

# CAMBIAMENTO D'EPOCA

una proposta per le politiche territoriali post-covid

di

Francesco Ceci, Giovanni Dispoto e Roberto Gianni

27 luglio 2020

a cura dell'associazione *4 ottobre*



GIANNINI  
EDITORE

Giannini Editore  
Via Cisterna dell'olio 6b  
80134 Napoli  
editore@gianninispaspa.it  
www.gianninispaspa.it

Copyright © 2020 degli autori  
luglio 2020

ISBN 13: 978-88-6906-138-7

a cura dell'associazione *4 ottobre*  
contatti per informazioni: 4ottobre.na@gmail.com

in distribuzione gratuita su [www.gianninispaspa.it](http://www.gianninispaspa.it)

## INDICE

1. Premessa	7
2. Finalità generali e caratteri salienti	13
3. Misure esemplari del programma	19
4. La <i>governance</i>	25

La crisi pandemica sta accelerando un cambiamento d'epoca: dalla globalizzazione trionfante a un tempo di cui, per ora, si saggiano solo l'incertezza e il disordine che il suo avvento porta con sé. In questo tempo *“Tutti i punti di vista e le relative culture stanno in competizione, prevarrà chi riuscirà a dare carattere e contenuti al cambiamento d'epoca che lo stato d'incertezza preannuncia”*. Allora, vale la pena provare a elaborare idee di futuro mettendo a frutto i valori acquisiti negli ultimi mesi, a partire dalla *“priorità riconosciuta alla cura ... sulle esigenze del mercato”* e *“intesa nel senso estensivo di tutela dell'umanità e dell'ambiente costruito e naturale, ... premessa di valore per politiche e azioni di governo da avviare sin dall'immediato post-covid”*.

Dall'affermazione di questo punto di vista muove il contributo offerto da questo *pamphlet*, nel quale si argomentano e indicano proposte per le politiche territoriali post-covid, campo nel quale gli autori sono impegnati come cittadini e come professionisti. Con un linguaggio essenziale si indicano nuovi indirizzi generali e si avanzano misure esemplari dei cambiamenti di prospettiva auspicati per l'insieme del territorio, da centri e periferie urbane fino alle trascurate zone interne. Lo spirito che informa questo contributo è quello di chi non si rassegna alla pretesa del “ritorno alla normalità”, che, a oggi, sembra prevalere nell'azione di governo come nelle pretese corporative.

*Francesco Ceci*, sociologo urbano.

*Giovanni Dispoto*, urbanista, già direttore degli uffici urbanistici di Napoli.

*Roberto Gianni*, urbanista, già direttore degli uffici urbanistici di Napoli e dell'area urbanistica e trasporti della Regione Puglia.

*“Peggio di questa crisi c’è solo il dramma di sprecarla”*

Papa Francesco, 31 maggio 2020



# 1.

## PREMESSA

---

Prima di descrivere le linee essenziali di una proposta di politiche e misure di governo del territorio per la ripresa post-covid, si prova a sintetizzare un'analisi dello stato delle cose, allo scopo di situare il punto di vista che sottende tale proposta.

Mentre la pandemia prosegue, pur rallentando i suoi dolorosi effetti, emerge prepotente la domanda di piena ripresa della vita sociale ed economica, compromessa dalle restrizioni degli ultimi mesi. Su questa domanda agiscono spinte diverse: quelle delle attività economiche di ogni taglia, preoccupate di recuperare sul fatturato perduto; quelle della gran parte dei cittadini, limitati, sia come lavoratori che come consumatori, nella loro sfera d'azione; quelle motivate da fattori politici, culturali e, finanche, ideologici.

Nell'insieme sembra prevalere l'aspettativa del ritorno alla normalità, cui corrispondono provvedimenti di governo orientati più alla tenuta economico-sociale nel tempo breve che a cambiamenti di prospettiva. Al momento, l'equilibrio fra le istanze conservatrici e quelle rinnovatrici sembra sbilanciato in favore delle prime. Ma, se s'intende la pandemia come segnale di un cambiamento d'epoca, già nel tempo breve dovrebbero avviarsi processi di trasformazione dei nostri sistemi sociali, economici e, generalmente, civili.

Non s'invoca alcuna palingenesi, perché l'aspettativa del ritorno alla normalità corrisponde a uno spirito di sopravvivenza oggettivamente fon-

dato, ma si auspica un tenace e radicale gradualismo riformista, legittimato dalla consapevolezza che niente potrà essere più come prima e, allora, conviene non rinviare i cambiamenti di prospettiva a un incerto post-covid, agendo in questo senso già nel breve periodo.

L'incertezza domina il nostro tempo, anzi: a leggere gli analisti della globalizzazione, nel futuro prossimo crescerà il disordine. Incertezza nel senso di imprevedibilità degli eventi sia naturali che umani, come in quello di molteplicità e possibile divergenza delle reazioni di Stati, popoli e ogni gruppo sociale. Incertezza e disordine mettono in discussione fiducia nel progresso e pretese di restaurazione. Tutti i punti di vista e le relative culture stanno in competizione, prevarrà chi riuscirà a dare carattere e contenuti al cambiamento d'epoca che lo stato d'incertezza preannuncia.

In questa direzione, l'esperienza degli ultimi mesi dà importanti insegnamenti, fra questi due: innanzitutto, la priorità riconosciuta alla cura – assunta tra i diritti umani fondamentali – sulle esigenze del mercato, con l'accettazione di motivate e temporanee limitazioni alle libertà individuali; poi, una prassi che, nell'impossibilità di ricorrere a soluzioni predefinite, procede sperimentalmente – per tentativi, errori e correzioni – avendo chiaro l'obiettivo ampiamente condiviso di tutelare la salute delle comunità. Finora, quelli che hanno avuto la saggezza e il coraggio di correggersi nel fronteggiare la pandemia, in ogni posizione (dai medici ai governanti), hanno prevalso, per nostra fortuna, sui depositari di certezze assolute.

Questi possono essere alcuni insegnamenti utili a correggere la nostra razionalità civile? Correggere dal burocratismo del si-è-sempre-fatto-così, da ogni tradizionalismo ideologico, dall'indifferenza verso i diritti umani che dovrebbero piegarsi a un'immodificabile globalizzazione. Così come si è scelto di fare nell'emergenza, cioè curando, anche nel futuro il riferimento a valori condivisi deve ispirare politiche e azioni di breve come di lungo periodo, poi successi o insuccessi saranno determinati dalla nostra capacità di progettare obiettivi e mezzi adeguati a conseguirli, con pragmatica disponibilità a sperimentare e innovare.

La cura, intesa nel senso estensivo di tutela dell'umanità e dell'ambiente



costruito e naturale, va posta come premessa di valore per politiche e azioni di governo da avviare sin dall'immediato post-covid. Del resto, un orientamento in questa direzione è ben presente nell'opinione pubblica, almeno delle nuove generazioni, come, nell'ultimo anno, ha testimoniato la mobilitazione internazionale dei “Ragazzi di Greta” per la salvezza del pianeta. Al pari è sancito in atti storico-culturali di rilievo universale, come la *Laudato si* di Papa Francesco, e nella strategia, almeno dichiarata, dell'Unione europea, espressa dal titolo: *Green new deal*.

Proprio fra gli Stati dell'Unione europea, il 20 luglio, è stata raggiunta un'intesa su un programma destinato prioritariamente ai paesi più colpiti dalla crisi pandemica, come l'Italia, decidendo per la prima volta, di costituire un debito comune garantito dal bilancio europeo. Il programma, proposto il 26 maggio dalla Commissione europea, evoca nel titolo la sua proiezione nel futuro: *Next Generation* (NG). “*Rilanciare l'economia – si legge nel comunicato ufficiale della Commissione<sup>1</sup> – non significa tornare alla situazione precedente la crisi, bensì compiere un balzo in avanti. Dobbiamo riparare i danni a breve termine causati dalla crisi in modo da investire anche nel nostro futuro a lungo termine*”.

NG si avvale di uno stanziamento globale – tra sovvenzioni e prestiti – di € 750 mld<sup>2</sup> e, riguardo gli obiettivi, NG è articolato su tre “pilastri”: 1°: sostegno agli Stati per investimenti e riforme; 2°: rilancio dell'economia mediante incentivi agli investimenti privati; 3°: misure sugli effetti specifici della crisi pandemica (protezione civile, salute, ricerca e innovazione). *Green new deal* (GND), digitalizzazione e inclusione sociale costituiscono i fondamenti delle politiche che s'intende promuovere. “*Tutto questo con un obiettivo specifico* – ha affermato la Presidente della Commissione Ue Ursula Von der Leyen – *ridurre le disuguaglianze all'interno della nostra Unione*”.

<sup>1</sup> *Il momento dell'Europa: riparare e preparare per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, acquisibile all'indirizzo: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP\\_20\\_940](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_20_940).

<sup>2</sup> A seguito dell'intesa tra i Governi del 20 luglio, la quota spettante all'Italia dovrebbe ammontare a circa € 209 mld.

È prevedibile che le discussioni fra i Governi europei sulle decisioni da prendere per favorire la ripresa post-covid proseguiranno, non senza contrasti e incertezze, in particolare sulle modalità di controllo. Intanto, è certamente utile che nell'opinione pubblica si confrontino idee generali e contributi anche parziali, elaborati a partire da competenze e punti di vista di ciascuno, ed è con questo spirito che si sottopone all'attenzione dei lettori una proposta di politiche e azioni sul governo del territorio, definita soltanto nelle linee generali. Tali politiche fanno riferimento, essenzialmente, al primo pilastro di NG, più in generale sono centrali nella strategia GND e in esse, con significativa evidenza, si potrebbe esplicitare il principio della cura acquisito nell'esperienza della crisi pandemica.

Curare le città, il territorio costruito e l'ambiente naturale può tradursi in azioni mirate, capaci di produrre effetti già nel breve periodo e, contestualmente, altre più complesse che richiedono un'attuazione graduale: due piani d'azione per i medesimi obiettivi, intorno ai quali definire un programma straordinario per il rinnovamento dell'*habitat*: dalle case ai diversi spazi della vita civile, agli ambienti naturali, finalizzati a sicurezza, efficienza e sostenibilità ambientale. Questo programma andrebbe caratterizzato da un insieme di interventi diffusi nel territorio piuttosto che da una lista di grandi infrastrutture, astratte dai loro contesti territoriali. Ciò che occorre, infatti, è migliorare ogni sistema in tutte le parti costitutive, per esempio: di quello ferroviario è essenziale la rete dei collegamenti locali tanto quanto quelli ad alta velocità, altrimenti l'insieme non funziona, e potrebbe dirsi lo stesso di ogni altro sistema infrastrutturale. Deve imporsi, cioè, il principio della riqualificazione diffusa opposto alla retorica delle "grandi opere", che, fra l'altro, è spesso chiave d'accesso per appetiti speculativi.

Per conseguire tali obiettivi, alle tradizionali pratiche edilizie ne vanno affiancate altre, da quelle applicate alle reti energetiche e telematiche fino all'ingegneria ambientale, mobilitando la più ampia rete di imprese e lavo-

ri, con benefici e rapidi effetti economico-sociali<sup>3</sup> insieme alla diffusione di significative innovazioni.

Il carattere straordinario del programma, unito al suo orizzonte nazionale, dovrebbe assicurare l'unitarietà d'indirizzo e la tempestività indispensabili a un investimento che deve essere efficace per l'effetto atteso nel breve periodo e, al tempo stesso, strategico per avviare un duraturo miglioramento degli ambienti di vita fondamentali, che costituisce la condizione più favorevole a nuove opportunità di sviluppo sociale ed economico.

Unitarietà d'indirizzo e tempestività devono informare gli indirizzi di governo e l'azione amministrativa per l'attivazione di tale programma, rendendoli immuni dall'opaca e farraginoso intermediazione politico-burocratica che si concentra nel potere derivante dalla distribuzione di provvidenze pubbliche, ostacolando di fatto la diffusione nei territori e alle popolazioni dei benefici di un poderoso e qualificato investimento.

Infine, il chiaro indirizzo di sostenibilità ambientale degli interventi, coerente con le strategie europea e nazionale del GND, dovrebbe costituire il primo riferimento di misure di tutela dell'ambiente storico e naturale che accompagneranno gli interventi.

Di seguito, in tre distinti paragrafi, si torna su finalità, caratteri e misure del programma e sulla sua *governance*.

<sup>3</sup> Nel documento *Proposta per un programma di rilancio delle costruzioni*, trasmesso il 9 maggio 2020 da un Gruppo di professionisti liberamente associati, operanti sull'intero territorio nazionale, alle istituzioni di governo e parlamentari, si evidenzia "come il settore delle costruzioni risulti essere il primo per importanza di attivazione nell'economia nazionale. Una spesa iniziale di 1.000 milioni di euro diretta indistintamente a tutti i settori economici genera un effetto moltiplicativo sulla produzione, non solo nel settore di origine, ma anche in tutti i settori che sono collegati, sia a monte che a valle, con quello di origine perché gli forniscono materie prime e semilavorati necessari al processo produttivo (effetto moltiplicativo diretto). Ogni settore attivato in modo diretto, a sua volta, ne attiva altri in modo indiretto. Si attiva, in tal modo, un effetto propulsivo, che sommato a quello diretto fornisce l'effetto complessivo. L'attivazione totale (effetto diretto ed indiretto) generata sull'economia è la più alta in assoluto laddove la spesa iniziale è rivolta al prodotto costruzioni (2.292 milioni di euro complessivi)".



## 2. FINALITÀ E CARATTERI DEL PROGRAMMA

---

### 2.1 Finalità generali

La proposta fa riferimento a un programma straordinario per il rinnovamento dell'*habitat*, parte significativa di un più ampio programma per la ripresa post-covid, articolato in più misure fra loro coordinate, da attuarsi in tempi commisurati alla loro complessità.

Prima di passare alle singole misure, si prova a precisare alcuni principi e finalità generali che dovrebbero orientare le politiche di governo del territorio nella ripresa post-covid.

Blocco del consumo di suolo. Occorre porre un limite ai territori urbanizzati e, comunque, compromessi da edificazioni, per salvaguardare le aree agricole e quelle naturali, dai boschi alle coste, in coerenza con le indicazioni dell'UE per l'azzeramento del consumo di suolo entro il 2050<sup>4</sup>. Al tempo stesso, occorre riparare ai guasti provocati dallo spreco della risorsa

<sup>4</sup> Le istituzioni europee hanno emanato atti con i quali s'invitano gli Stati membri alla tutela del suolo e, più in generale, alla cura del capitale naturale e si da indicazione di ridurre progressivamente il consumo di suolo, con l'obiettivo del suo azzeramento netto entro il 2050, in particolare: *7th Environment action programme*, 2013, vedi all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/environment/action-programme/>.

suolo, particolarmente evidenti in territori periferici ed extraurbani: aree dissipate dallo *sprawl* urbano od occupate da impianti sovradimensionati o dismesse da usi produttivi oppure devastate da servitù inquinanti. Veri e propri “scarti” dei quali sono state minate le qualità ambientali senza che esprimano valori urbani.

Inoltre, questi territori costituiscono una risorsa preziosa perché in essi spesso è possibile ospitare innovazioni nei modi di abitare e nella vita produttiva e sociale, anche soddisfacendo, nelle parti a più bassa densità, fabbisogni che altrimenti indurrebbero al consumo di altro suolo (su tali fabbisogni si torna più avanti). In questo senso, dare dignità ai margini dell’urbanizzazione, farne cerniera dell’organizzazione territoriale, contribuisce in modo attivo alla strategia di blocco del consumo di suolo.

Questa così sommariamente delineata è una strategia complessa di cui occorre verificare l’equilibrio in ogni singola operazione, del resto i nostri territori sono resi complessi anche dalla diffusa contiguità dell’ambiente naturale alla storia urbana, condizione che richiede modalità quantitative e qualitative di controllo dell’uso del suolo affinché sia effettivamente possibile bloccarne il consumo.

Lotta alle disuguaglianze. Un’altra fondamentale finalità consiste nel contributo che le politiche territoriali e urbanistiche devono dare per ridurre disuguaglianze di ogni tipo che si sono acuite in generale nella società e, riguardo la materia che qui si tratta, nell’accesso a beni fondamentali che nell’insieme costituiscono il nostro ambiente di vita: dalle abitazioni ai servizi, dalle reti di trasporto a quelle telematiche. Negli ultimi decenni, l’enfasi sulla valorizzazione ha concentrato gli investimenti nelle parti forti delle città – il centro inteso nell’accezione non solo geometrica – e imposto, nelle condizioni materiali, civili e culturali, le periferie, divenute i ghetti delle nuove povertà, e gli entroterra disagiati.

Disuguaglianze sono evidenti nella difficoltà dei giovani del lavoro precario ad accedere al bene casa, nella condizione delle donne costrette a supplire alle carenze del sistema dei servizi, nell’espulsione di ceti popolari dai centri storici preda di nuove forme di speculazione immobiliare. Inoltre,

disuguaglianze sono alla radice dell'accrescimento del divario territoriale fra Nord e Sud e, nelle regioni, fra isole di sviluppo urbano e gli entroterra in abbandono. Per maggiore chiarezza, è utile accennare almeno ad alcune fra tali questioni.

Innanzitutto, la questione abitativa: già nel 2016 in un rapporto di Nomisma si stimava che il 42% degli abitanti in fitto (1,7 milioni di famiglie) dovevano far fronte a canoni di locazione superiori al 30% del reddito familiare, con i conseguenti sfratti per morosità incolpevole: 170mila nel 2017 con 50mila richieste di esecuzione. Oggi, questo disagio s'è ulteriormente aggravato, come attestano le richieste di contributi per l'affitto triplicate rispetto alla situazione pre-covid (fonte: Unione Inquilini); altri soggetti in difficoltà sono i lavoratori e gli studenti fuori sede, oltre agli immigrati<sup>5</sup>.

Da decenni la questione abitativa è trascurata dall'azione governativa, con la netta caduta dell'offerta pubblica: la quota sul totale di edilizia residenziale pubblica (erp) s'è ridotta dal 5,26% nel 2001 al 4,11% nel 2011, né questa riduzione può dirsi compensata dall'edilizia residenziale sociale (ers). Invece, i programmi post-covid dovranno destinare investimenti significativi per i fabbisogni abitativi, come si accenna nel successivo paragrafo sulle misure esemplari proposte.

Più in generale le disuguaglianze sociali si riflettono nell'organizzazione territoriale con squilibri e fenomeni di segregazione spaziale che impoveriscono la società. S'è già accennato all'esigenza di riqualificazione delle periferie dei centri urbani, occorre fare attenzione anche alle cosiddette zone interne che nell'insieme coprono un territorio esteso su circa il 60% della superficie nazionale ma con una popolazione pari al 23% del totale, soprattutto anziana e in progressiva decrescita per l'emigrazione dei più

<sup>5</sup> Abubakar Soumahoro, leader sindacale dei lavoratori immigrati – a conclusione della manifestazione del 6 luglio a Roma – ha indicato un Piano nazionale di edilizia popolare e per l'emergenza abitativa quale secondo punto di un programma di riforme ispirato a principi di “giustizia, libertà e felicità”.

giovani. Gli abitanti delle zone interne sono fortemente discriminati nei diritti di cittadinanza, per le carenze dei servizi pubblici essenziali e i forti limiti nell'accesso alle reti fondamentali, dai trasporti alla telematica.

Allora, si tratta di dare impulso a interventi orientati al superamento dei divari territoriali, a partire dal miglioramento delle infrastrutture di accessibilità fra l'entroterra e le aree urbane, e dalla diffusione delle comunicazioni digitali a tutto il territorio nazionale. Le zone interne, *“ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione”*, come si legge in un documento governativo, potrebbero trovare una prospettiva di riabilitazione in un'organizzazione territoriale più equilibrata.

Questi principi di tutela ambientale e uguaglianza sociale non contrastano con l'esigenza di una forte spinta all'innovazione e alla crescita produttiva, anzi ne costituiscono la condizione. La prima modernizzazione del territorio, quella del cosiddetto *boom* degli anni 50 e 60, tranne alcune vicende esemplari ma rimaste tali<sup>6</sup>, ha ceduto alla speculazione immobiliare tanto da produrre danni almeno pari ai vantaggi procurati. Stiamo ancora pagando i costi del “sacco edilizio”, delle ricorrenti catastrofi suscitate da eventi naturali ma aggravate dall'incuria umana, di un inefficiente sistema infrastrutturale e, come s'è argomentato, di sperequazioni nell'uso di beni urbani.

Non dobbiamo ripetere errori e ingiustizie del passato, la nuova modernizzazione del territorio aiuterà la crescita produttiva se sarà ispirata a valori di tutela ambientale e uguaglianza sociale. In definitiva, tornando a quanto affermato in premessa, si tratta di orientare le politiche territoriali e urbanistiche al valore della cura, intesa nel senso estensivo di tutela dell'umanità e dell'ambiente costruito e naturale.

<sup>6</sup> Uno fra tutti: il Piano Ina-Casa 1949/63.



## 2.2 Caratteri salienti

Qui si fa cenno ad alcuni degli aspetti che potrebbero caratterizzare impostazione e attuazione di un programma straordinario di rinnovamento dell'*habitat*.

Integrazione. Innanzitutto, più misure possono essere accomunate dall'obiettivo da conseguire. Per esempio, gli interventi di adeguamento edilizio potrebbero eventualmente essere integrati da interventi sulle reti a servizio degli edifici, a questo modo entrambi gli interventi concorrerebbero al miglioramento delle condizioni insediative, potenziandone gli effetti.

Più in generale, occorre tenere presente il fondamentale criterio d'integrazione fra diversi tipi di azioni (per esempio, quelle edilizie e quelle economiche o sociali o d'innovazione gestionale e così via), entrato nella prassi europea per l'utilizzo dei fondi strutturali.

Riguardo il finanziamento degli interventi, si deve riflettere sull'opportunità che, quando s'interviene in ambiti dove agiscono anche gli operatori privati, l'investimento pubblico straordinario non sia sostitutivo di quello privato ma sia generatore di una più generale mobilitazione di risorse pubbliche e private. In prospettiva, è necessario mobilitare un insieme di risorse più ampie di quelle del programma straordinario, inducendo all'investimento, mediante incentivi, le risorse private, spesso immobilizzate in risparmio improduttivo<sup>7</sup>.

Riguardo la proiezione nel tempo delle misure, occorre tenere presente che quelle finanziate dai programmi europei sono vincolate a tempi certi d'attuazione, connessi a obblighi di rendicontazione. Allora, laddove la misura non si concretizzi in operazioni chiaramente individuate, ma in processi non predeterminabili per durata ed entità, si tratta di definirne le

<sup>7</sup> “La ricchezza finanziaria (non immobiliare), detenuta in Italia dalle famiglie e dalle società non finanziarie, era superiore a 6.000 miliardi nel 2017 (dati Bankitalia)”, Mauro Marè, Corriere della sera/Economia, 010620.

parti realizzabili con le risorse europee, demandando il compimento del processo a strumenti e risorse nazionali.

Per esempio: di un processo di riorganizzazione urbana potrebbe essere individuato il meccanismo di avvio, cioè l'adozione del piano e/o alcune opere strategiche. La questione riguarda i contesti dove interventi alla sola scala edilizia non sono sufficienti a conseguire l'obiettivo, per via di una condizione urbana degradata e/o disordinata che richiede un più ampio intervento di riqualificazione.

In ultimo, ma non per importanza, i principi di trasparenza e partecipazione democratica, ai quali deve essere vincolata l'attuazione del programma. Già nella fase delle scelte progettuali, sia per gli interventi puntuali, soprattutto se rilevanti, che per quelli di riqualificazione diffusa si deve garantire la più ampia informazione e le più coinvolgenti pratiche di consultazione. Condividere le scelte, senza nascondere le difficoltà, oltre che giusto in sé, è condizione di efficacia e crescita civile. Invece, quando si limita la partecipazione o, peggio, la si pospone alle scelte, gli interventi sono laceranti o si arenano in una selva di conflitti, come dimostra l'esperienza di alcune "grandi opere".

### 3.

## MISURE ESEMPLARI DEL PROGRAMMA

---

Chiarite le finalità generali e indicati i caratteri salienti del programma, qui sono proposte alcune misure esemplari, raccolte, per comodità d'esposizione, in quattro ambiti tematici e concepite, nell'insieme, come una griglia aperta dove si prova a dare senso e concretezza all'idea di riqualificazione diffusa che informa l'intera nostra proposta. Si ribadisce anche che alcune delle misure proposte richiedono un'attuazione più impegnativa che necessariamente andrà articolata in fasi, non tutte interne a questo programma.

Non si pretende di riscrivere la più generale politica di assetto del territorio, cosa che deve maturare in un processo ramificato nel paese, ma l'ambizione di cogliere l'occasione dell'attuazione in Italia di *Next generation* per introdurre alcune misure esemplari che avviano un processo di cambiamento. Di questo processo, affinché metta durature radici, devono essere protagonisti essenzialmente i Comuni – intesi come amministrazioni, adeguatamente potenziate, e nel senso delle comunità di cittadini – non le tecnocrazie nazionali né le burocrazie regionali, che spesso hanno dato pessima prova di sé.

### **3.1 Estensione del rinnovamento edilizio alla città “povera”**

Gli interventi previsti dalla legge 77/20, conversione del cosiddetto “decreto rilancio”, rischiano di trascurare i tessuti urbani più poveri e degrada-

ti per l'inerzia o la debolezza della proprietà immobiliare e non interessano affatto l'erp e l'insieme dell'edilizia pubblica.

Nel primo caso vanno elaborate misure di supporto da parte dei Comuni, sulla scorta dell'individuazione degli edifici più bisognosi di rinnovo, mediante gli indicatori di degrado edilizio e disagio abitativo già disponibili, in particolare nei centri storici impoveriti e in abbandono.

Nel secondo caso vi sono situazioni allarmanti: si stima in 48mila il numero di alloggi pubblici inagibili, malgrado spesso siano disponibili i finanziamenti occorrenti (fonte Unione inquilini); nei centri storici sono diffusi gli immobili di proprietà pubblica inutilizzati (talvolta in significative concentrazioni come nel caso dei centri di Taranto e Pozzuoli) che, se recuperati, sono destinabili a usi misti, abitativo e di servizi, piuttosto che lasciarli in abbandono o nelle mire della speculazione.

In entrambi i casi, laddove necessario, il rinnovamento edilizio può essere integrato dal miglioramento delle urbanizzazioni primarie (strade e spazi pubblici, reti di servizi ...).

In definitiva, dall'estensione del rinnovamento edilizio alla città "povera", periferica come centrale, può venire un incremento dell'offerta abitativa, anche ipotizzando diverse modalità, dalla tradizionale erp all'ers in cooperazione pubblico-privato.

Fra gli interventi della legge 77/20 non sono previsti neanche quelli di rinnovamento degli edifici destinati a servizi, mentre la crisi pandemica ha messo in luce le gravi carenze della medicina territoriale e, in vista della ripresa scolastica, quelle delle strutture scolastiche, per non dire del disastro degli istituti di assistenza agli anziani. A queste carenze hanno dovuto far fronte soprattutto le donne, cui di fatto è imposta la servitù dei servizi di cura, che si aggiunge a condizioni di sfavore nei rapporti di lavoro.

Perciò, insieme a misure di potenziamento e diffusione del territorio dei servizi sociali (come quelle annunciate dal Ministero della Salute), occorre utilizzare gli interventi di rinnovo edilizio sia per adeguare le strutture preesistenti che per aumentarne la diffusione, mediante il recupero di edifici abbandonati.

### 3.2 Riqualificazione delle “aree urbane di scarto” e nuova offerta abitativa

Nel quadro della riqualificazione di territori marginali, caratterizzati da bassa densità e precarie condizioni edilizie, infrastrutturali e ambientali, è possibile sperimentare progetti pilota di insediamenti di nuova concezione, caratterizzati da sostenibilità ambientale, *mix* sociale e funzionale. Si tratta d'innovare l'offerta abitativa, integrando la residenza a servizi e luoghi di lavoro, affiancando all'erp l'edilizia di mercato con una quota di ers<sup>8</sup>, al fine di soddisfare diversi fabbisogni: quelli delle famiglie che necessitano del sostegno pubblico, quelli di coloro che sono privi dei requisiti per accedere all'erp oltre che della capacità di sostenere le condizioni del mercato della casa. Ed è possibile farlo senza consumare suolo libero, operando in aree già compromesse dall'urbanizzazione e da riqualificare, mediante addensamenti misurati e condizionati al miglioramento dell'assetto insediativo e ambientale.

Questo è uno dei casi in cui il programma potrà mettere in campo solo alcune iniziative esemplari e sperimentali, in vista di una successiva estensione in via ordinaria, supportando i Comuni anche per l'approvazione – eccezionalmente in via straordinaria – della necessaria variazione urbanistica e per la definizione delle modalità di concorso degli operatori privati.

Per esaltare il carattere innovativo di questi nuovi insediamenti, in essi sarebbe significativo prevedere complessi destinati a comunità di imprese giovanili, combinati con attività socio-culturali e abitazioni collettive, secondo le esperienze consolidate in nord Europa e, solo parzialmente, in

<sup>8</sup> L'edilizia residenziale sociale (ers), secondo la legge istitutiva oltre che nell'esperienza europea, viene prodotta dalla cooperazione pubblico-privati, cioè grazie ad agevolazioni concesse agli operatori privati che, in cambio, vincolano, per un tempo determinato, una quota della residenze a un costo controllato di fitti e/o cessioni. Non si tratta pertanto di una specifica tipologia urbanistica, ma di una possibile modalità per prevedere quote variabili di alloggi ers in interventi di nuova edificazione o riqualificazione urbanistica.

Italia (vedi il progetto *Corradini* a Napoli, il programma *Bollenti spiriti* della Regione Puglia e diffuse esperienze spontanee nelle periferie ex-industriali). Per questo possono riutilizzarsi immobili dismessi o realizzare strutture semplici e di uso flessibile, e il finanziamento dovrebbe coprire, oltre le opere edili e l'attrezzatura, anche la messa in esercizio con l'insediamento di una prima leva di attività. È un modo, anche questo sperimentale, per introdurre vitalità in territori che, sebbene ospitino riserve preziose di gioventù, deperiscono per l'assenza di prospettive di crescita.

### 3.3 Reti per il riequilibrio del territorio nazionale

Innovare e, soprattutto, ramificare le reti infrastrutturali è decisivo per diffondere effetti di riqualificazione nell'intero territorio. Ed è necessario anche per ottimizzare la gestione dei sistemi infrastrutturali e valorizzare ingenti investimenti sul territorio più ampio possibile. Alla lunga, insistere solo su "grandi opere", come affermato in premessa, non è vantaggioso da ogni punto di vista.

Innovazione e ramificazione delle reti contribuiscono al miglioramento di ogni parte del territorio, qui se ne sottolineano gli effetti positivi per l'entroterra più isolato, dove è molto limitato l'accesso alle reti, con pregiudizio della possibilità di crescita civile, specialmente nel Mezzogiorno.

Per avviare questa trasformazione, sarebbe significativo prevedere, almeno in zone campione<sup>9</sup>, misure finalizzate a:

- rafforzare i servizi di trasporto collettivo, a cominciare da quelli su ferro;
- adeguare le reti stradali provinciali;
- estendere la copertura internet veloce all'intero territorio nazionale;
- potenziare impianti e reti energetiche, con incentivi alle fonti di energia rinnovabile;

<sup>9</sup> Potrebbero essere selezionate tra le 71 aree oggetto della *Strategia nazionale per le aree interne*, vedi: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/le-politiche-di-coesione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coesione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne>.

- migliorare le reti di alimentazione idrica e di smaltimento delle acque reflue, finalizzato alla messa a regime del ciclo delle acque.

Per gli interventi più complessi può essere anche necessario un sostegno iniziale alla gestione delle reti finché non siano sostenibili dalle comunità locali.

Infine, nella progettazione e realizzazione di questi interventi, proprio perché finalizzati a “fare rete”, vanno promosse forme di *governance* cooperative fra i Comuni e fra essi e le istituzioni maggiori, per superare disuguaglianze tra città e paesi e favorire la formazione di più coese identità territoriali.

### **3.4 Prevenzione dai rischi (naturali e umani) e infrastrutture verdi**

Pressoché ogni anno una nuova catastrofe ci ricorda che il dissesto idrogeologico, aggravato dai movimenti sismici, è un male cronico del nostro territorio e l'inerzia a curarlo una colpa grave di governi e speculatori a ogni livello, mentre sarebbe possibile almeno provare a prevenirne i disastrosi effetti. Ma, smaltita l'emozione, resta solo il lavoro di ricostruzioni spesso malfatte.

Eppure, esiste una mappatura del rischio per frane e alluvioni e una stima dei costi di messa in sicurezza del territorio: l'Ispra nell'edizione 2018 del *Rapporto sul dissesto idrogeologico in Italia* fornisce il quadro informativo aggiornato sull'intera nazione, con gli indicatori di rischio relativi a popolazione, edifici, imprese e beni culturali. Il centro studi del Consiglio nazionale dei geologi in collaborazione con il Cresme, ha stimato in 1,2 miliardi di euro l'anno, nel ventennio 1990-2010, il valore dei danni alle sole strutture. I costi di riparazione dei danni indotti ai centri abitati, alle popolazioni e all'ambiente risultano di gran lunga superiori ai costi di prevenzione.

Ci sarebbe solo bisogno di dare avvio a un programma per “riparare” l'Italia, che, per la ricorrente tragicità della questione, dovrebbe costituire il cuore del nostro *Green new deal*. Si tratta di selezionare le situazioni più

pericolose e prevedere in esse interventi di messa in sicurezza dal rischio idrogeologico, nei quali sperimentare soluzioni sostenibili e innovative, come il ricorso all'ingegneria ambientale per integrare o, dove possibile, sostituire le tecniche tradizionali di esclusivo impiego di manufatti in cemento armato.

Mediante interventi di prevenzione dal dissesto idrogeologico, si possono anche produrre contesti ambientali fruibili per le attività umane, dalle coltivazioni pregiate al turismo e al tempo libero, specialmente quando ricadono nei perimetri di un parco territoriale, vere e proprie infrastrutture "verdi" e "blu" lungo i corsi d'acqua. È il caso delle aree comprese nei perimetri dei parchi territoriali o nelle fasce ripariali dei corsi d'acqua che nel loro sviluppo arricchiscono ampi territori, congiungendo le zone montane con quelle costiere.

In definitiva, da un programma sperimentale di infrastrutturazione del territorio, non solo riparatorio, può venire la spinta a un regime di rinnovata convivenza fra insediamenti e natura, contribuendo anche per questa via alla valorizzazione delle zone interne dove risulta più evidente che la limitazione del consumo di suolo coincide con la sua cura.



## 4.

# LA GOVERNANCE

---

Per conseguire la più ampia e articolata mobilitazione di attori pubblici e privati, condizione per moltiplicare gli effetti economico-sociali dell'investimento, conviene progettare un sistema di governo degli interventi con, a un capo, una direzione nazionale di grande forza propulsiva, e, alla base, la più ampia rete di soggetti attuatori.

In estrema sintesi: un soggetto-regia nazionale che, per la programmazione generale, potrebbe fare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, e, per l'attuazione, impegni direttamente gli enti destinatari delle opere, cioè: i Comuni per gli interventi di scala urbana e intercomunale, e, per quelli di scala territoriale, Città metropolitane/Province e Regioni. La funzione di regia dovrà contribuire all'adeguamento delle procedure e ad assicurare un supporto tecnico-amministrativo agli attuatori, a cominciare dal reclutamento del personale aggiuntivo e dalla formazione di tutte le risorse umane.

L'esperienza del passato insegna che sovrapporre macrostrutture commissariali o regionali, necessariamente temporanee, agli enti che in seguito dovranno gestire le opere determina conflitti e pregiudica l'efficacia degli interventi. Mentre con una *governance* che responsabilizza tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, ciascuno per la propria competenza, si conseguirebbe anche il risultato di migliorare le capacità dei governi locali.

Deve essere chiaro chi programma e chi attua, evitando la rovinosa cascata Stato-Regioni-Comuni su cui s'imperviava il *Piano Casa* del 2009

che, rispetto all'enfasi iniziale, non ha prodotto risultati significativi. L'ipotesi di affidarsi a Commissari straordinari – nazionali o regionali – e/o a concessionari può avere senso per realizzare opere chiaramente individuate e di rilievo strategico, come nel caso di alcune grandi infrastrutture, ma non è adatta all'attuazione di programmi complessi e diffusi nel territorio.

Riepilogando in forma schematica, la *governance* potrebbe essere così strutturata:

- una sorta di cabina di regia Stato-Regioni-Comuni responsabile dell'indirizzo programmatico e l'innovazione normativa;
- un'Agenzia di scopo nazionale, per il coordinamento operativo e il supporto ai soggetti attuatori;
- tanti soggetti attuatori (Comuni o Consorzi di Comuni, altri enti) quanti sono gli interventi.

Per innovazione normativa, s'intende la definizione di procedimenti da adottare, eventualmente anche in deroga, a titolo di sperimentazione e, se efficaci, destinati a essere istituzionalizzati. Questa possibilità può essere utile per gli interventi più complessi che richiedono una manovra urbanistica.

Nella funzione di supporto si include il reclutamento e la formazione di una leva di nuovi tecnici pubblici, ai quali affiancare un gruppo scelto di professionisti, programmandone il successivo assorbimento nelle strutture ordinarie dei Comuni, che lamentano gravi deficit di personale tecnico<sup>10</sup>. È necessario anche uno straordinario impulso alla costituzione nei Comuni di sistemi informativi territoriali, sia per gli interventi che per la gestione ordinaria, con la conversione digitale di tutta la documentazione tecnico-amministrativa.

<sup>10</sup> Considerando solo sette grandi Comuni italiani, si contano 4.183 tecnici, con un deficit sul fabbisogno di 1.326 unità (-24,07%). Nel dettaglio: -48,98%, Firenze; -32,69%, Torino; -32,38%, Napoli; -27,72%, Bari; -14,56%, Milano; -10,09%, Genova; -5,51%, Roma. Le carenze sono ancora più ingenti nei medi e piccoli Comuni, tutto questo è effetto di un decremento complessivo del personale comunale pari al 18,02% tra il 2009 e il 2018 (fonte: Cgil-FP).

In conclusione, va inteso che tale programma ha necessariamente un carattere straordinario per rispondere all'esigenza di ripresa economico-sociale e avviare cambiamenti di prospettiva, avvalendosi dell'effetto mobilitante del post-covid. Per questo va superata la farraginoso intermediazione politico-burocratica: vanno responsabilizzati i Comuni quali principali enti attuatori, e le Regioni dovrebbero scoprire e valorizzare i compiti di previsione e programmazione, che danno a questa istituzione forza e ragion d'essere, piuttosto che quelli di amministrazione diretta, tipici degli enti locali.

I Comuni, già forti del loro radicamento, se affiancati da saperi esperti e integrati da nuove risorse umane, saranno in grado di rispondere ai requisiti richiesti dalla Commissione europea. Vincendo questa sfida, nel rispetto di tempi e obiettivi del programma, si sarà fatto un decisivo passo avanti nella riforma della macchina pubblica, condizione indifferibile per stare in Europa.

