

*«Le città vivibili sono quelle in cui ci si preoccupa
delle esigenze di tutti e della vita di tutti i giorni e
in cui l'esperienza umana è il fulcro delle
decisioni urbanistiche»
(David Sim)*

**UN PATTO PER UN PROGRAMMA REGIONALE
DI STRATEGIE E POLITICHE DI
RIGENERAZIONE URBANA SOSTENIBILE
OBIETTIVI E VALORI PER LE CITTÀ VENETE DEL FUTURO**

***Sostenibilità ambientale, coesione sociale,
competitività e attrattività del territorio Veneto***

A CURA DI: Ance Veneto, Confindustria Servizi Innovativi e Tecnologici, Università degli Studi di Padova, Università Iuav di Venezia, Federazione Ordini Architetti del Veneto, Federazione Ordine degli Ingegneri del Veneto, Unioncamere Veneto, Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil, Legambiente, Istituto Nazionale di Urbanistica, Federazione Ordini Dottori Agronomi e Dottori Forestali del Veneto, Ordine dei Geologi del Veneto, Ordine degli Psicologi del Veneto, Istituto Nazionale di Bioarchitettura, Gruppi di Azione Locale (GAL) del Veneto, Consorzio di Bonifica Bacchiglione.

Padova, 3 dicembre 2014

Sommario

1.	Un patto per tornare alla città	3
2.	Ragioni e finalità della Rigenerazione Urbana	6
	2.1 Il ruolo strategico della Rigenerazione Urbana negli indirizzi dell'Unione Europea	6
	2.2 La dimensione ambientale.....	8
	2.3 La dimensione personale e sociale.....	9
	2.4 La dimensione economica	9
	2.5 La Governance	10
3.	Approccio olistico e linee guida	11
	3.1 Complessità delle trasformazioni urbane e visione strategica	11
	3.2 Nuovi parametri per un'era post carbonio, risorse energetiche ed eco-sostenibilità	12
	3.3 Mixité, equità e inclusione sociale.....	13
	3.4 Informazione e partecipazione degli abitanti.....	14
	3.5 Superamento dello <i>zoning</i> , multifunzionalità e città collaborativa	14
	3.6 Qualità architettonica, ambientale e paesaggistica	15
	3.7 Competitività e attrattività del territorio per un'economia della conoscenza..	15
	3.8 Nuove tecnologie, formazione professionale e fattori di competitività per le imprese	16
	3.9 Ruolo della Pubblica Amministrazione.....	19
	3.10 Pianificazione d'area vasta contro la dispersione insediativa, il consumo di suolo, il dissesto idrogeologico	21
4.	Le esperienze italiane: limiti e ostacoli da superare	22
5.	Una legge nazionale di finanziamento e di programmazione	24
	5.1 Investimenti strategici per promuovere nuove economie	24
	5.2 Una legge chiara e innovativa.....	25
	5.3 Nuove regole di <i>Governance</i>	26
6.	Un appello alla Regione Veneto	27
	6.1 Svolgere un ruolo attivo nella Conferenza Stato-Regioni.....	27
	6.2 Razionale utilizzo dei fondi europei e Ufficio regionale dedicato	27
	6.3 Una Legge Regionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile	28

1. Un patto per tornare alla città

L'imperversare della crisi ha, quasi inaspettatamente, ridato centralità al dibattito sul valore della città come fattore di sviluppo e di coesione sociale. Città come riferimento dell'identità sociale, culturale ed economica, luogo della vita quotidiana e della competizione mondiale.

La città non è pronta a svolgere questo ruolo che richiede di caratterizzarsi per un elevato grado di creatività, una spiccata visione strategica, una propensione ad attivare reti di collaborazione e circolazione delle conoscenze, una capacità di preservare e valorizzare l'ambiente, in grado di ascoltare il territorio, comprenderne le mutevoli esigenze e fungere da soggetto di accompagnamento dello sviluppo locale. In breve tutto ciò che intendiamo quando parliamo di "rigenerazione urbana sostenibile".

* * *

Questo obiettivo è contenuto in molti programmi e in molti documenti, ma per essere efficace deve diventare patrimonio comune delle diverse realtà amministrative, culturali, sociali ed economiche. Solo affrontando il tema della rigenerazione a partire da diversi punti di vista e da diverse esigenze si possono innescare processi che, non solo producono direttamente operazioni di rinnovo, ma che sono anche capaci di generare altre e più ampie buone pratiche.

In questo contesto il senso della rigenerazione viene inteso in una dimensione flessibile e interattiva, capace di acquistare segni, immagini, simboli, storie, una sorta di enciclopedia in cui si ritrovano tutte le componenti della vita umana sociale, ecologica e culturale, individuate non solo attraverso la loro definizione ma anche attraverso i rapporti reciproci e i significati.

La città e il territorio sono luoghi di segnali, di stili e sistemi di comunicazione e quando questo sistema cognitivo e comunicativo viene meno, quando perdiamo il controllo del linguaggio del territorio, il caos prevale e la pianificazione diventa incapace di fornire codici validi a un sistema che non comprende più.

* * *

Se fino a qualche tempo fa il tema era: realizzare una città accogliente per le imprese perché queste avrebbero portato nuovi cittadini, oggi l'approccio è stato invertito: si tratta di rendere le città accoglienti per l'uomo perché questo è il fattore che genera nuove economie.

Perché ciò avvenga serve mettere assieme un quadro nuovo di interlocutori e attori che abbia la capacità di affrontare il tema città nel suo complesso. La rigenerazione urbana non ha un valore in sé, negativo o positivo, ma trova un senso nella nostra capacità di trarre ulteriore valore nel processo di scomposizione e ricomposizione, di quanta intelligenza, cultura e capacità di immaginazione riusciamo a metterci dentro. Di quanto siamo capaci di trasformare tutto questo in rigenerazione del processo pianificatorio e della macchina amministrativa.

Serve andare oltre le leggi di deroga, i provvedimenti parziali, gli incentivi spot destinati a esaurire presto il loro effetto senza generare un tessuto economico che sia capace di mantenersi nel tempo. Serve anche innovare la forma degli strumenti urbanistici, e del piano in particolare, abbandonando definitivamente la via regolativa per sviluppare quella strutturale con maggiore coerenza di quanto non si sia fatto finora misurandosi con le risorse disponibili e attivabili. Rinnovare l'apparato normativo a partire dal "governo del territorio",

definizione che è quasi sempre presente nei titoli e negli obiettivi delle leggi urbanistiche, ma raramente declinata nei contenuti spesso limitati alla riforma del solo sistema di pianificazione.

* * *

Per poter avviare un'azione efficace è necessario superare la logica delle parti e costruire un tavolo di confronto e di produzione di idee nel quale tutti gli attori possono dare il loro contributo per lavorare su obiettivi comuni. Questo l'obiettivo con cui è stato costruito il tavolo che ha sottoscritto questo documento: dalle categorie economiche alle professioni, dall'università alle associazioni sindacali, dai costruttori agli ambientalisti.

Un tavolo fatto di realtà che spesso hanno percorso cammini separati, a volte anche conflittuali, e che oggi condividono obiettivi comuni; avendo capito fin da subito l'importanza di confrontare le nostre idee e apprezzato la ricchezza della diversità dei punti di vista e delle conoscenze che ha consentito a ciascuno di noi di crescere e di approfondire il proprio percorso.

Questo tavolo non è un evento occasionale, ma vuole diventare un modo per lavorare assieme su temi, come il rinnovamento della città e la rigenerazione urbana, nei quali nessuno ha il diritto di prelazione e per i quali è importante valutare la complessità dei contenuti se vogliamo arrivare alla semplificazione delle proposte.

Questo patto deriva dall'esigenza di una rinnovata razionalità interattiva e dialogica, più rispettosa di un mondo le cui necessità e modalità di trasformazione non appaiono più indiscutibili nelle motivazioni e scontate nei risultati, ma sono l'esito di continue interpretazioni condivise perché fondate sulla conoscenza del territorio, elemento fondativo dell'immagine dei luoghi così come emerge dalle visioni che le comunità elaborano della propria appartenenza a uno spazio e a una società.

L'impegno è di mettersi in gioco in prima persona per cominciare a costruire e formare, ciascuno per le proprie competenze, cittadini, amministratori, imprenditori, professionisti capaci di affrontare la sfida e di gestire il cambiamento. E al tempo stesso l'impegno è di essere presenti per chiedere che il processo di rigenerazione sia avviato e pervasivo e diventi un modello di intervento non solo nel settore edilizio, ma nel complesso "sistema città".

Siamo consapevoli che si tratta di aprire nuove vie e nuove sfide, che la rigenerazione sostenibile deve necessariamente percorrere la strada dell'interpretazione, della partecipazione e della comunicazione: una strada per lo sviluppo in cui la risorsa fondamentale è l'individuo non solo come consumatore, ma un uomo che sia il risultato di un'ecologia della mente prima che del corpo o del territorio, un'ecologia dello sviluppo in cui informazione, sapere, conoscenza e creatività diventano le risorse fondamentali per colmare lo spazio tra conoscenza e azione, tra pianificazione e governo del territorio.

* * *

Stringiamo un patto tra noi che consiste nell'impegnarci a confrontare le nostre idee sui temi centrali del nostro territorio veneto (dalle leggi ai progetti al rinnovamento del sistema produttivo e amministrativo alla ricerca delle risorse) e nel lavorare perché la ricchezza del confronto diventi un sistema di conoscenza allargato alle categorie che rappresentiamo.

A questo fine ci impegniamo in prima persona a lavorare per:

- costruire un sistema di comunicazione e informazione – aperta ad ulteriori contributi ed adesioni - che consenta di veicolare le idee e i progetti, che diventi un punto di raccolta, analisi e produzione delle informazioni necessarie a costruire pareri esperti che tengano conto della complessità dei temi;
- diventare un riferimento e un interlocutore per la regione e le città, fornendo contributi critici multidisciplinari integrati alla predisposizione degli apparati normativi per le azioni di rinnovo urbano;
- analizzare le strategie europee sul tema della rigenerazione urbana al fine di strutturare percorsi (dalla norma al progetto) in sintonia con i programmi di finanziamento predisposti dall'Europa: la programmazione dei fondi europei e nazionali per il 2014÷2020 deve rappresentare una straordinaria occasione per rilanciare le politiche urbane; per usare bene i fondi è però indispensabile definire una strategia nazionale sulle città, coerente con quella europea e che faccia proprie le migliori e più innovative esperienze comunitarie in materia, passando dalla logica dei bandi per assi prioritari a quella dei progetti olistici di rigenerazione di parti significative delle periferie urbane;
- formare professionisti e operatori in grado di operare nel sistema complesso della rigenerazione urbana che richiede capacità di lavorare interagendo con professionalità molto diverse fra loro e la necessità di acquisire competenze specifiche raramente messe a disposizione dai consueti canali formativi.

2. Ragioni e finalità della Rigenerazione Urbana

2.1 Il ruolo strategico della Rigenerazione Urbana negli indirizzi dell'Unione Europea

L'efficienza è l'obiettivo centrale della Strategia "Europa 2020" dell'Unione Europea che mira a una crescita intelligente, sostenibile, inclusiva e alla transizione verso un'economia basata su un uso efficiente delle risorse.

La Commissione Europea, nella Comunicazione al Parlamento Europeo e al Consiglio "Strategia per la competitività sostenibile nel settore delle costruzioni e delle sue imprese" individua un piano di azione, articolato in medio termine (2012-2014) e in lungo termine (2014-2020) anche in connessione con la programmazione dei fondi comunitari e prevede tra l'altro che siano attivati *"partenariati per programmi di istruzione e formazione professionale a livello nazionale e regionale in grado di rispondere alle esigenze attuali ed emergenti del settore delle costruzioni"* nonché che vengano promosse *"alleanze europee delle abilità settoriali nel campo della costruzione sostenibile"*.

La *Dichiarazione di Toledo* sottoscritta dai Ministri della Comunità Europea il 22 giugno 2010, richiamando la strategia *Europa 2020* del Consiglio Europeo, attribuisce ai piani e ai programmi integrati di *Rigenerazione Urbana* e agli *Eco-quartieri* un ruolo fondamentale per il futuro delle nostre città e delle aree metropolitane e per affrontare le grandi sfide di natura economica, sociale e ambientale che caratterizzano l'età contemporanea.

Nelle aree urbane europee risiede e lavora la maggior parte della popolazione e le città possono divenire gli attori chiave di un progetto di sostenibilità globale, per combattere i cambiamenti climatici, per l'inclusione sociale e per far sì che l'uscita dalla crisi attuale si trasformi nel punto di partenza per l'affermarsi di una nuova economia basata sull'uso più efficiente delle risorse, su di un elevato tasso di occupazione, sulla conoscenza e sull'innovazione. Un impegno urgente perché, come sostiene il documento *Europa 2020*, se vogliamo che *"... la nostra generazione e quelle future continuino a godere di una elevata qualità di vita sana, sostenuta dagli esclusivi modelli sociali dell'Europa, dobbiamo agire ora"*.

* * *

Negli ultimi tre decenni le città europee hanno sperimentato un'ampia pluralità di politiche urbane, quasi totalmente inseribili all'interno di un quadro i cui pilastri fondamentali sono rinvenibili nella centralità del mercato, il contenimento della spesa pubblica e la deregolamentazione. Per quanto ampio sia lo spettro degli approcci alla rigenerazione urbana, questa può essere ricondotta a una serie di modelli ispiratori, non necessariamente mutuamente esclusivi.

Se, da un lato, tali modelli hanno spesso rappresentato il fiore all'occhiello delle varie amministrazioni pubbliche, dall'altro sono stati oggetto di numerose critiche e problematiche. Tra queste, le più importanti possono essere considerate la crescente disuguaglianza/frammentazione sociale da essi generata, che ha portato ad innescare processi di sviluppo differenti e a consolidare isole di ricchezza conviventi con ampi fenomeni di marginalità sociale, a volte accompagnate dalla perdita di autenticità e di identità dei luoghi (emblematico il caso di Harlem a New York) se non dalla *"disneyficazione"* di interi quartieri. Tipici effetti collaterali sono riscontrabili nei processi di espulsione di fasce deboli della popolazione dalle aree rigenerate, sostituite da fasce di popolazione a più elevato

reddito, nonché nella crescita della cosiddetta *cappuccino economy* caratterizzata da occupazioni precarie, poco qualificate ed a bassa remunerazione. Inoltre, le disparità non sono solo aumentate all'interno delle città, ma anche tra le città: da un lato troviamo città capaci di attirare grandi volumi d'investimenti, dall'altro invece assistiamo al declino di città sempre meno capaci di attirare capitali e divenute sempre più marginali nel panorama internazionale.

Un modello in grado di superare le lacune della pianificazione che nel recente passato hanno condotto a queste problematiche, è quello di rigenerazione *integrata* (*Integrated Area Development* - IAD, cfr. Moulaert et al., 2000¹; Vicari Haddock e Moulaert, 2009²). A partire dall'azione dell'Unione Europea (si veda, a questo proposito, lo sviluppo del programma URBAN nei periodi 1994-1999 e 2000-2006) sono stati ideati alcuni progetti di crescita integrata caratterizzati da una visione alternativa di sviluppo economico, le cui parole chiave sono: integrazione/coesione, partecipazione, innovazione sociale e sostenibilità ambientale. Con IAD, dunque, s'intende un modello di sviluppo urbano alternativo basato su diverse dimensioni dell'innovazione sociale, che trova applicazione in un determinato ambito territoriale ma che può prevedere articolazioni su una scala geografica più diversificata.

L'idea principale è che lo sviluppo delle città sia individuato all'interno di un'analisi della traiettoria storica (*path dependency*) delle città stesse, guardando non solo alla natura e alle cause dei problemi socio-economici, ma anche alle potenzialità dell'innovazione sociale. Tali modelli di sviluppo integrato sono, dunque, particolarmente attenti alle traiettorie socioeconomiche dei territori e alle risorse indigene che possono essere mobilitate ai fini dello sviluppo. Tipicamente, essi si sviluppano lungo tre direttrici:

1. integrazione tra agende di sviluppo orientate a soddisfare diversi ambiti di bisogni (es. reddito, riconoscimento simbolico, accesso all'abitazione, opportunità educative e culturali...), in un'ottica generale d'intervento trasversale e complesso anziché specifico e settoriale;
2. connessione tra le diverse forze sociali e agenti economici, portando alla creazione d'istituzioni intermedie, reti e forme di collaborazione che possano sostenere lo sviluppo nel tempo (di fatto, una *governance* democratica dello sviluppo);
3. implementazione di piani e forme d'innovazione sociale che provvedano a soddisfare dei fabbisogni dei settori più deboli della società.

A progetti integrati di rigenerazione urbana l'Unione Europea ha prestato particolare attenzione nel corso degli anni passati. A titolo esemplificativo, oltre al citato URBAN, si possono indicare due grandi progetti di ricerca europei mirati a implementare e studiare iniziative di sviluppo locale e rigenerazione urbana nell'ambito di alcune importanti città (Vienna, Berlino, Lilla, Cardiff, Newcastle, Anversa, Bruxelles, Milano e Napoli). Il primo è SINGOCOM (<http://siresearch.eu/social-innovation/project/singoacom>). Il secondo è KATARSIS (<http://katarsis.ncl.ac.uk/>).

Questo modello di sviluppo integrato è un utile strumento per il processo di rigenerazione urbana che è al centro di questo documento e sul quale vale la pena di riflettere per capire se e come sia applicabile nelle nostre città.

¹ Moulaert F., MacCallum D., Mehmood A. e Hamdouch A. (a cura di) (2013), *The international handbook of social innovation*, Cheltenham (UK), Edward Elgar.

² Vicari Haddock S. e Moulaert F. (a cura di) (2009), *Rigenerare la città. Pratiche di innovazione sociale nelle città europee*, Bologna, Il Mulino.

2.2 La dimensione ambientale

Nel nostro lavoro il ragionamento sulla città è un tema di fondo. La città è un'invenzione strabiliante. È un luogo di civiltà, di esercizio della tolleranza di convivenza nelle differenze. Le città sono costruzioni dense, ambienti condivisi di contatto fisico, di vitale contaminazione. Forse come progettisti, il nostro compito più importante è "far durare e dare spazio", come scriveva Italo Calvino, a quell'angolo felice che esiste, sempre, in ogni città, anche nelle situazioni urbane più compromesse. È un'impresa "rischiosa", che "esige attenzione e apprendimento continui". Che solletica l'ascolto dei luoghi, di tutte le loro voci, anche le più nascoste." (Renzo Piano)

* * *

La Rigenerazione Urbana è strumento essenziale per contrastare la corsa, apparentemente inarrestabile, al consumo di suolo: una corsa che purtroppo in Italia non è cessata nemmeno negli anni della crisi economica. Secondo i dati forniti nel marzo 2014 dall'Istituto Superiore per la Ricerca e Protezione Ambientale (ISPRA) nel 2012 la superficie urbanizzata ha raggiunto i 22.000 kmq, pari al 7,3% della superficie totale del nostro Paese, un valore enormemente superiore alla media europea pari al 2,3%. In tre anni dal 2009 al 2012 sono stati persi 720 kmq, un'area pari alla somma dei comuni di Milano, Firenze, Bologna, Napoli e Palermo.

Le conseguenze del consumo di suolo sono molteplici: si distruggono paesaggi di grande valore e rara bellezza, si aumenta il rischio idrogeologico riducendo la capacità di ritenzione dei terreni e la stabilità dei versanti, si annulla la biodiversità ospitata in queste aree e la capacità di neutralizzare le emissioni di CO₂, si azzerano le funzioni ecosistemiche e si interrompono le relazioni ecologiche e paesaggistiche dei territori.

Nel Veneto le sole alluvioni del febbraio 2014, nel silenzio dei media nazionali, hanno provocato 500 milioni di danni. Si distruggono, data la dispersione e frammentazione degli interventi di edificazione e infrastrutturazione del territorio, risorse agricole e alimentari in misura maggiore di quella conseguente alla diretta cementificazione delle aree: nel Veneto (che registra un indice di urbanizzazione superiore al 12%) in vent'anni, dal 1990 al 2010, la Superficie Agricola Totale (SAT) delle aziende agricole è diminuita di circa 280 mila ettari, ovvero del 21,5%, un'estensione superiore a quella di tutta la provincia di Vicenza.

Il patrimonio edilizio attuale continua a generare sprechi di risorse ambientali ed economiche imponendo consumi energetici non più sostenibili per la climatizzazione, la gestione delle acque reflue, la regimazione delle acque di pioggia, la mobilità, l'approvvigionamento di risorse. Considerando le sole condizioni energetiche e statiche del nostro patrimonio edilizio si evince che il 55% delle famiglie abita in una casa che ha più di 40 anni, mal isolata termicamente e non rispondente alle normative antisismiche. Circa un terzo dei consumi finali di energia e delle emissioni di gas serra sono dovuti alla climatizzazione degli edifici: uno spreco energetico non più sopportabile per la bilancia dei pagamenti del nostro paese ed ai fini del conseguimento degli obiettivi posti dalla Comunità Europea per il 2020 e per il rispetto delle più recenti specifiche direttive di settore (la 2010/31/UE e la 2012/27/UE per l'efficienza energetica ed il controllo delle emissioni di CO₂ degli edifici).

2.3 La dimensione personale e sociale

Rigenerazione Urbana significa progettare un ambiente urbano che garantisca una migliore qualità del vivere e dell'abitare per tutti i cittadini, ma anche, in particolare, promuovere un insieme coordinato di azioni in ambito personale e finalizzate a ridurre le diseguaglianze sociali, ad eliminare le situazioni di emarginazione e segregazione spaziale, a garantire la sicurezza degli abitanti: fenomeni di polarizzazione sociale che - come sottolinea la Dichiarazione di Toledo - si sono aggravati per effetto della recente crisi economica e che comportano un più elevato rischio di potenziali fratture sociali. È dunque essenziale che alle trasformazioni fisiche si associno misure specifiche volte a modificare le modalità con cui gli individui si rapportano con la città e la comunità, all'inclusione e coesione sociale, all'integrazione degli immigrati, all'istruzione, alla formazione professionale e alla creazione di nuovi posti di lavoro, alla lotta alla povertà, alla creazione di una fitta rete di relazioni, alla valorizzazione della cultura e memoria dei luoghi, delle tradizioni locali e di quello che i sociologi definiscono come "capitale sociale"...

Come sostiene Richard Florida, solo una città accogliente e sostenibile sia dal punto di vista ambientale che dal punto di vista delle relazioni sociali, solo una città vivace culturalmente ed aperta all'innovazione è in grado di attrarre persone di talento che possono contribuire in misura decisiva al suo sviluppo civile ed economico. Sono quindi auspicabili un'azione coordinata nella progettazione dell'*hardware* e del *software* urbano orientata a tale fine e ulteriori azioni di supporto al cambiamento e alla trasformazione degli individui e della società.

I bisogni delle persone, individualmente e in gruppo, sono a volte al di fuori della loro stessa consapevolezza, pertanto un processo di rigenerazione urbana volto a soddisfare bisogni individuali e sociali delle persone deve in primo luogo analizzarli utilizzando metodologie qualitative e quantitative e di coinvolgimento attivo della cittadinanza nelle scelte.

La dimensione sociale delle città è fortemente legata alla percezione che le persone hanno di esse, pertanto le azioni di rigenerazione devono essere supportate da una adeguata comunicazione, volta a informare la comunità delle finalità di quanto progettato e a creare un'adeguata costruzione sociale del vivere nella città rinnovata.

Una città pensata per il benessere dei suoi abitanti diventa essa stessa un fattore diretto di miglioramento della condizione economica dei singoli, della comunità, della competitività del territorio. Vi è, infatti, una correlazione positiva tra benessere individuale e sociale e la performance lavorativa delle persone.

2.4 La dimensione economica

Non secondario è il ruolo che la Rigenerazione Urbana può svolgere per innescare nuove economie più sostenibili e più competitive.

La bolla speculativa che ha caratterizzato il settore immobiliare degli anni 2000 è senza dubbio tra le principali cause della crisi attuale. Si è costruito troppo e si è costruito male, senza una chiara visione dello sviluppo territoriale e dell'effettiva domanda abitativa, mentre la rendita fondiaria ha sottratto risorse ai potenziali investimenti per l'innovazione tecnologica in altri settori economici. Il Sole 24 Ore calcola che vi siano attualmente in Italia più di mezzo milione di case invendute, eppure gli sfratti per morosità aumentano e diventa ogni giorno più drammatica l'emergenza abitativa per le famiglie a basso reddito. In sei anni gli investimenti

nel settore edilizio sono calati del 32% e si sono persi 450.000 posti di lavoro generando criticità quali:

- la crisi e la cessazione dell'attività d'impresa edili e di filiera con conseguente perdita di professionalità e posti di lavoro;
- la progressiva contrazione del mercato privato e pubblico;
- l'esposizione a fenomeni di illegalità, irregolarità e criminalità organizzata;
- l'estrema difficoltà nell'accesso al credito bancario da parte d'impresa e consumatori;
- il disagio individuale e sociale che ha raggiunto anche alti livelli di drammaticità, specie in relazione al fenomeno dei suicidi.

La ristrutturazione edilizia, l'adeguamento degli edifici alle esigenze del risparmio energetico e l'utilizzo di energie rinnovabili, così come il raggiungimento di nuovi *standard* di benessere abitativo e lavorativo, possono dunque costituire un settore d'intervento importante per il rilancio dell'economia e per favorire la formazione di nuovi posti di lavoro, a condizione che il settore si specializzi, introducendo e sperimentando nuovi materiali e nuove tecnologie, sviluppando nuove professionalità con effetti moltiplicatori per tutti i settori produttivi connessi. A Friburgo nel campo della *green economy* operano oggi più di 2000 società, con 12.000 occupati e con un valore aggiunto per l'economia cittadina di 650 milioni di Euro.

Già oggi larga parte delle attività di settore sono indirizzate al recupero edilizio, ma un più positivo e incisivo impatto sull'economia si potrà conseguire solo estendendo gli interventi a scala urbana, associando le attività edilizie a un progetto di *smart city* in grado di generare nuove economie e di rendere attrattivo il territorio per ricercatori e imprese operanti nel campo dell'innovazione, favorendo:

- investimenti per la "nuova edilizia" orientata alla sostenibilità ambientale in un'ottica di responsabilità sociale d'impresa e di territorio (R.S.I./R.S.T.);
- la disponibilità di liberare le risorse pubbliche allentando il patto di stabilità e incentivi certi e a lungo termine;
- il credito a imprese e privati;
- forme di aggregazione e reti di imprese e professionisti funzionali a economie di scala e di rete e alla possibilità di ottenere committenze inaccessibili singolarmente;
- difesa e valorizzazione delle imprese sane in contrasto all'impresa criminale introducendo un comune codice etico e prevedendo l'espulsione dagli organismi di rappresentanza delle imprese indagate;
- la concorrenza legittima e leale garantendo la corretta applicazione della normativa sugli appalti e subappalti;
- difesa e valorizzazione del sistema bilaterale edile, anche come presidio di regolarità e di legalità per il settore.

2.5 La Governance

L'avvio di programmi di Rigenerazione Urbana, soprattutto nell'attuale fase di crisi economica e di conseguente scarsa propensione dei privati a investire in operazioni dai tempi incerti e ad elevato rischio finanziario, richiede un più diretto intervento della Pubblica Amministrazione.

Occorre concentrare le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Europa, dallo Stato e dalle Regioni in un ridotto numero di programmi, significativi sia per le condizioni oggettive dei quartieri coinvolti, sia dal punto di vista della qualità progettuale che della sperimentazione sociale, ambientale e tecnologica.

Occorre ragionare sui tempi lunghi, integrando i singoli programmi d'intervento con la pianificazione urbanistica e territoriale ovvero in una visione strategica delle trasformazioni urbane.

Occorre, attraverso una programmazione pluriennale, avere certezza dei flussi finanziari favorendo la formazione da parte delle amministrazioni locali di un parco progetti realmente cantierabili in tempi brevi, con procedure urbanistiche più snelle e di maggiore efficacia operativa.

Tutto ciò richiede però anche una profonda ristrutturazione dell'organizzazione e del *modus operandi* della Pubblica Amministrazione, sia nelle relazioni tra i diversi livelli di governo nazionali, regionali e locali, sia nelle relazioni di partenariato tra enti diversi e tra pubblico e privato nella gestione dei singoli interventi. Ma ciò che soprattutto emerge dall'esempio delle città europee che hanno conseguito risultati importanti nel campo della sostenibilità urbana, è la necessità che la Pubblica Amministrazione operi con una visione meno burocratica del proprio ruolo, che sia dotata di uno spirito imprenditoriale e di uffici tecnici efficienti e innovativi in grado di fungere da catalizzatore e orientare positivamente anche l'azione dei privati. Auspichiamo quindi un'Amministrazione in grado di conquistarsi il consenso di tutti i potenziali attori del cambiamento attraverso processi reali di partecipazione pubblica alle scelte strategiche.

L'azione della Pubblica Amministrazione non deve rappresentare un freno all'azione privata, sulla quale si deve sempre poter fare affidamento e può essere elemento determinante per attivare effettive azioni di Rigenerazione Urbana. Si deve puntare sulla strategia complessiva dove pubblico e privato operino in maniera sinergica e complementare nell'ambito di un percorso di lungo termine tracciato dalla Pubblica Amministrazione sulla scorta della conoscenza messa a disposizione dalla ricerca e dalle componenti della società civile che si adoperano per lo sviluppo del paese.

3. Approccio olistico e linee guida

3.1 Complessità delle trasformazioni urbane e visione strategica

L'aspetto fondamentale di un progetto di Rigenerazione Urbana è costituito dalla capacità di coniugare e integrare i diversi aspetti della sostenibilità: ecologici, sociali ed economici.

Un progetto dunque necessariamente multidisciplinare, che sappia agire contemporaneamente sull'*hardware* urbano (infrastrutture, spazi pubblici, aspetti paesaggistici e ambientali, edilizia, trasformazioni fisiche) e sul *software* urbano (cambiamento degli stili di vita e delle abitudini di consumo, trasformazione delle relazioni, aumento della percezione delle opportunità, servizi per l'istruzione e la salute delle persone, mobilità sostenibile, partecipazione, nuova occupazione, reti informative e comunicative...).

Un progetto che comunque abbia sempre al proprio centro gli abitanti, i loro problemi e le loro sensibilità e che sia l'espressione di una più ampia visione strategica delle trasformazioni che devono coinvolgere l'organismo urbano nel suo complesso.

3.2 Nuovi parametri per un'era post carbonio, risorse energetiche ed ecosostenibilità

Un intervento a scala di quartiere, oltre che sui singoli fabbricati, può consentire significativi risparmi nel settore energetico: oltre all'isolamento dei fabbricati ed all'utilizzo di pannelli solari per la produzione di calore e di elettricità, si possono infatti realizzare centrali di cogenerazione e sistemi di teleriscaldamento che utilizzino altre fonti energetiche non climalteranti, poste a servizio sia delle abitazioni che delle reti di illuminazione pubblica e gestire il complesso dei fabbisogni energetici secondo modelli di *smart grid*.

Ma al di là degli aspetti energetici, un programma di Rigenerazione Urbana deve affrontare tutte le problematiche della sostenibilità ambientale, dalla raccolta delle acque piovane al riciclaggio dei reflui e dei rifiuti, dalla salvaguardia della biodiversità alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, dalla promozione dei trasporti collettivi e dei mezzi di locomozione elettrici alla realizzazione di una rete di percorsi sicuri per pedoni e ciclisti, dalla permeabilità dei suoli alla promozione dell'agricoltura urbana e dell'autoproduzione alimentare, dall'utilizzo di materiali naturali e di impianti non nocivi per la salute umana alla progettazione di ambienti salubri e confortevoli.

Molti di questi obiettivi non sono difficili da perseguire. Infatti, è sufficiente mettere in relazione fra loro i sottosistemi nei quali è possibile scomporre un'entità urbana, e creare fin da subito opportune connessioni funzionali ed ecosistemiche.

Sotto il profilo ecologico diventa possibile in questo modo valorizzare già in situ e con ampio beneficio ambientale (e sociale) gran parte delle emissioni e degli scarti generati dall'attività umana. Calore, CO₂, acqua piovana, acque reflue (ricche di molti nutrienti per la vita vegetale), la parte "umida" dei rifiuti, sono scarti per l'uomo, ma elementi imprescindibili per lo sviluppo della vita vegetale. Ad esempio l'azoto – elemento che è causa di notevoli scompensi ambientali – presente in grande quantità nelle acque reflue, è un nutriente fondamentale per le piante, la cui disponibilità condiziona l'intero ecosistema.

È quindi evidente che una parziale o totale utilizzazione in loco di questi "scarti" eviterebbe i costi di smaltimento e favorirebbe lo sviluppo di ecosistemi urbani (ricreativi e produttivi, in entrambi i casi serbatoi di biodiversità) integrati fra loro e funzionali ai bisogni dell'urbanizzazione. È quindi necessario provvedere a connettere il produttore (l'edificio in senso lato) con ecosistemi calibrati per utilizzare i prodotti emessi. La presenza integrata nell'ambiente urbanizzato di aree verdi è utile quando utilizza questi scarti, trasformandoli in risorse; lo è molto meno quando la creazione e la gestione di queste aree verdi genera ulteriori emissioni per esempio consumando acqua di qualità per la loro irrigazione, concimandoli con fertilizzanti di sintesi, effettuando manutenzioni in modo non commisurato al servizio che devono svolgere, scegliendo specie fuori dell'areale climatico. Una connessione fra la parte edificata e impermeabilizzata e questi ecosistemi "verdi" è capace di offrire servizi fondamentali contribuendo all'omeostasi in chiave sinecologica (con riflessi anche sulle patologie umane), all'abbattimento degli inquinanti, comprese polveri e micropolveri, alla regolazione termica del microclima urbano, agli effetti positivi sulla psiche

umana, e offrendo opportunità d'integrazione sociale (orti urbani, aree di socializzazione e ricreazione, ...) e, non da ultimo, contribuendo alla riduzione delle emissioni climalteranti.

L'adozione di questo approccio richiede anche il superamento dell'uso dei parametri urbanistici attuali che, posti come vincolo di progetto (altezza degli edifici, indici fondiari, ...), favoriscono spesso il consumo di suolo e rendono talvolta difficile realizzare sistemi urbani integrati con l'ambiente e il territorio. Questi, infatti, andrebbero sostituiti da metodi di valutazione che tengano conto della sostenibilità del progetto di rigenerazione e della sua capacità di integrarsi con ciò che lo circonda.

Infine maggiore attenzione deve essere posta, a livello progettuale e soprattutto normativo, al problema della perdita delle funzioni ecosistemiche del suolo, attuata mediante l'eliminazione del soprassuolo vegetale, la copertura permanente, o l'impermeabilizzazione. Questa perdita, infatti, non si limita mai all'edificato ma si estende, spesso per superfici molto più ampie, alle aree contermini per soddisfare bisogni di mobilità, sosta, stoccaggio o più semplicemente "ordine e pulizia" secondo approcci non sostenibili. Questa sottrazione di suolo ai processi ecosistemici, oltre a non essere debitamente contabilizzata, non è oggetto di verifica da parte della Pubblica Amministrazione. La Rigenerazione Urbana si sforza invece, quando possibile e opportuno, di ripristinare e valorizzare tali funzioni ecologiche integrandole fra loro e con le esigenze poste dalle strutture.

3.3 Mixité, equità e inclusione sociale

I soli interventi fisici di riqualificazione urbana, se sostenuti unicamente da finanziamenti privati, hanno spesso prodotto effetti negativi di "*gentrification*", ovvero la trasformazione dei quartieri popolari in quartieri residenziali di lusso con un forte incremento dei valori immobiliari ed il conseguente allontanamento dei precedenti abitanti e di molte attività economiche non più in grado di sostenere i nuovi livelli dei canoni di locazione. Nel caso invece di interventi effettuati dai soli enti pubblici in quartieri di edilizia sovvenzionata, è spesso avvenuto che la concentrazione di famiglie a basso reddito o senza alcun reddito o di famiglie di recente immigrazione abbia favorito il rapido riprodursi di fenomeni di degrado, anche fisico, dei fabbricati e del contesto urbano.

Per assicurare la sostenibilità sociale degli interventi è dunque necessario far sì che nel programma sia prevista la realizzazione da parte di enti pubblici e imprese private di un'ampia varietà di tipologie di abitazioni finalizzate sia alla vendita che alla locazione: data la diversità delle situazioni è difficile fornire una regola valida per tutti gli interventi, ma indicativamente, seguendo l'esempio di altre nazioni europee, la quota dell'affitto dovrebbe essere pari a circa il 50% degli alloggi, dei quali almeno il 20% del totale dovrebbe essere locato a canone sociale. Per promuovere l'effettiva integrazione di una pluralità di gruppi sociali con diverse provenienze, diversi redditi ed età, alla diversità tipologica si dovranno ovviamente affiancare specifiche azioni di accompagnamento sociale prevedendo spazi per l'incontro e le relazioni interpersonali.

Ai fini dell'inclusione sociale è d'altra parte essenziale rompere l'isolamento e la segregazione spaziale spesso caratterizzante molti quartieri di edilizia pubblica, reintegrando - attraverso le infrastrutture della mobilità, i servizi offerti, la qualità dell'abitare - il quartiere nella vita della città non solo funzionalmente, ma anche da un punto di vista d'immagine e simbolico.

3.4 Informazione e partecipazione degli abitanti

Per il successo di un programma di Rigenerazione Urbana, soprattutto - ma non solo - ai fini dell'inclusione sociale, è determinante la partecipazione degli abitanti. Non una parvenza di partecipazione che si esaurisce in qualche assemblea pubblica finalizzata alla sola illustrazione dei progetti, bensì una partecipazione reale e costante alla definizione delle finalità, degli obiettivi da conseguire, all'impostazione dei progetti e alla realizzazione e gestione delle opere e dei servizi realizzati.

In molti casi la partecipazione sorge spontaneamente dal basso per iniziativa di qualche comitato o gruppo di cittadini che richiedono un miglioramento delle condizioni esistenti. È in genere - com'è avvenuto ad esempio per l'eco-quartiere Vauban di Friburgo - la situazione più favorevole per avviare un percorso partecipativo. Compito della Pubblica Amministrazione sarà in questo caso soprattutto indicare le regole per un confronto democratico a cui tutti i soggetti interessati possano partecipare, offrendo spazi ed ausilio tecnico per tradurre le istanze espresse in progetti condivisi e concretamente realizzabili.

In altri casi la partecipazione va promossa dall'alto, chiarendo preliminarmente le finalità del programma che si vuole attivare, le regole e i poteri effettivamente attribuiti ai partecipanti nelle diverse fasi di realizzazione dello stesso. Molte città hanno utilizzato a questo fine le metodologie di Agenda 21, ma forse il caso più significativo è quello della Francia che con il nuovo *Programme National pour le Rénovation Urbaine* (PNRU) approvato quest'anno ha reso obbligatoria in ogni area d'intervento l'istituzione di un Forum di quartiere, composto da rappresentanti degli abitanti e delle associazioni, ed al quale deve essere assicurata l'indipendenza di fronte ai poteri pubblici.

3.5 Superamento dello zoning, multifunzionalità e città collaborativa

Da molto tempo si è ormai compreso come i modelli di città moderna, impostati secondo rigidi schemi di *zoning* funzionale, impoveriscano la vita urbana. D'altra parte molte nuove attività produttive non comportano gravi impatti ambientali, quali quelli delle industrie chimiche e metalmeccaniche del secolo scorso, e sempre più diffuse sono le forme di telelavoro. Tutti i programmi di Rigenerazione Urbana sostenibile realizzati in anni recenti in Europa sono di fatto finalizzati alla rottura della monofunzionalità e alla reintegrazione degli spazi dell'abitare con quelli del lavoro, dello studio, dei servizi e del tempo libero, talvolta anche degli spazi dedicati all'agricoltura ed all'autoproduzione alimentare. Soluzioni che in molti casi consentono anche una consistente diminuzione del pendolarismo e del traffico urbano.

E' partendo da questa constatazione che alcuni studiosi, quali Jeremy Rifkin, arrivano ad ipotizzare il prossimo avvento di una terza rivoluzione industriale, di un'era basata su un'economia collaborativa, che, considerando gli abitanti di un quartiere non semplicemente come consumatori bensì anche come produttori di beni e servizi, consenta alle persone di ottenere in modo efficiente almeno parte di ciò di cui hanno bisogno attraverso la condivisione e lo scambio.

3.6 Qualità architettonica, ambientale e paesaggistica

Non solo la monofunzionalità, ma anche la standardizzazione delle tipologie, la monotonia e l'anonimato delle architetture, la carenza di spazi paesaggisticamente significativi e a misura d'uomo, hanno contribuito a rendere invivibili molte delle periferie realizzate nei decenni passati.

Il problema della qualità progettuale degli spazi pubblici, dei fabbricati e delle abitazioni è dunque oggi un aspetto centrale dei programmi di riqualificazione urbana.

Come sostiene Klas Tham³, capo-progetto dell'eco-quartiere Bo01 di Malmö, per la definizione di un programma di qualità, oltre agli aspetti sociali e fisici in una qualche misura più facilmente quantificabili e traducibili in norme, vanno attentamente considerati anche gli aspetti sensoriali ed emotivi. Il progetto urbano deve enfatizzare il paesaggio, l'identità e le qualità uniche del luogo e deve caratterizzarsi per la complessità e ricchezza delle informazioni fornite a chi vi abita o lo attraversa. A un ordine generale forte e chiaro, dettato dal piano urbanistico, devono contrapporsi un'attenzione ai particolari architettonici e all'arredo urbano e un'articolazione in parti diverse dotate ognuna di una propria forte identità, tali da generare sorpresa e stimolare la scoperta dei luoghi, integrando nel paesaggio urbano le preesistenze storiche ed ambientali e gli elementi naturali costituiti dalla vegetazione e dall'acqua. Una qualità e varietà urbana e architettonica che si può cercare di conseguire attraverso appositi concorsi di progettazione sottoposti non solo al vaglio degli esperti, ma anche della popolazione interessata.

La Rigenerazione Urbana è anche occasione per prevenire il disagio psicologico oggi sempre più diffuso in tutte le sue forme, dalle più lievi alle più gravi. La città può e deve essere essa stessa un fattore di protezione della psiche della persona sia per la qualità con cui è progettata, sia perché può attivare iniziative di sostegno e di intervento sui casi di disagio o di patologia psicologica emergente in modo da contrastarla nel tempo minore possibile e con la maggiore efficacia ed efficienza.

3.7 Competitività e attrattività del territorio per un'economia della conoscenza

Il tema della Rigenerazione Urbana può risultare molto rilevante quando si tratta di definire la competitività di un territorio. Come noto, l'Italia è un paese relativamente povero di materie prime e risorse naturali, nonché caratterizzato da un livello di pressione fiscale relativamente elevato, il che ha storicamente determinato un quadro di modesta performance in termini di attrazione di investimenti dall'estero. L'attuale crisi economica e finanziaria ha poi ulteriormente esacerbato tale scenario, non solo limitando la reale capacità di attirare e generare nuove attività d'investimento, ma spesso provocando, fra quelle esistenti, la definitiva cessazione.

Nel caso di paesi avanzati come l'Italia, altri fattori possono concorrere a rendere i territori più attrattivi per la localizzazione di attività economiche. Tra questi, fattori *hard* quali la dotazione e l'efficienza infrastrutturale, la quantità e qualità delle risorse umane, la presenza di capitale tecnologico (strutture e centri di ricerca, università, agenzie specializzate, incubatori d'impresa), ma anche fattori *soft* quali la disponibilità di servizi *knowledge-*

³ AAVV. *Eco-quartieri. Strategie e tecniche di rigenerazione urbana in Europa*. Marsilio Editori 2014

intensive all'impresa, il *business climate*, l'efficienza dell'amministrazione pubblica e della giustizia, l'elevato capitale sociale, e via dicendo.

In questo scenario, le città giocano un ruolo chiave: esse non solo rappresentano il luogo ideale per la localizzazione di attività altamente strategiche (quali i quartier generali, i laboratori di ricerca e sviluppo, la progettazione e il *design*), ma anche il *terroir* dove vengono a generarsi le cosiddette economie di agglomerazione e di urbanizzazione. Nella loro forma più statica, tali economie si manifestano mediante vantaggi di costo derivanti dalla prossimità geografica e relazionale tra soggetti simili (è questo il caso delle economie di distretto), mentre nella versione più *dinamica*, esse si materializzano in termini di vantaggi competitivi legati alla fertilizzazione incrociata delle idee tra soggetti di natura e specializzazione diversa, dall'incubazione di attività innovative, dalla concentrazione di capitale umano altamente qualificato e creativo e dalla efficiente condivisione di capitale pubblico e infrastrutture produttive, di trasporto e culturali. Tutti questi fattori hanno reso, e rendono, le città il luogo ideale ove le attività di investimento dall'estero tendono maggiormente a localizzarsi e radicarsi. Città economicamente, socialmente e culturalmente dinamiche (ad esempio Milano in Italia) sono quelle che tendono anche ad attrarre la maggior parte degli investimenti dall'estero, soprattutto di tipo *greenfield*.

Le recenti politiche europee in materia di rigenerazione urbana e attrattività dei territori s'iscrivono in un quadro in cui gli obiettivi di competitività sono complementari agli obiettivi di coesione sociale. In questa visione, che trova nel concetto di *smart city* una sua naturale estensione, il vantaggio competitivo delle città, come protagoniste della nuova economia della conoscenza, deriva dal miglioramento e dalla riqualificazione delle loro risorse comuni, tangibili e intangibili, quali: forza lavoro qualificata, presenza di centri di ricerca e formazione avanzati, di collegamenti infrastrutturali internazionali, di spazi per la cultura e l'intrattenimento (le cosiddette *amenities*), di produzioni creative e artistiche, di spazi pubblici attraenti ed energeticamente efficienti e pieni di attività per residenti e visitatori.

Politiche di questo tipo, orientate alla competitività, avrebbero come sottoprodotto un naturale riverbero sulla coesione sociale sia mediante la creazione di posti di lavoro, sia mediante una maggiore e migliore dotazione di beni pubblici.

3.8 Nuove tecnologie, formazione professionale e fattori di competitività per le imprese

In un mondo dinamico, in continua evoluzione, non sempre le nostre imprese hanno i mezzi per adeguarsi, ciò si verifica perché una "preparazione privata" al passo coi tempi può risultare dispendiosa oltre che lunga. Per fare innovazione, infatti, fondamentale è la qualità del capitale umano.

In relazione a questo aspetto, due sono le esigenze specifiche del settore delle costruzioni. La prima è la necessità di migliorare la "catena del valore", oggi caratterizzata da una filiera altamente frammentata con moltissime piccole e micro imprese che rende difficile trasferire le migliori pratiche. La seconda è la necessità di migliorare l'attrattività del settore per i giovani al fine di soddisfare, in corrispondenza delle complessità gestionali e tecnologiche del processo produttivo edilizio (riqualificazioni e nuove costruzioni a consumo energetico quasi zero, sicurezza sismica, ecc.), l'esigenza di personale altamente qualificato.

Qui diviene centrale il tema della formazione, rimarcato anche dalla Commissione Europea che evidenzia le contraddizioni di un mercato che ancora oggi assorbe prevalentemente manodopera a bassa professionalità, ma esprime esigenza di capacità e competenze per un processo produttivo sempre più sofisticato. Insomma, serve un cambio di paradigma nell'organizzazione della filiera produttiva e nei rapporti col mercato, ma soprattutto nelle conoscenze delle risorse umane che partecipano al processo produttivo.

La combinazione tra le condizioni e le aspettative del mercato (fine della fase espansiva; riduzione della propensione all'investimento nel settore; aspettative di alta qualità e basso prezzo) e le esigenze connesse alla qualità del "fattore umano" suggerisce che oggi è sempre più indispensabile da una parte migliorare l'integrazione delle fasi e di tutti gli attori del processo chiamati a regolamentare, progettare, realizzare, usare i prodotti delle costruzioni, e dall'altra parte rispondere alle esigenze di nuove professionalità con un'offerta formativa allineata.

L'Università può farsi carico dell'educazione alle nuove tecnologie, anche digitali, dei futuri professionisti ma anche di coloro che già lavorano, nell'ottica del *life-long learning*, e può instaurare con le imprese del territorio sinergie che implementino le sperimentazioni, aumentando la competitività e l'attrattività della filiera delle costruzioni: in questo senso, infatti, a scala internazionale si sta configurando l'implementazione di sistemi interoperabili in ambito del *Building Information Modeling*.

L'interoperabilità, ovvero la possibilità per gli operatori di scambiare informazioni tra di loro e utilizzarle attraverso diverse piattaforme *software*, è uno dei cambiamenti più significativi cui è chiamata l'intera filiera delle costruzioni.

Secondo una delle sue definizioni più efficaci, il BIM è sì un modello virtuale contenente tutte le informazioni necessarie, sia grafiche che numeriche, relative alle fasi di progettazione, realizzazione e gestione di un edificio, ma è anche – e soprattutto – uno strumento di conoscenza condivisa dagli operatori e costantemente da loro aggiornata, che permette decisioni ragionate ad ogni livello, a partire dalla concezione dell'idea fino alla demolizione dell'opera, passando per la gestione e manutenzione.

Per questo i settori di ricerca sono molteplici: rivolti non solo ai materiali e alle strutture, essi riguardano anche protocolli digitali innovativi per la rappresentazione e l'esecuzione (sicurezza, *management* e coordinamento) degli interventi sul territorio.

È qui opportuno sottolineare che l'innovazione, nel settore edile, può riguardare tanto i prodotti quanto i processi. È sì importante innovare sui prodotti da costruzione, migliorandone le prestazioni, ma forse è ancor più importante innovare sui processi costruttivi e sulle concezioni dell'opera edile.

Ad esempio, non basta applicare un isolante termico di ultima generazione a una parete per fare efficienza energetica: bisogna "saperlo" applicare e questo significa progettare le migliori tipologie di "pacchetti murari", verificare le condizioni al contorno, scegliere tra queste la soluzione più idonea al singolo caso e realizzarla con perizia.

La tecnologia digitale gioca un ruolo chiave sia nel sistema edilizio e sia nel sistema infrastrutturale (*Smart Building* e *Smart City*). Le nuove tecnologie digitali consentono anche di valorizzare i luoghi e divulgare conoscenza come quella legata al prezioso patrimonio architettonico che caratterizza la nostra regione. Spingere in questo senso può aprire nuove opportunità per le imprese, legando strettamente il lavoro svolto per la riqualificazione delle aree urbane a un'economia della conoscenza, con positive ricadute sull'evoluzione delle nuove tecnologie digitali sempre più coinvolte nei settori turistici, didattici e educativi.

Una città rinnovata può essere essa stessa un luogo di creazione e diffusione di conoscenze, esperienze e competenze diverse e integrate, dunque un fattore attivo di creazione di benessere e ricchezza per le persone e i gruppi che vi abitano.

* * *

I settori delle costruzioni avranno un futuro se sapranno scegliere senza indugi la strada della sostenibilità in cui trovino sintesi: rispetto e valorizzazione dell'ambiente, competitività degli attori delle trasformazioni del territorio e migliori condizioni di lavoro. È possibile creare nuova occupazione, aperta alle nuove generazioni, più esigenti rispetto alla qualità dell'ambiente di lavoro e più predisposte alla formazione, alla crescita professionale e all'acquisizione di competenze indispensabili per essere protagonisti del nuovo modo di progettare, di costruire, di produrre e di utilizzare il territorio.

La contrattazione nazionale, territoriale e aziendale è uno strumento fondamentale per realizzare questo obiettivo attraverso scelte coerenti in materia di formazione, di salario, di sicurezza e di valorizzazione del ruolo dei lavoratori.

La bilateralità, specie in edilizia, con il suo patrimonio storicamente acquisito di condivisione delle politiche e delle regole del lavoro, può mettere in campo risorse, esperienze e competenze capaci di attivare e promuovere rapidamente importanti processi d'innovazione e del sistema delle imprese orientati alla sostenibilità, rafforzando il proprio ruolo di presidio di legalità e conformità.

Contrattazione e bilateralità sono strumenti in mano alle parti sociali, Sindacato e Imprese, capaci di innescare e favorire scelte di responsabilità sociale d'impresa e responsabilità sociale di territorio. In un contesto sociale ed economico evoluto ma vulnerabile, queste sono scelte indispensabili per realizzare politiche industriali capaci di promuovere un nuovo e diverso sviluppo economico e sociale improntato alla legalità e al rispetto delle regole di una sana e leale concorrenza, premiante la qualità del lavoro e delle imprese.

Pertanto, i soggetti coinvolti in tale percorso dovranno focalizzarsi su concrete azioni che permettano di attuare:

- a) responsabilità sociale: alla base di ogni provvedimento di sostenibilità sta il riconoscere che l'attività di imprese, sindacato, istituzioni, è volta non solo al raggiungimento di obiettivi economici ma anche sociali e ambientali. È possibile creare valore economico in maniera duratura solo con la ricostruzione del tessuto sociale e la conservazione del capitale naturale su cui le imprese poggiano le loro attività. Il perseguimento contemporaneo di redditività, compatibilità ambientale ed equità sociale è l'unica strada per uno sviluppo sostenibile in tutti i sensi, a livello di impresa, settore e territorio;
- b) produrre case e altri beni per i cittadini: servono nuove forme di innovazione edilizia che incontrino i bisogni di nuovi segmenti di domanda e restituiscano un ruolo attivo ai consumatori, in un'ottica di co-progettazione. La progettazione di prodotti ed edifici sia occasione per coinvolgere il consumatore e stimolo di innovazione grazie all'identificazione di esigenze reali. Ristrutturazioni, riqualificazioni e nuovi edifici siano pensati per far incontrare domanda e offerta e rispondere alle esigenze di nicchia di mercati emergenti, ad esempio sviluppando nuove forme di coabitazione come *cohousing*, *coworking*, residenze giovani-anziani, residenze assistite che liberano risorse economiche attraverso la condivisione e la cooperazione;
- c) strategia: perché la sostenibilità dispieghi le sue potenzialità deve essere implementata a livello strategico dalle aziende e dal settore, ma anche dal decisore pubblico. Un percorso di sostenibilità può consentire importanti ritorni in termini di riduzione dei costi,

reputazione o differenziazione nel mercato dei prodotti, ma solo se è parte di una precisa strategia aziendale, che sappia comprenderne e valorizzarne appieno i vantaggi competitivi;

- d) competenze: l'implementazione di strategie di sostenibilità richiede un forte investimento nell'acquisizione di nuove conoscenze in vari ambiti; la formazione continua degli operatori e dei professionisti ne è la condizione. Occorre investire in formazione, sia degli operatori tramite le Scuole Edili Territoriali sia dei professionisti tramite i percorsi degli Ordini, per aumentare la specializzazione e le competenze di tipo innovativo della manodopera e dei professionisti e degli imprenditori nella gestione d'impresa, in un momento storico in cui i cambiamenti sono radicali ed evolvono a velocità esponenziale;
- e) occupazione: investire in rigenerazione urbana significa creare nuovi posti di lavoro, più stabili, duraturi e specializzati; l'obiettivo si raggiunge anche attraverso la creazione di nuove imprese *green*. Il 22% delle aziende italiane, secondo recenti studi, dal 2008 a oggi ha fatto investimenti *green* in tecnologie ambientali e per l'efficienza energetica. Questo gruppo di imprese è responsabile del 38% di assunzioni totali del 2013, il 35% nel solo comparto dell'edilizia;
- f) definire una politica industriale per il "sistema casa": il decisore pubblico si faccia carico di fornire un quadro chiaro di regole e politiche incentivanti che permettano di premiare i comportamenti virtuosi degli utenti e delle aziende. Per accompagnare una transizione così profonda del "sistema casa" è indispensabile che gli attori abbiano un quadro definito e stabile di obiettivi e regole. Vanno per esempio resi permanenti gli incentivi per ristrutturazione e riqualificazione energetica degli edifici, devono essere scelte e portate avanti con coerenza strategie di sviluppo sostenibile delle fonti rinnovabili sul medio termine, e inoltre le linee guida e le direttive europee devono essere analizzate e recepite per tempo e in modo rigoroso.

3.9 Ruolo della Pubblica Amministrazione

Innanzitutto la Pubblica Amministrazione deve, attraverso un percorso condiviso, individuare e trasmettere una visione della città futura, definire le priorità e i propri obiettivi strategici e, in quest'ambito, far convergere i singoli programmi, strutturati in modo da poter innescare più estesi processi di riqualificazione di parti significative della città e del territorio.

Un tale obiettivo generale si persegue solo se si rispettano alcune condizioni.

La prima riguarda la collaborazione fra enti pubblici. Tutte le più significative esperienze europee di Rigenerazione Urbana sono il frutto di una stretta collaborazione tra le istituzioni locali, regionali e nazionali. Alle istituzioni locali è normalmente delegato il compito di individuare le aree e predisporre i programmi d'intervento, assumendosene - con la sottoscrizione di un protocollo d'intesa o di un vero e proprio contratto che definisca risorse, tempi e modalità realizzative - la responsabilità piena della gestione e realizzazione. Alle istituzioni nazionali e regionali compete in genere, oltre alla messa a disposizione di una quota parte dei finanziamenti necessari, la definizione delle condizioni e modalità di accesso agli stessi, dei criteri di selezione delle aree, delle finalità generali e di verifica dei risultati attesi. Una razionale ripartizione delle competenze che richiederebbe in primo luogo un effettivo coordinamento dei diversi ministeri e centri di spesa governativi coinvolgibili nei programmi integrati (Infrastrutture, Ambiente, Istruzione, Coesione Territoriale, Lavoro,

Sicurezza...), evitando una situazione di oggettiva anarchia in cui le singole amministrazioni decidono, ognuna per proprio conto, generando caos, costi inutili e dispersione di risorse.

Una seconda condizione è costituita da un'effettiva intesa e convergenza di risorse tra Stato e Regioni, in un quadro di programmazione pluriennale degli interventi, evitando le conflittualità spesso manifestatesi nel passato ed evitando una distribuzione a pioggia dei finanziamenti. Condizioni che potrebbero trovare un valido sostegno con l'istituzione, sull'esempio francese dell'ANRU, di un'Agenzia Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile, articolata a livello regionale e delegata alla gestione dei finanziamenti (di provenienza sia pubblica che privata), nonché in grado di fornire assistenza tecnica e supporto operativo alle diverse realtà locali per l'elaborazione dei programmi d'intervento, la partecipazione ai bandi di finanziamento europei, il superamento degli ostacoli burocratici, il monitoraggio dei lavori e dei risultati, la valorizzazione e pubblicizzazione delle buone pratiche, lo sviluppo di *partnership* a livello nazionale ed europeo, l'elaborazione di criteri e normative tecniche di riferimento che da queste possano trarre ispirazione.

Una terza condizione è l'approntamento di specifiche normative tecniche atte a valutare l'effettiva sostenibilità degli interventi di recupero urbano progettati, definire metodi per il monitoraggio di effettivi risultati conseguiti dai programmi sperimentali, premiare i programmi che hanno rispettato obiettivi, tempi di esecuzione e si siano distinti per innovazione. I programmi attuati negli anni Novanta in molte città italiane, realizzati con speciali finanziamenti del Ministero delle Infrastrutture e delle Regioni, non hanno dato avvio a nuovi percorsi virtuosi proprio per la mancanza di un monitoraggio, di un'analisi ex-post del risultato ottenuto in relazione al progetto iniziale, di premialità connessa a tale valutazione. In questo contesto l'Università può mettere in moto le sue competenze non solo nella fase strategica preliminare, ma per fornire un contributo nell'identificazione di specifiche normative tecniche per il controllo dei risultati e delle effettive ricadute sul territorio, e per elaborare i dati, da mettere a disposizione degli enti pubblici preposti. In questo modo sarà possibile istituire un percorso di retroazione positiva e correggere il tiro della programmazione di lungo termine.

Una quarta condizione è la necessità di fare chiarezza nelle regole, riconoscendo che il piano normativo a supporto del governo del territorio e dell'edificazione impone iter approvativi complicati in cui non è chiaro né chi fa cosa né la norma da applicare. Tutto ciò complica e allunga i tempi per l'elaborazione, l'adozione e la definitiva approvazione dei piani urbanistici e territoriali, dei progetti e in ultima analisi le possibilità di adeguarsi o, meglio, prevenire i cambiamenti economici, sociali e ambientali che oggi, passivamente, subiamo. Per invertire la rotta è necessaria una programmazione pluriennale sostenuta da un flusso costante di finanziamenti pubblici che favorisca la formazione da parte degli enti locali di un parco progetti rispondenti alle previsioni di piano, ma è altresì auspicabile che a livello regionale vengano snellite le procedure per l'approvazione dei piani urbanistici e che per i programmi di rigenerazione urbana coerenti con gli strumenti della pianificazione vengano previste procedure specifiche e vie preferenziali per l'individuazione delle aree, la predisposizione dei progetti, la selezione degli operatori e la loro attuazione.

Una quinta condizione riguarda la rivitalizzazione del partenariato tra pubblico e privato, necessario sia per incrementare le risorse finanziarie disponibili e sia per assicurare la *mixité* funzionale e sociale che deve caratterizzare i processi di rigenerazione urbana. Per i rapporti con gli operatori privati è d'altra parte opportuno che si operi con procedure di evidenza pubblica, attraverso la preventiva definizione di parametri qualitativi ed economici di riferimento e di codici di condotta chiari e trasparenti per entrambe le parti, ricordando che

sempre nei documenti della Comunità Europea si chiede che una significativa quota parte dell'incremento dei valori immobiliari derivanti dagli interventi di trasformazione urbana sia trasferita agli attori pubblici o alla comunità (*Dichiarazione di Toledo, 2010*).

Nei programmi più complessi andrà inoltre valutata l'opportunità di dar vita alla costituzione di apposite Società di Trasformazione Urbana che possano godere di crediti agevolati garantiti dallo Stato.

La Regione Veneto, ed in particolare Unioncamere Veneto, non hanno tralasciato di inserire nei programmi europei di cooperazione e nei programmi di innovazione progetti che hanno visto convergere esperienze ed apporti scientifici ed industriali nella gestione sostenibile delle risorse naturali, della gestione dei rifiuti e di riqualificazione urbana con nuovi modelli di abitazioni e di eco villaggi/quartieri. Viene ravvisata però la necessità di un maggior coordinamento fra attore pubblico, imprenditoria e mondo della ricerca e dell'università con al centro il cittadino, in una dinamica di "quadrupla elica", che garantisca una condivisione e partecipazione diffusa degli sforzi di riqualificazione degli assetti urbani.

Andrebbe infine concertata fra Regione ed organizzazioni che si occupano di progettazione europea nell'ambito di sviluppo/rigenerazione urbana una strategia di presidio degli interventi in progetti strategici, che portino valore aggiunto nella regione e riescano a creare i presupposti per focalizzare effettivi bisogni di intervento, da supportare con misure nell'ambito delle disponibilità dei fondi strutturali FESR.

3.10 Pianificazione d'area vasta contro la dispersione insediativa, il consumo di suolo, il dissesto idrogeologico

Il Veneto è oggi caratterizzato da sempre più diffusi arcipelaghi metropolitani, da un territorio rurale disseminato di capannoni e "villettopoli", da una dispersione insediativa che continua a generare consumo di suolo, distruzione di risorse naturali, inquinamento e dissesti idrogeologici.

La Rigenerazione Urbana è quindi occasione per intervenire in modo organico sul sempre più grave stato di rischio idrogeologico delle aree urbane. Rischio che non solo rappresenta un oggettivo fattore d'incertezza per le comunità, ma anche un grande elemento d'incertezza economica e un evidente dissuasore di potenziali investimenti sulle città stesse. Se, da una parte, a livello normativo si arretra sul tema della prevenzione, tanto da abrogare nei progetti pubblici l'obbligo di valutare il "livello di pericolosità geologica e il comportamento in assenza ed in presenza delle opere", dall'altra si è costretti ad aumentare i costi per la gestione delle emergenze e gli interventi di ripristino. È invece evidente la necessità di intervenire con un approccio olistico sul tema del dissesto, uscendo dalla logica d'interventi puntuali e/o non coordinati con la gestione complessiva del territorio.

È quindi auspicabile che la localizzazione dei programmi di rigenerazione urbana avvenga nel quadro di una visione integrata delle relazioni metropolitane ed urbano-rurali, con particolare attenzione alla rete dei trasporti pubblici, ad una equilibrata distribuzione dei servizi territoriali, alla salvaguardia (e alla rigenerazione) del paesaggio rurale, dei corsi d'acqua, dei sistemi delle bonifiche ed alla formazione di nuove reti ecologiche.

Anche a questo fine speciali incentivi e premialità dovrebbero essere previsti per i progetti coinvolgenti più realtà comunali e per i progetti che consentano la tutela delle residue aree agricole urbane e periurbane, creando le condizioni atte ad incrementarne la redditività economica e le valenze paesaggistiche ed ecosistemiche.

4. Le esperienze italiane: limiti e ostacoli da superare

Negli ultimi vent'anni molti provvedimenti legislativi nazionali hanno promosso l'elaborazione e la realizzazione di programmi di recupero edilizio e di riqualificazione urbana, ma senza riuscire a innescare più articolati e incisivi processi di rigenerazione urbana.

I limiti di questa attività legislativa sono stati molteplici. Innanzitutto molti provvedimenti hanno privilegiato gli aspetti puramente edilizi del recupero e hanno generato una dispersione dei finanziamenti che ha condotto a progetti di scarsa rilevanza e significatività. In molti casi i bandi per l'assegnazione dei fondi hanno concesso tempi estremamente ristretti facendo sì che molti di questi progetti, di cui non era stata verificata l'effettiva cantierabilità, non siano stati realizzati o siano stati realizzati con tempi incredibilmente lunghi e con una serie infinita di varianti. Diversi bandi di finanziamento degli ultimi anni hanno in larga misura riciclato risorse finanziarie già stanziare per precedenti bandi ma non utilizzate.

Anche nell'utilizzo dei fondi europei 2007-2013 si è registrata, contrariamente a quanto avvenuto in altri paesi, una deleteria dispersione di risorse. Da un'indagine effettuata dall'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL), una Fondazione istituita dall'ANCI, i Comuni, i principali soggetti attuatori dopo i privati, hanno ottenuto il finanziamento di 8.640 progetti, pari ad un importo di 6,4 miliardi di euro. Si è però trattato mediamente di progetti di piccolo taglio: ben il 43,6% del totale risulta infatti di importo unitario fino a 150.000 euro, mentre solo l'1,4% dei progetti supera i 5 milioni di euro. «Una tale frammentazione delle risorse - osservano i ricercatori dell'IFEL - difficilmente può riuscire a rispondere alle istanze di crescita strutturale. Al contrario sembra far emergere l'esigenza di far fronte a problemi di finanza locale indotti da tagli ai trasferimenti di risorse ordinarie di bilancio⁴».

I programmi che più si sono avvicinati ai principi della rigenerazione urbana sostenibile sono stati quelli denominati "Contratti di Quartiere", promossi con appositi bandi del Ministero delle Infrastrutture nel 1998 e successivamente nel 2001: bandi che per la prima volta hanno richiesto che al recupero dei quartieri di edilizia popolare fossero associati la sperimentazione dei criteri della Bioarchitettura, la riqualificazione infrastrutturale ed ambientale estesa ad un più ampio contesto urbano, l'accompagnamento sociale, azioni finalizzate alla creazione di nuovi posti di lavoro e la partecipazione attiva degli abitanti.

Purtroppo non vi è stata la capacità di fare una sintesi critica dei risultati di queste esperienze e scarsi insegnamenti ne sono stati tratti per una più organica riforma legislativa.

La programmazione dei fondi europei e nazionali per il periodo 2014-2020 rappresenta, ora, una nuova straordinaria occasione che dobbiamo cogliere per rilanciare le politiche urbane in Italia, anche considerando il carattere prioritario attribuito alla tematica della rigenerazione

⁴ IFEL, *La dimensione territoriale nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013: stato d'attuazione e ruolo di Comuni* - Quarta edizione 2014.

urbana da parte delle istituzioni europee: almeno il 5% dei fondi strutturali devono essere destinati allo sviluppo urbano sostenibile, fino ad un massimo del 40%.

Nell'aprile di quest'anno il Governo italiano ha trasmesso alla Comunità Europea la proposta di *Accordo di Partenariato 2014-2020* e in luglio il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Sociale ha presentato il *Piano Operativo Nazionale per le aree metropolitane* (PON-Metro).

Nel PON-Metro elaborato dal Governo il ruolo di autorità urbana è attribuita esclusivamente ai Comuni capoluogo e concentra l'intervento sul territorio dei comuni capoluogo; inoltre, le modalità di coordinamento non sono specificate, vi è solo una dichiarazione di buone intenzioni: «*Si auspica* - leggiamo nel documento - *che l'efficace coordinamento di una ampia gamma di strumenti che lavorano ciascuno per quanto di propria competenza sui medesimi obiettivi potrà innescare un significativo miglioramento delle condizioni attuali verso lo sviluppo sostenibile delle metropoli italiane*».

In luglio la Regione Veneto ha predisposto il *Piano Operativo Regionale per il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale* (POR-FESR 2014-2020). Nella relazione che introduce l'Accordo di Partenariato possiamo leggere note fortemente autocritiche relative alla passata gestione dei fondi europei, molti dei quali - com'è noto - l'Italia non è riuscita a spendere: «... nel complesso, si afferma nella relazione, è mancata una chiara strategia in grado di affrontare le debolezze del sistema amministrativo italiano. Sono stati realizzati interventi caratterizzati da una eccessiva frammentazione, privi di una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati attesi... è mancata una adeguata individuazione dei livelli di responsabilità dei diversi attori e dei conseguenti impegni, non sono stati previsti sistemi di penalizzazione o premiati collegati al rafforzamento amministrativo». Un giudizio lapidario sul passato da cui dovrebbero trarsi per il futuro precise indicazioni per un cambiamento di rotta.

Eppure non è affatto chiaro come ciò possa avvenire.

Il Ministero per la Coesione Territoriale, responsabile della gestione dei fondi europei e del coordinamento del Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), è stato abolito. Il Dipartimento che si occupa della materia fa attualmente capo al Ministero dell'Ambiente e non - come forse sarebbe parso più appropriato - al Ministero delle Infrastrutture. Come sempre nel passato i diversi Ministeri sembrano non dialogare tra loro, ognuno gestisce separatamente le proprie risorse di bilancio. Anche la collaborazione tra Governo e Regioni appare piuttosto precaria: larga parte dei fondi europei è di competenza delle Regioni, mentre agli organi ministeriali spetta la gestione dei fondi specificamente destinati alle aree metropolitane.

Il rischio è quello di ripercorrere ancora una volta strade dimostrate inefficaci perseguendo la frammentazione degli interventi, senza individuare una visione strategica condivisa di medio e lungo termine. Il programma rischia così di rappresentare una nuova occasione persa e di costituire l'alibi per non avviare ulteriori programmi nazionali e iniziative sul tema della riqualificazione delle città nei prossimi anni.

In linea generale, l'inserimento dello sviluppo urbano sostenibile tra gli assi prioritari della programmazione europea è quindi vissuto come un mero adempimento burocratico.

Se nei prossimi anni s'intendono utilizzare in modo più proficuo i finanziamenti statali ed europei concentrandoli soprattutto su progetti di carattere strutturale e se si ritiene che nel prossimo futuro il rinnovamento delle nostre città debba in primo luogo avvenire attraverso programmi complessi che sappiano integrare i diversi aspetti della sostenibilità ambientale, economica e sociale, va dunque posta con urgenza all'ordine del giorno la necessità di nuovi più incisivi provvedimenti legislativi, sia a livello nazionale che regionale, in grado - in un

quadro di programmazione pluriennale - di fornire certezze sulle risorse finanziarie attivabili, di ridefinire con chiarezza competenze e forme di coordinamento, di snellire le procedure e di introdurre nuovi strumenti giuridici atti a superare gli ostacoli posti dalla frammentazione della proprietà immobiliare.

5. Una legge nazionale di finanziamento e di programmazione

5.1 Investimenti strategici per promuovere nuove economie

L'uscita dalla crisi attuale richiede consistenti investimenti in aree fondamentali per l'avvio di nuove più competitive economie, quali quelle della ricerca scientifica, dell'informatica, dell'innovazione tecnologica, della formazione del capitale umano ed i progetti di rigenerazione urbana possono costituire una importante occasione per promuovere la ricerca e la sperimentazione in molti di questi settori. Su questo fronte, come già abbiamo evidenziato, è però oggi necessario che vi sia un iniziale rilevante investimento di risorse pubbliche in quanto - come sottolinea Mariana Mazzucato⁵ in un suo recente saggio - solo il pubblico può disporre di capitali "pazienti" in grado di sostenere investimenti strategici (*mission-oriented*) di lungo periodo in aree nuove e ad alto rischio d'insuccesso, non stimolati da una convenienza spicciola, ma dalla percezione di opportunità future: investimenti che devono orientare ed attrarre anche operatori e capitali privati, in un rapporto pubblico/privato di tipo simbiotico e non parassitario, evitando - come spesso è avvenuto nel passato - la socializzazione dei rischi e la privatizzazione dei guadagni e quindi garantendo anche al pubblico un congruo "profitto" da reinvestire in nuovi programmi o in opere di pubblico interesse.

La necessità di un rinnovato e consistente intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale deriva d'altra parte dalla constatazione della stridente contraddizione esistente tra l'enorme quantità di case invendute presenti sul mercato e un crescente fabbisogno abitativo di famiglie a basso reddito a cui non si riesce a dar risposta. In Italia l'edilizia residenziale di proprietà pubblica raggiunge a stento una percentuale del 4% sul totale delle abitazioni, a fronte di una media comunitaria del 20% (36% in Olanda, 22% in Gran Bretagna). Oltre 650.000 sono le domande inevase di case pubbliche, mentre si valuta che il fabbisogno di alloggi in affitto a canone sociale o calmierato (non superiore al 25 - 30 per cento del reddito familiare) coinvolga circa tre milioni di famiglie. Negli ultimi anni il governo ha inteso favorire soprattutto il "*social housing*" realizzato dai privati con agevolazioni pubbliche (oltre due miliardi vennero stanziati nel 2009 con il Fondo Investimenti per l'Abitare), ma attualmente anche questa soluzione non sembra in grado di intercettare la reale e più drammatica domanda abitativa. Dalle stime effettuate da Federcasa (l'associazione promossa dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale) risulta infatti che il costo medio degli affitti degli alloggi realizzati dal *social housing* dei privati si aggira intorno agli 800 euro mensili, il che richiederebbe un reddito complessivo familiare di almeno 2600 euro, palesemente non accessibile ai lavoratori dipendenti, agli studenti, ai disoccupati, ai pensionati o alle false partite Iva⁶.

⁵ M. Mazzucato (2014), *Lo Stato innovatore*, ed. Laterza, Bari 2014.

⁶ il Dossier FEDERCASA, "*Abitazioni sociali: Motore di sviluppo e fattore di coesione*", aprile 2014, pubblicato nel sito www.federcasa.info

5.2 Una legge chiara e innovativa

E' necessario costruire una disciplina organica che consenta di superare l'attuale governo frammentario e settoriale delle politiche urbane, ed elaborare un quadro di riferimento legislativo chiaro nelle finalità che consenta la concentrazione delle risorse nelle situazioni di maggior disagio.

Una legge di programmazione dovrebbe in primo luogo definire le finalità dei programmi di Rigenerazione Urbana, favorendo l'integrazione delle politiche settoriali promosse dai diversi ministeri e dalle Regioni e il coordinamento delle risorse finanziarie messe a disposizione dallo stato con quelle della programmazione comunitaria europea. Tra le finalità generali un aspetto oggi centrale è senza dubbio costituito dalla necessità di evitare ogni ulteriore consumo di suolo, attraverso una coerente pianificazione urbana e territoriale che privilegi il recupero statico, energetico, funzionale ed architettonico del patrimonio edilizio esistente, che salvaguardi il territorio rurale e le attività agricole anche in ambito urbano e che localizzi preferenzialmente gli interventi in prossimità delle reti del trasporto collettivo.

I programmi di rigenerazione urbana predisposti dai Comuni, o dalle associazioni di più Comuni, per poter essere ammessi a finanziamento dovranno dunque risultare parte integrante di una più ampia visione dello sviluppo della città e del contesto territoriale, di un più generale progetto di miglioramento della qualità della vita dei cittadini e di riconversione ecologica dell'organismo urbano, che tenda alla chiusura dei cicli naturali relativi all'energia, all'acqua, all'azoto, all'alimentazione, alla riduzione del consumo di materie prime e dell'inquinamento, alla raccolta differenziata ed al riciclo dei rifiuti, alla lotta ai cambiamenti climatici ed alla mitigazione dei loro effetti (resilienza urbana). Dovrà quindi essere dimostrata la coerenza tra i programmi riguardanti specifici quartieri e aree urbane e gli strumenti della pianificazione urbanistica, con un'attenta valutazione delle ricadute sociali ed ambientali in ambiti territoriali più estesi.

In particolare, poi, i programmi di Rigenerazione Urbana dovranno essere caratterizzati da un'elevata qualità degli spazi pubblici e dei servizi progettati e da un'accentuata mixité funzionale e sociale, integrando all'interno dello stesso quartiere residenza, attività lavorative, servizi sociali e commerciali e stabilendo una quota minima di edilizia sociale, con caratteristiche spazialmente e tipologicamente non discriminanti al fine di evitare la segregazione territoriale e sociale. Parte integrante dei programmi saranno altresì le azioni ed i provvedimenti specificamente finalizzati allo sviluppo di nuove economie e di nuova occupazione, alla sicurezza sociale ed al superamento delle disuguaglianze sociali, garantendo a tutti gli abitanti l'accesso ai fondamentali diritti di cittadinanza. Essenziale a questo fine è anche promuovere e rendere istituzionale la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e gestione dei programmi d'intervento (Forum di quartiere ai quali andranno attribuiti poteri effettivi di indirizzo e di controllo e di cui siano assicurate l'autonomia ed indipendenza di fronte ai poteri pubblici). La partecipazione degli abitanti sarà d'altra parte finalizzata alla conservazione della memoria storica e dell'identità dei quartieri, valorizzandone il patrimonio di relazioni sociali formatesi nel corso degli anni.

Nella valutazione e selezione dei programmi ne andranno inoltre considerati gli aspetti più innovativi e sperimentali, di tipo tecnologico, tipologico, sociale e procedurale, precisandone le modalità di monitoraggio e verifica dei risultati ed evidenziandone la riproducibilità in contesti diversi e l'utilità ai fini dell'aggiornamento legislativo e normativo nazionale e regionale.

5.3 Nuove regole di Governance

Per quanto concerne la ridefinizione delle competenze, fermo restando che i programmi dovranno essere predisposti e presentati dalle amministrazioni locali e che la titolarità e responsabilità degli stessi dovrà essere dei Sindaci o delle associazioni di Comuni, è fondamentale che a livello governativo vengano attribuiti effettivi poteri al Coordinamento Interministeriale per le Politiche Urbane, vera e propria cabina di regia in grado di tradurre in provvedimenti operativi i programmi pluriennali e le linee di indirizzo di volta in volta definite.

Una cabina di regia che dovrà definire i criteri sociali, demografici, economici e ambientali da utilizzarsi per l'individuazione a scala nazionale dei quartieri e delle aree urbane su cui prioritariamente intervenire e sui quali prioritariamente concentrare le risorse finanziarie gestite dai diversi Ministeri competenti per specifiche politiche di settore (Infrastrutture e trasporti, Ambiente, Economia e Finanze, Sviluppo Economico, Istruzione Università e Ricerca, Lavoro e Politiche Sociali).

Al Coordinamento Interministeriale spetterà inoltre la definizione del quadro di riferimento e degli indirizzi generali dei Contratti di Rigenerazione Urbana, di durata non superiore al quinquennio, da sottoscrivere con gli enti locali, nonché dei criteri atti a verificare la coerenza dei progetti presentati dagli enti locali con le finalità generali del Programma nazionale.

Per superare i tradizionali vincoli burocratici delle nostre amministrazioni e rendere più snelle le procedure è d'altra parte auspicabile che, sull'esempio della Francia, venga costituita un'apposita **Agenzia Nazionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile**, finalizzata a collaborare con il Comitato Interministeriale per la selezione a livello nazionale e regionale dei siti su cui intervenire (con incentivi e speciali misure premiali per le associazioni di Comuni), a fornire alle comunità locali il supporto tecnico ed operativo necessario per la progettazione e realizzazione degli interventi, a definire gli impegni finanziari dei diversi partner pubblici e privati garantendo la disponibilità dei finanziamenti in tempi certi. Tra i compiti dell'Agenzia vi dovranno anche essere quelli di contribuire alla formazione delle *équipe* incaricate di implementare gli aspetti sociali ed economici degli interventi e di attivare i processi partecipativi, nonché di monitorare, verificare e certificare la qualità delle realizzazioni sulla base di appositi indicatori ed il rispetto della tempistica.

Oltre ad indicare le risorse finanziarie del bilancio statale e dei programmi comunitari europei utilizzabili (a valere sui 117 miliardi di euro disponibili, tra fondi strutturali europei e Fondo Sviluppo e Coesione per il periodo 2014-2020) per l'attuazione del programma pluriennale, riteniamo sarebbe importante che la legge favorisca la promozione di nuovi strumenti finanziari in grado di attirare gli investimenti privati (fondo di rotazione, raccolte obbligazionarie di scopo, fondo di solidarietà per la realizzazione di alloggi sociali, forme di micro-credito...).

Nell'ambito della legge andranno infine definiti nuovi, più efficaci strumenti giuridici in grado di consentire interventi estesi a comparti urbani caratterizzati - come spesso avviene - da una situazione proprietaria frazionata ed andranno precisati condizioni e parametri di riferimento atti ad assicurare l'effettivo interesse pubblico nelle relazioni tra enti pubblici, banche e società private e/o nella costituzione di società miste pubblico-private finalizzate alla progettazione e realizzazione di interventi di trasformazione urbana (criteri di selezione degli operatori privati, regole perequative e compensative...).

* * *

6. Un appello alla Regione Veneto

Gli enti, le istituzioni e le associazioni sottoscrittori del presente documento si impegnano, ognuno per le proprie specifiche competenze, ad operare per il conseguimento delle finalità qui espresse, ma nel contempo chiedono alla Regione Veneto di operare secondo i seguenti indirizzi.

6.1 Svolgere un ruolo attivo nella Conferenza Stato-Regioni

Di concerto con le altre Regioni, si chiede alla Regione Veneto di svolgere un ruolo attivo nella Conferenza Stato-Regioni affinché il Governo provveda quanto prima all'approvazione di una organica legge di programmazione finalizzata alla Rigenerazione urbana sostenibile, allo stanziamento di appositi finanziamenti e all'istituzione di un'Agenzia nazionale di coordinamento e di assistenza tecnica e procedurale per la progettazione ed attuazione dei programmi.

6.2 Razionale utilizzo dei fondi europei e Ufficio regionale dedicato

Si chiede che i fondi strutturali europei (Piano Operativo Regionale FESR, PON-Metro e Fondi per migliorare l'efficienza energetica degli edifici) vengano prioritariamente utilizzati nell'ambito dei Programmi di Rigenerazione Urbana Sostenibile rispondenti ai criteri sopra indicati.

Nell'ambito dei fondi strutturali europei, è necessario definire al più presto un modello d'intervento per garantire un efficace utilizzo dei fondi a favore delle politiche urbane. La proposta su questo tema si può sintetizzare con il seguente schema che descrive ciò che si può realizzare con i fondi europei.

Programma Nazionale "Città Metropolitane"	Programma sperimentale su 14 aree metropolitane	POLITICA NAZIONALE DI RIQUALIFICAZIONE URBANA 1. STRATEGIA 2. PROGRAMMA 3. AGENZIA
Programmi Regionali	Costituzione e finanziamento di Assi Urbani dedicati anche a città medio - grandi	
Programma Nazionale <i>Governance</i> , reti, progetti speciali e assistenza tecnica	Elaborazione di una strategia nazionale e di un'Agenzia Nazionale per le aree urbane	
Programmi del Fondo Sviluppo e Coesione	Forte impegno finanziario a favore di un programma di riqualificazione urbana	

Per il Veneto, i fondi disponibili nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali europei (FESR e FSE) e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione ammontano complessivamente a 2,3 miliardi di euro. Si tratta di 600 milioni di euro del Programma Regionale del POR FESR, di 764 milioni di euro del Programma Regionale del POR FSE e di 968 dei programmi nazionale e regionale del Fondo Sviluppo e Coesione.

In questo contesto, i fondi devono essere destinati ai territori che attivano percorsi di riqualificazione urbana/territoriale con un forte valore aggiunto rispetto all'esistente. Bisogna quindi, evitare la distribuzione di finanziamenti a pioggia per realizzare interventi ordinari.

Inoltre, le risorse destinate all'assistenza tecnica e al miglioramento della capacità amministrativa devono essere attivate per assicurare un miglioramento della qualità nelle modalità di elaborazione ed implementazione dei progetti urbani. In questo senso, potrebbe essere previsto anche il finanziamento della collaborazione dei massimi esperti anche internazionali in materia.

6.3 Una Legge Regionale per la Rigenerazione Urbana Sostenibile

Si auspica che venga approvata un'apposita Legge Regionale finalizzata alla promozione dei Programmi di Rigenerazione Urbana che:

- definisca finalità generali e obiettivi degli interventi ed i requisiti delle aree su cui intervenire;
- richieda ai Comuni nell'ambito del PAT (o preferibilmente dei PATI) la perimetrazione, con apposito atto ricognitivo, delle aree assoggettabili ad interventi di rigenerazione urbana;
- stabilisca le modalità per la predisposizione, anche attraverso concorso con avviso al pubblico, dei progetti preliminari relativi a detti ambiti;
- definisca le modalità obbligatorie di partecipazione degli abitanti alla selezione ed approvazione dei progetti preliminari;
- stabilisca le modalità di pubblicazione dei progetti preliminari e di selezione, mediante procedure di evidenza pubblica, delle proposte d'intervento formulate da soggetti privati aventi titolo (rappresentanti la proprietà di almeno due terzi della superficie lorda complessiva esistente nell'area) preliminari alla formazione e approvazione del programma definitivo;
- stabilisca i possibili incentivi, le modalità per la quantificazione del contributo straordinario richiesto per il finanziamento delle opere pubbliche e la quota minima di edilizia residenziale sociale da realizzare.