

Piano nazionale per le città: indicazioni procedurali e considerazioni dopo la selezione dei progetti

Questo articolo, proseguendo nel racconto di una iniziativa che comunque offre più di un motivo di interesse, commenta il percorso procedurale sin qui seguito, dà conto della metodologia adottata dalla Cabina di regia e, infine, formula alcune prime considerazioni sui contenuti delle proposte ritenute meritevoli di finanziamento.

Premessa

Sul Piano nazionale per le città le pagine di questa rivista (n. 3/2012) hanno già restituito un'ampia ed accurata documentazione. È stata sintetizzata e commentata la normativa che ha avviato e regolamentato il Piano (articolo 12 del decreto legge 83 del giugno 2012 e successivo decreto ministeriale del 3 agosto), sono state formulate diverse considerazioni sulle modalità che i comuni avrebbero presumibilmente adottato nell'elaborare le proposte da inviare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) e, non da ultimo, sono state esposte alcune note critiche circa l'eccessiva genericità dei criteri indicati dal legislatore, considerati per taluni aspetti inadatti o insufficienti rispetto alla complessità del tema affrontato. È ora possibile, proseguendo nel racconto di una iniziativa che comunque offre più di un motivo di interesse, commentare il percorso procedurale sin qui seguito, dar conto della metodologia adottata dalla Cabina di regia e, infine, formulare alcune prime considerazioni sui contenuti delle proposte ritenute meritevoli di finanziamento.

di

Giancarlo Storto,

Ingegnere, Consigliere del Vice Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e componente della Cabina di regia del Piano città

Il termine fissato per la presentazione della documentazione da parte dei comuni è scaduto il 5 ottobre dello scorso anno. In stretta sequenza temporale si è quindi proceduto da parte dell'Ance alla classificazione delle proposte, a cui ha fatto seguito l'istruttoria degli Uffici ministeriali per poi arrivare alle riunioni della Cabina di regia per la valutazione di merito. Quest'ultima ha concluso i lavori il 16 gennaio selezionando un numero ristretto di comuni a favore dei quali sono state indicate le risorse da attribuire. Al decreto ministeriale che ratifica la proposta della Cabina di regia fa seguito, nei mesi di marzo ed aprile, la sottoscrizione dei Contratti di valorizzazione urbana con la firma del MIT, del comune e di altri eventuali soggetti che contribuiscono a finanziare gli interventi o che sono coinvolti a vario titolo (ad esempio: in qualità di proprietari degli immobili).

Nonostante il poco tempo disponibile intercorso tra l'emanazione del decreto ministeriale e la scadenza fissata per la presentazione (60 giorni), le proposte sono state ben 457, di cui sei presentate in forma associativa: pur scontando il fatto che la norma non ha inteso fissare una dimensione demografica minima quale requisito per accedere al bando, già soltanto questo elemento testimonia un evidente interesse a ricercare risorse da destinare ad interventi di riqualificazione urbana che ha coinvolto grandi città e comuni minori distribuiti sull'intero territorio nazionale, con le punte più alte registrate nelle regioni del Sud Italia (quasi la metà del totale). Anche (e soprattutto) l'ammontare degli investimenti che i comuni hanno indicato, qualora i contenuti delle proposte trovino attuazione, conferma l'enorme potenzialità di risorse in grado di essere assorbite da questo comparto: sommando la totalità degli importi abbinati agli interventi si superano i 18 miliardi di euro, di cui il 44 per cento coperto da finanziamenti esistenti e circa 10 miliardi richiesti al Piano città.

Da questi pochi dati, riportati nella loro essenzialità, è possibile trarre indicazioni positive sul fatto che finalmente i comuni si stanno concretamente avviando a considerare la riqualificazione come terreno su cui impostare e misurare le politiche urbanistiche, in alternativa alle tradizionali modalità di crescita con successiva inclusione di territori non urbanizzati che ha da sempre contrassegnato il loro modo di operare; dagli stessi dati emergono però anche le difficoltà, particolarmente evidenti nell'attuale congiuntura economica, di attivare processi di ammodernamento della città esistente in mancanza del sostegno di finanziamenti pubblici. In effetti le limitate esperienze di riqualificazione urbanistica avviate negli ultimi anni sono state, nella gran parte dei casi, circoscritte a risanare aree con presenza di immobili dalle funzioni obsolete (insediamenti produttivi dimessi) o colpiti da condizioni di manifesto degrado (aggregati edilizi marginali inglobati nei processi di crescita dovuti alla più recente espansione edilizia) ed in ogni caso con scarsa attenzione alle ricadute economico-sociali. Si è trattato per lo più di iniziative promosse da operatori immobiliari nella condizione di poter disporre della proprietà delle aree e dei sovrastanti edifici e, con tali presupposti, le amministrazioni comunali, in perenne ricerca di finanziamenti privati in grado di rimuovere il degrado delle tante aree dalle funzioni ormai obsolete, hanno inteso favorire, senza particolari vincoli, quelle operazioni che, accanto ad alcuni benefici ricevuti in termini di servizi aggiuntivi, atti-

vassero sul territorio consistenti finanziamenti.

Appare quindi riduttivo considerare sufficiente, per aprire una nuova stagione di governo del territorio, constatare l'attenzione che si va consolidando per una drastica riduzione di ulteriore consumo di suolo non soltanto da parte della più responsabile cultura urbanistica ma confermata anche da sempre più numerosi programmi delle amministrazioni comunali e dalla stessa associazione dei costruttori – ad un convegno promosso dall'Ance il 3 aprile 2012 si deve il suggerimento al Governo per promuovere il Piano città –, pressati dalle difficoltà del mercato che penalizza le costruzioni in zone scarsamente appetibili con un preoccupante invenduto. Occorre dunque – come avvenuto in anni passati per altri programmi quali Urban e i Contratti di quartiere – una componente di risorse pubbliche da troppo tempo assente in questo settore.

Il Piano città, “dedicato alla riqualificazione di aree urbane con particolare riferimento a quelle degradate” (in questi termini il primo capoverso della norma ne denuncia la finalità), sembra cogliere tali difficoltà e rende disponibile risorse che possano avviare processi in cui la regia dell'operazione, anche sollecitando e promuovendo l'intervento dei privati, rimane saldamente nella sfera pubblica.

Percorso procedurale e metodologia adottata dalla Cabina di regia

Per gestire un numero di proposte di gran lunga superiore alle attese, la Cabina di regia, a seguito dell'istruttoria predisposta per tutti i 457 comuni, ha ritenuto di dover introdurre alcune filtri per vagliare, tramite criteri oggettivi, la totalità delle richieste pervenute. Va preliminarmente evidenziato che il decreto ministeriale ha disposto che le proposte, una volta accertati i requisiti per l'ammissibilità, debbano essere raggruppate in tre distinti ordini di priorità – alta, media e bassa – e conseguentemente considerate in maniera indifferenziata, senza dover compilare una classificazione attribuendo punteggi a ciascun comune: l'adozione di una tale procedura avrebbe comportato di soddisfare pienamente la richiesta di finanziamento indicata dalla prima classificata per poi proseguire in ordine decrescente con il risultato di esaurire le risorse premiando un numero assai



Genova Val Bisagno, affluente Rio Fareggiano.

ristretto di comuni.

Una necessità obiettiva, quindi, che si è tradotta nell'individuazione di un percorso che, tenendo conto dei criteri fissati dal legislatore – in particolare: capacità di coinvolgimento di più soggetti, concorrenza di finanziamenti sia pubblici e privati, riduzione di fenomeni di tensione abitativa –, ha previsto le seguenti fasi:

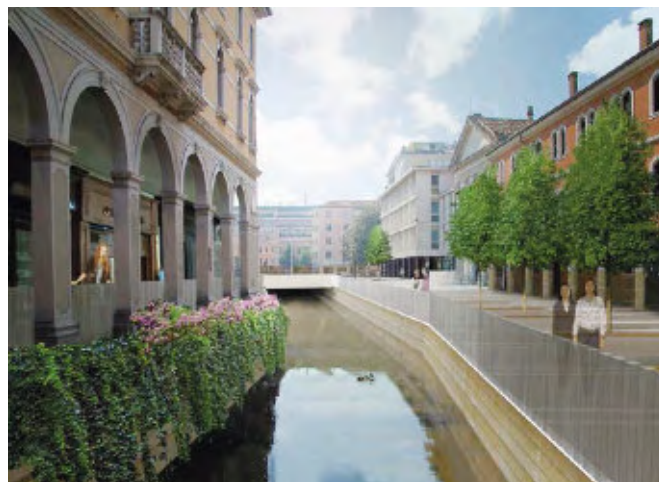
- individuazione delle proposte per le quali il rapporto percentuale tra risorse esistenti, sia pubbliche che private, ed il totale dell'investimento previsto sia superiore al 15 per cento;
- individuazione delle proposte per le quali il rapporto percentuale tra le risorse pubbliche da reperire, dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o da altri soggetti pubblici, ed il totale dell'investimento risulti inferiore al 60 per cento (media complessiva riscontrata in relazione a tutte le proposte presentate);
- verifica e conseguente esclusione dei comuni non compresi nella Deliberazione CIPE del 13 novembre 2003 che ratifica gli elenchi predisposti dalle regioni per quanto attiene l'inclusione nella categoria ad "alta tensione abitativa".

Dall'insieme dei comuni che, non possedendo i requisiti richiesti, sono stati posizionati nella categoria "bassa" sono stati recuperati i comuni capoluoghi di provincia (ritenendo che il Piano città debba concedere loro una particolare attenzione) comunque dotati di risorse finanziarie esistenti sopra il 15 per cento del totale investimenti ed inclusi tra quelli ad alta tensione abitativa. Applicando i criteri indicati, i comuni inseriti nella categoria "media", con la potenzialità di accedere alla categoria "alta", sono risultati nel numero di 124.

L'ulteriore e definitiva selezione per il passaggio alla categoria "alta" è avvenuta sulla base di valutazioni sostanzialmente qualitative. Si tratta di un approccio non consueto per la pubblica amministrazione generalmente alla ricerca di parametri ed indicatori con cui legittimare le proprie scelte e metterle così al riparo da possibili critiche. Tale metodologia può avere una utile applicazione qualora si tratti di confrontare elaborati dai quali è possibile estrarre caratteri omogenei riconducibili a cri-



L'Aquila, trasformazione di P.zza d'Armi, vista aerea.



Venezia, centro storico di Mestre e complesso «Vaschette» a Marghera.

teri di giudizio oggettivi, come è avvenuto per altri programmi. Diversamente, si è ritenuto del tutto riduttivo rileggere con regole predeterminate gli elaborati presentati dai comuni caratterizzati, come era del tutto prevedibile, da una forte diversificazione dovuta non soltanto alla specificità delle singole realtà urbane ma anche al tipo di necessità che l'amministrazione ha inteso privilegiare e tradurre nella richiesta. Peraltro, se si fosse attribuito un peso rilevante agli unici dati comparabili riguardanti l'ammontare dei finanziamenti e l'articolazione tra la componente di derivazione pubblica e quella privata, si sarebbe conferito a tale parametro una rilevanza eccessiva rispetto ad altri, assecondando una concezione che fa risaltare su tutti gli aspetti legati all'entità dei finanziamenti per i quali non è neppure immediato accertare la loro concreta disponibilità.

La Cabina di regia ha quindi inteso concordare sulla qualità partendo dal presupposto che al Piano città sottende una valutazione che premi le trasformazioni particolarmente significative dal punto di vista della soluzione di problemi urbani. A conclusione della procedura adottata, sviluppatasi comunque in tempi ristretti - poco più di tre mesi dalla consegna delle proposte all'ultima riunione della Cabina di regia - sono stati prescelti 28 comuni: di questi, 23 hanno avuto attribuiti i 224 milioni di euro resi disponibili dal MIT e 5 i finanziamenti, pari a 94 milioni, destinati alle Zone Franche Urbane e trasferiti dal Ministero dello sviluppo economico al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. È ragionevole ipotizzare che nel breve periodo tali risorse potranno essere incrementate con l'ulteriore apporto di altri componenti la Cabina di regia, al cui interno sono presenti tutte le amministrazioni centrali che in qualche modo gestiscono interventi che ricadono sul territorio: in particolare si potranno aggiungere risorse del Ministero dell'ambiente che ha in corso di verifica la compatibilità dei propri programmi con le richieste avanzate dai comuni e quelle (assai cospicue: circa 1,5 miliardi di euro) nella disponibilità del Fondo investimenti per l'abitare (Fia) della Cassa depositi e prestiti, rappresentato in qualità di osservatore nella Cabina di regia, la cui finalità istituzionale è il finanziamento dell'housing sociale, dovendo comunque subordinare la propria adesione ad accertamenti

preliminari, in un confronto con i singoli comuni, sulla fattibilità tecnico-economica degli interventi.

Il passaggio successivo è la sottoscrizione del Contratto di valorizzazione urbana. Anche su questo aspetto le indicazioni contenute nella norma risultano generiche: al Contratto è affidato il compito di regolamentare "gli impegni dei vari soggetti pubblici e privati" e la sola disposizione di sicura concretezza è nella previsione della revoca dei finanziamenti "in caso di inerzia realizzativa". Ad una lettura più attenta del testo normativo appare evidente che tale atto non può contenere gli elementi che generalmente contraddistinguono un contratto: in questa fase, infatti, non è ipotizzabile che il comune sia in condizione di indicare con certezza, per ciascun intervento, i tempi per l'avvio e la conclusione dei lavori in quanto, nella quasi totalità dei casi, è ancora da predisporre il progetto definitivo (la Cabina di regia ha tenuto conto del fatto che per un'opera ancora priva di finanziamenti il comune non ha la possibilità, a meno di particolari situazioni, di poter procedere all'affidamento della progettazione). Si è ritenuto quindi che il legislatore abbia utilizzato il termine "contratto" per formalizzare un impegno tra i diversi soggetti sottoscrittori ma la natura dell'atto sia nei fatti assimilabile ad una intesa tra le parti nella quale stabilire le diverse responsabilità per procedere all'attuazione della proposta. Peraltro, poiché i finanziamenti assegnati, tranne alcune rare eccezioni dovute al modesto importo richiesto dai comuni, intervengono a soddisfare solo parzialmente la dotazione della proposta, nel Contratto vengono indicati quali interventi siano realmente finanziati – confermando la scelta effettuata dalla Cabina di regia od introducendo, a parità di risorse, le variazioni suggerite dai comuni - e la previsione, di decisiva rilevanza stante i tanti programmi che in anni precedenti hanno evidenziato tempi di attuazione smisurati, di rendere possibile, da parte del MIT, la revoca del finanziamento qualora non si arrivi alla stipula delle convenzioni entro novanta giorni (termine prorogabile, su richiesta motivata del comune, per un periodo non superiore a sessanta giorni). Alle convenzioni, che concludono la procedura propedeutica agli appalti, spetta quindi il



Cos'è una Zona Franca Urbana

Introdotta in Italia dalla Legge Finanziaria per il 2007 le zone franche urbane (ZFU) hanno l'obiettivo di rilanciare i quartieri più poveri della città a maggior disagio socio-economico.

Si tratta di aree infra-comunali di dimensione minima dove si concentrano programmi di defiscalizzazione per la creazione di piccole e micro imprese. L'intento è quello di favorire lo sviluppo economico e sociale di quartieri ed aree urbane caratterizzate da disagio sociale, economico ed occupazionale, e con potenzialità di sviluppo inesprese. L'individuazione delle ZFU si basa sostanzialmente sull'indice di disagio socio-economico delle aree finalizzato a misurare il livello di esclusione sociale delle ZFU candidate. L'indice è la combinazione di quattro indicatori di esclusione: il tasso di disoccupazione, il tasso di occupazione, il tasso di concentrazione giovanile, il tasso di scolarizzazione.

Fonte: Sito del Ministero dello sviluppo economico

compito di disciplinare tra l'altro, con il supporto di una documentazione tecnica, gli obblighi in capo alla stazione appaltante, le modalità di erogazione dei finanziamenti ed il cronoprogramma delle varie fasi di attuazione degli interventi.

Prime considerazioni sui contenuti delle proposte ritenute meritevoli di finanziamento

In una variegata rappresentazione di contenuti è comunque possibile raggruppare le proposte finanziate in alcune tipizzazioni che restituiscono un quadro aggiornato di quanto si sta muovendo oggi in Italia per quanto attiene alle iniziative dei comuni in fatto di ristrutturazione urbanistica.

Un primo gruppo di proposte ha perimetrato ambiti urbani all'interno dei quali risultano incluse strutture edilizie caratterizzate da un accentuato degrado e per le quali non sussistono le condizioni per riproporre le precedenti destinazioni d'uso. Sono ambiti generalmente localizzati in aree periferiche di grandi comuni o di comuni in aree metropolitane (Torino, Settimo Torinese, Napoli) inseriti in più vasti territori marginali e destrutturati, con presenza di aree intercluse non edificate che ricercano finanziamenti per conferire un diverso assetto mediante l'inserimento di funzioni pubbliche e di aree a verde in grado di essere attrattori di nuove relazioni sociali. Una categoria in qualche misura affine è rappresentata dalle proposte che hanno per oggetto complessi edilizi storici di rilevante dimensione pressoché inutilizzate o sotto utilizzate o contenitori di funzioni non più compatibili per localizzazione – quali: caserme, ospedali o carceri - con l'attuale organizzazione urbana (Trieste, Pavia, Reggio Emilia): anche in questo caso si prevede, una volta ristrutturati gli immobili, una destinazione prevalentemente pubblica che ne faccia riferimento per un intorno significativo.

Più proposte hanno riguardato insediamenti di edilizia residenziale pubblica, con alcune differenziazioni: adeguamento dei servizi e risanamento degli alloggi (Matera), recupero e

completamento di edifici residenziali già esistenti (Lamezia, Catania), sostituzione edilizia di alloggi provvisori (Potenza). Si tratta di interventi più che necessari per cercare di conferire dignità urbana e dotazione di servizi a quartieri degradati o carenti di manutenzione: occorre però osservare che nel nostro Paese la ricerca progettuale su come intervenire nei quartieri di edilizia residenziale pubblica fatica a trovare percorsi originali ed anche in questi casi la linea che prevale, più che un ragionamento su quanto realizzato negli Anni Ottanta e Novanta sulla spinta di un fabbisogno abitativo ancora sostenuto, è di migliorare le condizioni attuali senza procedere ad una revisione complessiva della impostazione originaria.

A differenza delle precedenti richieste, incentrate prevalentemente sulla residenzialità, altri comuni hanno opportunamente fatto coincidere le proposte con ambiti urbani significativi per i quali si prospettano interventi con destinazioni d'uso plurime in grado di realizzare nuove centralità e capaci di riorganizzare parti significative della città allargando i benefici della maggiore qualità urbana che si andrà determinando per un ampio intorno. In questa categoria rientrano numerose proposte, declinate con diverse caratteristiche, che rispondono alle esigenze del comune richiedente avendo comunque come tratto distintivo la realizzazione di luoghi e strutture pubbliche a cui, in modo complementari, si affiancano altri contenitori anche affidati ad operatori privati (Pieve Emanuele, Bologna, Firenze, Roma, l'Aquila, Lecce, Cagliari).

La richiesta di servizi ed infrastrutture, compresa la viabilità, con riferimento all'intero territorio urbanizzato è stato oggetto di altre proposte: l'obiettivo è quello di utilizzare il Piano città per risolvere un deficit di attrezzature localizzate in più punti che nell'insieme configurano una strategia unitaria, tanto più efficace qualora siano in attuazione di previsioni dettate da strumenti urbanistici redatti recentemente e con una impostazione innovativa (Venezia, Verona, Foligno, Eboli, Erice). Alcune proposte discendono invece da un contesto particolare affrontando le aree in prossimità dell'affaccio al mare, sia localizzate in zone urbane centrali (Ancona, Bari) che più decentrate per le quali il recupero ambientale diventa l'aspetto prioritario (Rimini).

Da ultimo, tre situazioni atipiche ma certamente rilevanti anche sul piano nazionale: la messa in sicurezza del torrente Bisagno ed il riordino delle aree adiacenti (Genova), la demolizione e ricostruzioni in altro sito delle residenze con creazione di una foresta urbana in prossimità dell'insediamento industriale dell'Ilva (Taranto) e la bonifica del sito industriale della Bovisa quale presupposto per la riqualificazione dell'intero ambito (Milano).

Considerazioni e prospettive future

È prevedibile una replica negli anni a venire del Piano nazionale per le città? Il decreto ministeriale di attuazione dell'articolo 12, nello stabilire che da parte dei comuni le proposte devono essere presentate entro il 5 ottobre di ogni anno, sembra tutt'altro che precludere tale possibilità. Dipenderà dalla nuova compagine governativa che, qualora ritenga di confermare l'utilità del Piano, dovrà ricercare le risorse necessarie.

Nel caso ciò non avvenga, rimarrà un programma dai risultati limitati rispetto alle aspettative: è fuor di dubbio, infatti, che una iniziativa che possa significativamente incidere sulle problema-



Potenza, quartiere Bucaletto oggi.

tiche urbane debba estendersi su un arco di tempo pluriennale. Va in proposito considerato che un Piano che si pone quale obiettivo la riqualificazione urbana ha una sua complessità dovuta al fatto che si sperimentano procedure e modalità del tutto innovative e che solo una ripetizione nel tempo consente, anche apportando eventuali correzioni, di raggiungere la piena efficacia. È esemplificativo di quanto affermato il funzionamento della Cabina di regia: in essa si ritrovano, come si è detto, rappresentanti di numerosi ministeri, di regioni, dell'associazione dei comuni per condividere una strategia comune ma anche per indirizzare su ambiti territoriali prescelti dai comuni – cui resta la piena titolarità di governare il territorio senza che la norma abbia introdotto metodi derogatori o procedure speciali – le risorse disponibili, superando la logica scarsamente produttiva che ogni amministrazione (come è prassi per quelle centrali) gestisca in totale autonomia i propri programmi. In questa prima esperienza solo parzialmente sono stati raggiunti risultati in questa direzione, anche per il ritmo volutamente accelerato del processo decisionale (aprire i cantieri al più presto rientrava con assoluta priorità negli obiettivi del decreto legge 83, non a caso titolato: “Misure urgenti per la crescita del Paese”), ma è stato possibile constatare una forte e non scontata disponibilità ad un lavoro comune che potrebbe portare in futuro, assumendo per tempo da parte delle diverse amministrazioni gli atti necessari, a risultati sorprendenti e in grado di ridurre la frammentarietà della spesa pubblica.

In ogni caso, le città costituiscono una delle tre opzioni strategiche, insieme a Mezzogiorno ed Aree interne, delle politiche europee ed a questa tematica è dedicato ampio spazio nel documento predisposto, all'inizio dell'anno in corso, dal Ministro per la coesione territoriale il cui oggetto è, per l'appunto, “Metodi ed obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”. Sarebbe del tutto irragionevole non ricercare punti di contatto, per azioni aventi lo stesso obiettivo, tra politiche ordinarie e politiche aggiuntive ed avvalersi delle buone pratiche realizzate. **II**