesco, le Pubbliche Amministrazioni che rincorrono i ribassi d'asta «*finiscono per tradire la loro stessa missione sociale al servizio della comunità*» perché attraverso i ribassi d'asta finiscono per sottrarre risorse proprio a quelle comunità locali a favore di cui le risorse erano state raccolte e stanziate.

Le azioni

Riconoscere il “valore sociale” dei beni relazionali definiti da indici legati alla cultura, alla pratica sportiva, al contrasto al disagio attraverso attività solidali e educative, alla difesa e cura dell’ambiente che dovranno essere inserite fra gli attivi del “bilancio sociale”.

Riconoscere la specificità no-profit, profit-light o B Corp sia nei piani di investimenti, della comunicazione, nell’accesso alle reti e nei contratti sociali, da promuovere e definire, per i servizi primari (energia, rifiuti, idrico,...) per il funzionamento delle strutture sia pubbliche - date in gestione - che per i presidi socio-culturali privati riconosciuti dalle amministrazioni.

Riconoscere vantaggi fiscali alle aree oggetto di rigenerazione con il ricorso alle Zone Franche Urbane (ZFU) anche in singoli quartieri delle aree metropolitane.

Abolire l’IMU dovuta dalle varie ATER/ALER ecc. ai Comuni in quanto patrimonio immobiliare pubblico con funzioni di servizio e non di rendita.

Riutilizzare i ribassi d'asta per ulteriori interventi di co-progettazione nello stesso territorio da cui sono generati.

Favorire processi che sviluppino una consapevolezza diversa di utilizzo dello spazio della città superando gli schemi tradizionali della rendita fondiaria in favore di forme innovative di sviluppo di economie.

Individuare e favorire forme di densificazione di alcune aree nei Piani di Zona per l’edilizia residenziale pubblica mirate a sviluppare una maggiore mixità di abitanti, attraverso collaborazioni tra Aziende pubbliche di Edilizia Residenziale, Amministrazioni e Investitori esterni (come nel caso di Cassa Depositi e Prestiti) per realizzare alloggi in Social Housing.

Estendere lo strumento del credito d'imposta Art Bonus (decreto Franceschini 2014), ora destinato a chi sostiene il restauro, la valorizzazione o lo sviluppo del patrimonio culturale pubblico, anche a favore di cittadini o imprese che svolgono attività socio culturali in partnership con le Amministrazioni negli spazi pubblici.

Coordinamento unico

Un progetto collettivo con una molteplicità di soggetti attivi non può essere ricondotto alla attuale organizzazione frammentata e scoordinata delle competenze amministrative. Un progetto collettivo esige di avere nel suo DNA la cooperazione fra le diverse competenze e la possibilità di individuare con chiarezza "*chi fa cosa*". Un soggetto autorevole capace di svolgere un reale coordinamento fra i soggetti pubblici, profit e no-profit, un soggetto dotato di un riconosciuto e cogente potere di coordinamento dell'azione pubblica. Un soggetto capace di garantire lo svolgimento dei compiti assegnati rispettando i modi e i tempi definiti.

Le azioni

Concentrare le responsabilità in pochi soggetti che possano assumere anche competenze dei partecipanti inerti o inadempienti.

Valorizzare il ruolo del Responsabile Unico del Procedimento come il soggetto garante per l'attuazione degli interventi.

Risorse finanziarie

Per quanto riguarda il reperimento delle risorse necessarie a finanziare le politiche di rigenerazione urbana si rimanda alla proposta "*Dalla casa alle case*" riportata in Appendice 2 a cui si rinvia.

Appendici:

1. Proposte condivise nel corso dell'audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie;
2. "*Dalla casa alle case*" - Una proposta per dare contenuto e persistenza alle risorse destinate alla rigenerazione urbana.

Appendice 1

Proposte condivise nel corso dell'audizione in Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie:

- a) intervenire sugli attuali criteri di riparto del Fondo di solidarietà comunale, con maggiore attenzione nel misurare il riequilibrio dei territori tramite l'indicatore di BES (Benessere equo e sostenibile);
- b) accompagnare gli interventi di rigenerazione urbana e di co-progettazione con il supporto delle forze dell'ordine in coordinamento tra loro per rendere efficaci e duraturi i benefici degli interventi;
- c) proporre la **Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie** anche per la prossima legislatura a cui aggiungere anche il tema dello "sviluppo territoriale" per non mettere in archivio un lavoro così importante;
- d) impegnare il prossimo governo a finanziare un piano decennale per la rigenerazione delle periferie, attraverso bandi annuali con modalità che valorizzino gli interventi frutto del coinvolgimento e della condivisione da parte del maggior numero di soggetti pubblici, privati e degli abitanti attivi.

Appendice 2 – Dalla casa alle case

Una proposta per dare contenuto e persistenza alle risorse destinate alla rigenerazione urbana.

Il prelievo Gescal ha consentito di alimentare in modo diretto e continuativo le risorse per la realizzazione di alloggi popolari. Un meccanismo che oltre a garantire la costanza delle risorse ha consentito agli enti territoriali di programmare per tempo gli interventi edilizi. Ricordiamo che quel meccanismo prevedeva un prelievo diretto dalla busta paga con una quota a carico del lavoratore e una a carico del datore di lavoro. Lo Stato integrava poi le risorse che venivano concentrate presso il CER, Comitato Edilizia Residenziale dell'allora Ministero dei Lavori pubblici per essere ripartite alle Regioni e ai Comuni secondo indicatori specifici che tenevano conto delle condizioni di maggiore emergenza abitativa.

L'intervento nelle aree periferiche previsto negli ultimi anni dal governo ha avuto invece il difetto di attivare risorse senza una continuità temporale e senza alcuna programmazione. Proposte a spot tramite bandi hanno di volta in volta attivato una risposta dai territori che non poteva avere il carattere di un intervento sistematico dei lungo periodo. Finanziare progetti cantierabili è stato il modo con cui ci si è assicurati la spesa delle risorse ma non l'efficacia di questi rispetto ai problemi che le aree periferiche presentano.

Per questo la proposta di prevedere una modalità automatica di costituzione di risorse a livello centrale per consentire di programmare per tempo interventi che rispondano in modo più diretto alla progettualità specifica dei territori e delle comunità attive nei quartieri sensibili, sembra essere un punto ineludibile. Gli interventi nella periferia hanno per loro natura un carattere multilivello, multiscalare e risultano intrecciati nelle diverse dimensioni, quella fisica con quella sociale, quella economica con quella infrastrutturale, ecc....

Una modalità per costituire un fondo nazionale per le aree sensibili può essere quella di attingere al prelievo della quota statale che proviene dall'IMU. Si tratterebbe così di legare la redditività attribuita al patrimonio edilizio del Paese alle esigenze di recupero, riqualificazione di quello che si colloca nelle aree più deboli e socialmente sensibili. Una redistribuzione che concorrerebbe all'obiettivo di pubblico interesse che si ottiene dalle ricadute positive in termini di sicurezza, minori costi sociali, migliore condizione abitativa, incremento dei valori immobiliari.

Il gettito complessivo dell'IMU, la sola quota statale si aggira, (dati 2015) intorno ai 24 miliardi di euro, se si volesse ripristinare l'ammontare equivalente a quello della Gescal dovremmo costituire un prelievo annuale pari a circa 1,4 miliardi di euro. Bisognerebbe cioè determinare un prelievo annuo pari a circa il 5% (0,05) dell'ammontare. Si tratterebbe di un programma della durata di circa 10 anni che potrebbe essere alimentato da un prelievo crescente nei primi anni e calante negli anni conclusivi. La costituzione del fondo nazionale per le aree sensibili consentirebbe di dare certezza e quindi di rispondere in modo appropriato alle tante questioni emerse nel corso dell'indagine della Commissione. Ovviamente queste risorse dovranno essere attivate con un apposito programma di gestione e assegnazione.

Segreteria Organizzativa

Pino Galeota - 335.6790027 - galeota.pino@libero.it

Maurizio Geusa - 339.8019102 - maurizio.geusa@icloud.com

Sofia Sebastianelli - 328.6545088 - arch.s.sebastianelli@gmail.com

¹ Ben illustrato dal film *Indivisibili* (Edoardo De Angelis 2016 Premio Donatello 2017)

² Esempio di quanto sopra esposto è il seguente sito: <http://www.spaziindecisi.it/>.

³ Relativamente al processo di “co-progettazione” l’Agenzia per la Coesione Territoriale ha stabilito nelle sue Linee Guida la presenza di “Tre obiettivi e dieci componenti tecniche per avviare processi di co-progettazione partenariale efficienti ed efficaci”.

⁴ Documento verso un modello di economia circolare per l’Italia si trova sul sito:

<http://www.mise.gov.it/index.php/it/198-notizie-stampa/2036826-al-via-la-consultazione-on-line-sul-documento-verso-un-modello-di-economia-circolare-per-l-italia>

⁵ http://www.mef.gov.it/inevidenza/article_0276.html

⁶ Decreti Legislativi su Codice del Terzo Settore, Impresa Sociale e 5XMille,