

GABRIELE PASQUI, ALESSANDRO BALDUCCI
ALESSANDRO COPPOLA, GIOVANNI LAINO
E AGOSTINO PETRILLO

7. NELLE AREE METROPOLITANE:
RIGENERAZIONE ECOLOGICA
E NUOVE ECONOMIE
PER I QUARTIERI FRAGILI

1. *Le nuove forme spaziali della questione sociale nelle aree metropolitane*

I quartieri rappresentano, anche simbolicamente, contesti nei quali è possibile riconoscere con maggiore nitidezza il rapporto tra disuguaglianze sociali e spaziali nei contesti metropolitani italiani. Pur non essendo semplice definirne con precisione limiti e confini, alcuni recenti esercizi di analisi quantitativa della condizione delle periferie hanno permesso di descrivere la natura multidimensionale delle disuguaglianze spaziali nelle città metropolitane italiane. In particolare, nel 2017 il Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero dell'Economia e delle Finanze ha costruito delle «mappe della povertà», individuando in ciascuna delle 14 aree metropolitane riconosciute dal legislatore sub/aree o quartieri di concentrazione del «disagio», al fine di classificarne e tipizzarne le caratteristiche e di fornire uno strumento operativo a supporto delle politiche urbane e della progettazione locale [DPS 2017]. Nello stesso anno Istat, su sollecitazione della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, ha prodotto e calcolato per i comuni capoluogo delle 14 città metropolitane un indicatore di «vulnerabilità sociale e materiale», costruito attraverso la sintesi di indicatori diversi e orientato a produrre una rappresentazione unitaria e georeferenziata delle disuguaglianze in ambito urbano [Istat 2017].

Entro le geografie definite da questi esercizi di mappatura su base quantitativa, si rivelano a uno sguardo più

fine sia gli aspetti in comune sia la grande varietà di questi quartieri. Parliamo senza dubbio dei grandi «quartieri pubblici» – ovvero i quartieri di edilizia popolare realizzati fino agli anni Ottanta dello scorso secolo e successivamente oggetto di disinvestimento finanziario e gestionale – ma anche di alcune aree di edilizia privata dove nel tempo sono andate concentrandosi condizioni di fragilità se non vera e propria esclusione sociale. Se nei primi l'attore pubblico dispone direttamente di tutte le leve per un intervento di rigenerazione, in quelli privati ci troviamo di fronte a una varietà di attori – a partire dalla proprietà – che rende tale intervento più complesso sebbene appaia egualmente necessario. Anche la loro collocazione appare relativamente variabile: se alcuni sono molto «centrali» trovandosi a ridosso di aree che sono state rivalorizzate nel quadro della crescita immobiliare dell'ultimo ventennio, altri si trovano invece nelle seconde e terze cinture metropolitane in aree dove la redditività degli investimenti privati e l'attenzione pubblica appaiono decisamente minori.

Inoltre, le condizioni di difficoltà demografica, economico-sociale e materiale nella quale versano alcuni di questi quartieri sono state ulteriormente accentuate dagli effetti della crisi economica e sociale dovuta alla pandemia. Il modo in cui si è manifestato negli scorsi mesi questo aggravamento delle condizioni di deprivazione ha assunto diverse flessioni, connesse alla riduzione o addirittura all'azzeramento del reddito, soprattutto per le famiglie e per gli individui in condizioni lavorative precarie; alla difficoltà di accesso ai servizi territoriali, spesso meno strutturati che in altre zone delle città; al divario in termini di dimensioni, qualità e comfort dello spazio domestico; al gap tecnologico connesso alle limitazioni nella connessione in rete e alla mancanza di adeguati supporti tecnologici, che ha colpito soprattutto, anche se non esclusivamente, i giovani in età scolare.

2. Per una nuova azione pubblica nei quartieri «fragili»

In questo quadro di crisi, l'azione pubblica può e deve farsi motrice di una grande iniziativa finalizzata alla rigene-

razione urbana e ambientale di questi quartieri «fragili». Un'iniziativa che, promuovendo nuove attività economiche e opportunità di «lavoro buono» per chi li abita, migliori significativamente le condizioni materiali di vita in quei contesti anche recuperando componenti attualmente sotto-utilizzate o abbandonate del patrimonio immobiliare (si veda la proposta 11).

I «quartieri in crisi», per utilizzare un'espressione in uso nel contesto europeo, presentano infatti condizioni di degrado materiale, soprattutto degli spazi aperti e dei servizi pubblici, scarsa manutenzione, limitata dotazione tecnologica e limitate prestazioni in ambito energetico e ambientale che costituiscono fattori centrali della condizione di disuguaglianza di individui e famiglie che vi abitano. Il programma dovrebbe partire da una valutazione delle iniziative già sperimentate e integrarsi con le altre politiche già adottate ed eventualmente in fase di implementazione nei quartieri target.

L'obiettivo è creare nuovo (e buon) lavoro nel campo della rigenerazione ambientale e tecnologica di questi quartieri, coinvolgendo nei progetti di riqualificazione degli spazi urbani imprese – sia di nuova formazione sia già esistenti – che assumano in modo regolare giovani disoccupati o Neet¹ che risiedono nei quartieri, ma anche donne disoccupate o fuoriuscite dal mercato del lavoro in ragione della crisi legata all'emergenza sanitaria da Covid-19. Rispetto ad altri programmi per i quartieri precedentemente sperimentati quali i Contratti di quartiere 1 e 2 ed altri progetti locali finanziati da bandi nazionali – piano città, piano periferie – il nuovo programma investe sulla creazione e lo sviluppo di economie locali legate alla rigenerazione e transizione ecologica dei quartieri, sulla generazione di nuovi posti di lavoro e di nuove imprese, anche di natura sociale e cooperativa. La centralità di questa dimensione permette anche di articolare l'obiettivo areale – l'individuazione di quel determinato quartiere – con uno specifico obiettivo sociale, ovvero il miglioramento delle condizioni di vita e l'*empowerment* di determinati gruppi sociali individuati come popolazione target. D'altra parte, fortemente

selettivo è anche il catalogo delle azioni finanziabili, in una logica di rigenerazione ecologica dei quartieri, che si accompagna a una più robusta prospettiva integrata della programmazione.

L'ipotesi che proponiamo è che questi interventi siano pensati e attuati quali progetti pilota, esperimenti sul campo volti a definire le caratteristiche di un più grande programma nazionale. I progetti potrebbero essere incardinati nell'ambito della nuova edizione del Programma Pon Metro per il settennio 2021-2027. Pur con alcuni limiti, il Pon Metro – un programma nazionale incluso nella programmazione 2014-2020 avente come aree target i comuni centrali delle aree metropolitane – ha infatti messo a fuoco la necessità di costruire politiche di coesione di carattere metropolitano, attraverso un meccanismo di *governance* che ha visto la partecipazione del governo nazionale e dei governi locali e che potrebbe permettere di rafforzare il governo metropolitano, oggi molto debole anche in ragione dei limitati poteri delle nuove istituzioni metropolitane riconosciute e attivate dalla legge Delrio.

In prospettiva, tuttavia, un programma di questo genere potrebbe essere esteso a un numero molto più elevato di quartieri, anche al di fuori delle aree metropolitane e anche attraverso l'impiego di risorse provenienti dalla *Recovery and Resilience Facility*: l'attività di rigenerazione ambientale e urbana dei quartieri deve diventare una dimensione ordinaria delle politiche di sviluppo, dell'occupazione e dell'inclusione sociale nelle città italiane.

3. *Le azioni proposte*

La «rigenerazione» di un quartiere è naturalmente un processo multidimensionale, che può implicare una grande varietà di interventi. Tuttavia, pensiamo che alcune attività presentino il vantaggio dell'essere sia di grande impatto in termini di qualità della vita sia ad alta intensità di lavoro. Per questo, prioritariamente, nell'ambito dei progetti potranno essere finanziati interventi di manutenzione straordinaria

e di riqualificazione degli spazi pubblici e degli edifici in relazione a queste aree di interesse:

- efficientamento energetico degli edifici residenziali (pubblici e privati) e degli edifici che ospitano servizi pubblici (scuole, servizi sociali, impianti sportivi);

- ridisegno e manutenzione straordinaria degli spazi e dei servizi pubblici (parchi, attrezzature sportive, aree esterne degli edifici scolastici, spazi multifunzionali) e rigenerazione di edifici o spazi pubblici abbandonati, che potrebbero essere recuperati e messi a disposizione per attività di natura sociale;

- potenziamento delle connessioni internet per residenze, scuole e altri servizi pubblici;

- ridisegno di sistemi di raccolta, trattamento e riciclo dei rifiuti con il potenziamento di opportunità locali di trasformazione;

- riqualificazione e rifunzionalizzazione di patrimonio residenziale sottoutilizzato e abbandonato al fine del potenziamento dell'offerta abitativa e/o di servizi.

Tutti questi interventi dovranno essere orientati alla transizione ecologica dei quartieri attraverso una riduzione dei consumi energetici, l'aumento della permeabilità dei suoli e degli edifici, la riduzione dei rifiuti e l'aumento di livelli di riuso, l'incremento della pedonalità e ciclabilità. Inoltre, come abbiamo detto, dovranno essere progettati in una prospettiva di integrazione con una varietà di altre politiche, a partire da quelle per l'istruzione, la formazione e l'occupazione. Da questo punto di vista, l'attivazione di «agenzie locali di quartiere» [Urban@it 2020], a gestione mista fra abitanti, amministrazioni pubbliche e attori del terzo settore, volte al potenziamento e al coordinamento dei servizi socio-educativi già presenti o da attivare nei quartieri rappresenta egualmente una priorità.

4. *Il target sociale e territoriale*

Come abbiamo detto, dal punto di vista sociale il target di questa proposta è duplice: giovani disoccupati, in cerca

di prima occupazione o Neet che risiedono nei quartieri, ma anche donne disoccupate o uscite dal mercato del lavoro in ragione della crisi legata all'emergenza sanitaria da Covid-19. Queste due fasce di popolazione sembrano infatti tra le più fragili di fronte alla crisi e ristrutturazione del mercato del lavoro, con un conseguente rischio di marginalizzazione sociale (come prova il dato di queste ultime settimane sull'aumento degli inattivi, soprattutto nella componente femminile della popolazione)².

Dal punto di vista territoriale l'unità di riferimento è il quartiere, che potrà essere definito in modo diverso nelle differenti città metropolitane, sulla base di una perimetrazione che sarà presentata dai soggetti proponenti (città metropolitane insieme ai comuni nei quali è localizzato il quartiere) sulla base di una ricognizione che tenga conto dei confini amministrativi (per es. quelli dei comuni e dei municipi, laddove esistenti, o di ulteriori articolazioni della geografia dei servizi territoriali), delle analisi già svolte (per es. quelle Istat e DPS), ma anche di altre perimetrazioni amministrative e di *policy*.

Come abbiamo detto, i quartieri che potranno essere oggetto di intervento non saranno riconducibili esclusivamente alla famiglia degli interventi Erp, ma potranno comprendere anche quartieri di edilizia privata caratterizzati da fenomeni di *filtering down* e di fragilità demografica e sociale. Molto spesso sono questi i quartieri nei quali si possono riconoscere veri e propri *wicked problems* – problemi multidimensionali di difficile trattabilità – che andranno affrontati anche attraverso forme più risolutive di intervento pubblico, quali l'acquisizione e rifunzionalizzazione del patrimonio. La collocazione esterna ai comuni capoluogo rappresenta un elemento di interesse delle proposte avanzate, in ragione del fatto che spesso situazioni di particolare degrado in comuni diversi da quello capoluogo finiscono per essere poco trattate dalle politiche. In questo senso, l'iniziativa che proponiamo potrebbe essere considerata una delle prime politiche autenticamente metropolitane dello Stato italiano.

5. *Scala, attori, «governance», risorse*

La scala del programma è nazionale e, sulla base di una profonda rivisitazione della recente esperienza del Pon Metro, potrebbe prevedere un principio di forte partecipazione delle città metropolitane e dei comuni nella definizione e nella gestione dei singoli progetti. L'autorità di gestione potrebbe essere identificata nei partenariati locali, sulla base del modello offerto dai *Local Action Plan* del programma *Urbact* poi ulteriormente evoluto nel quadro del programma *Urban Innovative Actions* (UIA). I partenariati locali potrebbero costituirsi come Associazioni Temporanee di Scopo (ATS) o per mezzo di altre forme più aggiornate che rappresentino la natura «coalizionale» della modalità di disegno e realizzazione dei progetti.

Le città metropolitane, di concerto con i comuni nei quali sono collocati i quartieri selezionati, sarebbero individuate quali autorità urbane (AU), ai sensi del Regolamento UE e assumerebbero il ruolo di organismo intermedio (OI) sulla base di un apposito atto di delega da parte dell'Agenzia per la coesione territoriale, a cui sarebbe assegnato il ruolo di Autorità di gestione (AdG) dell'intero programma.

Un altro aspetto essenziale è quello del rafforzamento della «capacità», soprattutto in termini di personale adeguato effettivamente disponibile delle diverse istituzioni locali e degli attori coinvolti. Da questo punto di vista, è fondamentale che parte delle risorse del programma sia dedicata all'inserimento di tale personale il cui fabbisogno andrà indicato espressamente nella proposta. Inoltre, un fondo di progettazione volto a finanziare le attività di elaborazione delle proposte servirà ad ovviare alle diverse condizioni organizzative e finanziarie delle amministrazioni e dei contesti locali.

Infine, a completare il quadro della *governance*, si potrebbe pensare anche a un coinvolgimento di alcune grandi imprese pubbliche nazionali che nella prospettiva della definizione di loro nuove «missioni strategiche» da concordare con lo Stato potrebbero svolgere un ruolo di sostegno tecnico e anche, in parte, finanziario³.

Un ruolo centrale di accompagnamento operativo e sul campo potrebbe inoltre essere svolto dalle università, sia nella fase del disegno che in quella dell'attuazione della politica. Compito delle università sarebbe quello di sperimentare modalità di progettazione e di implementazione che tengano conto anche delle buone pratiche italiane e internazionali.

Il programma potrebbe partire da una fase sperimentale che ricomprenda un numero limitato di quartieri per poi potenzialmente estendersi in una seconda fase, e come fatto in Francia con il *Plan National de Renouvellement Urbain*, a un insieme più ampio di quartieri anche al di fuori delle aree metropolitane.

Nella prima fase, le 14 città metropolitane potrebbero selezionare fino a un massimo di 3 quartieri entro il proprio territorio. La selezione dovrebbe avvenire sulla base di candidature che esplicitino quattro aspetti fondamentali:

- la costituzione di un partenariato locale che garantisca che gli effetti del programma siano indirizzati efficacemente al contesto di riferimento;

- un'indicativa perimetrazione dell'area bersaglio, sulla base di argomentazioni quantitative e qualitative e una sua «descrizione densa» che restituisca precedenti attività di analisi e ingaggio della popolazione locale;

- l'identificazione dei problemi occupazionali e dei potenziali in termini di competenze della popolazione, con particolare riferimento alle fasce giovanili e femminili;

- le condizioni materiali dei quartieri e dei patrimoni abitativi sulle quali il progetto intende lavorare attraverso il varo di progetti di riqualificazione e l'avvio di iniziative imprenditoriali.

Successivamente, sulla base di un processo di valutazione delle proposte e di concertazione fra lo Stato e territori, sarà selezionato un primo insieme di progetti di cui almeno la metà nelle aree metropolitane meno sviluppate o «in transizione» del precedente Pon Metro (Bari, Cagliari, Catania, Messina-Reggio Calabria, Palermo, Napoli).

La forte limitazione del numero dei progetti in questa prima fase sperimentale intende enfatizzarne la natura esemplare anche al fine di massimizzare gli «apprendimenti» in

vista della seconda fase. L'accompagnamento tecnico dei progetti dovrebbe essere indirizzato a definire modalità efficaci di coinvolgimento di imprese che garantiscano nuova e buona occupazione per membri delle popolazioni target, anche attraverso il contributo dei partenariati locali.

Contestualmente, andranno predisposti protocolli di *procurement* che permettano un ampio ricorso a «clausole ambientali» e «clausole sociali» finalizzate al massimo coinvolgimento occupazionale possibile di persone rispondenti ai profili indicati. La lunga durata del programma permetterà anche l'avvio di iniziative volte allo sviluppo di nuove imprese – anche facendo leva su altre misure quali progetti FSE, sulle misure a sostegno dei destinatari dell'RDC e sull'attivazione di università e centri di ricerca pubblica – che possano progressivamente accedere alle opportunità di *procurement* pubblico aperte dal programma⁴.

Progetti ragionevolmente complessi per i singoli quartieri dovrebbero avere una dotazione di 20-25 milioni di euro ciascuno, per un totale di 200-250 milioni di euro per i primi 10 progetti sperimentali. Il costo complessivo del progetto potrebbe attestarsi per 100 quartieri sui 2-2,5 miliardi e mezzo di euro.

Per la fase sperimentale, due terzi circa di questi fondi potrebbero provenire da risorse comunitarie (la nuova programmazione, comprensiva anche delle risorse della *Recovery and Resilience Facility*) mentre il cofinanziamento potrebbe invece essere garantito da risorse nazionali, regionali e dei comuni coinvolti. Inoltre, parte dei finanziamenti dovrebbe provenire da un'estensione nel medio termine dei crediti fiscali previsti dal cosiddetto «decreto Rilancio» e che risultano accessibili anche dalle Aziende Territoriali per l'Edilizia Pubblica.

Una prima versione della proposta è stata discussa con Rossana Torri, Andrea Ghirlanda, Claudio Calvaresi, Elena Fontanella, Roberto Nocerino e Davide Bazzini. Il presente testo è quindi debitore dei loro preziosi commenti e indicazioni dei quali li ringraziamo in questa sede.

Note

¹ Si intendono giovani né occupati né inclusi in attività formativa (*Neither in Employment or in Education or Training*).

² La prima fotografia del mercato del lavoro durante la pandemia del Covid-19 è appena pubblicata dall'Istat a maggio. Le stime, ancora provvisorie, mostrano che l'impatto dell'emergenza sanitaria si vede essenzialmente dal calo brusco dei disoccupati che sono finiti tutti tra gli inattivi. A marzo, infatti, l'Istat ha registrato una consistente crescita del numero di inattivi (+2,3%, pari a +301 mila unità) – tre volte più elevata tra gli uomini (+3,9% pari a +191 mila) rispetto alle donne (+1,3% pari a +110 mila) – porta il tasso di inattività al 35,7% (+0,8 punti). Il passaggio disoccupati a inattivi si spiega con la sostanziale difficoltà che sta vivendo il mercato del lavoro, con le assunzioni ferme ormai da mesi.

³ Si veda la proposta del Forum Disuguaglianze Diversità, *Missioni strategiche per le imprese pubbliche italiane. Un'opportunità per guidare lo sviluppo del paese*.

⁴ Le politiche di riarticolazione dei processi di *procurement* pubblico locale attraverso la formulazione di nuove clausole sociali come opportunità di creazione di nuove imprese nell'ambito dell'economia circolare urbana è da tempo al centro di diverse sperimentazioni europee. Si veda il progetto *Mares de Madrid* finanziato dal programma *Urban Innovative Actions*, promosso dal Comune di Madrid e volto alla formazione di nuove imprese sociali nell'ambito dell'energia, della mobilità, del riciclo, dei servizi di cura e del cibo. Si veda la pagina <https://www.uia-initiative.eu/en/uia-cities/madrid>.

Riferimenti bibliografici

DPS

2017 *Poverty Maps. Analisi territoriale del disagio socio-economico delle aree urbane*, Roma.

Istat

2017 *Materiali per la Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie*, Roma.

Petrillo, A.

2018 *La periferia nuova. Disuguaglianza, spazi, città*, Milano, Franco Angeli.

Urban@it

2020 *Quinto Rapporto sulle città italiane. Politiche urbane per le periferie*, a cura di G. Laino, Bologna, Il Mulino.