

**Audizione Cisl sul DdL 1131 “Misure per la rigenerazione urbana” e collegati**Premessa

Il “territorio” gioca un ruolo decisivo nel determinare la qualità della vita delle persone e delle famiglie. Le attività produttive, i servizi, le infrastrutture, le risorse culturali sono elementi essenziali nel definire le opportunità dei cittadini, nell’avvicinarli o allontanarli dal disagio e dalla povertà.

Alla costante erosione dei diritti sociali si è infatti accompagnato un processo di trasformazione urbana a più facce: in effetti, nell’arena delle città contemporanee, irrompono nuove “forze” che stanno modificando i rapporti tra gli spazi urbani e i legami sociali.

Allo stesso tempo, le città determinano e subiscono notevoli cambiamenti ambientali, climatici, sociali ed economici. I diversi fattori di pressione sul contesto urbano lo rendono maggiormente complesso ed articolato, mettendo in gioco attori e luoghi inusuali, determinando nuove “rifunionalizzazioni” dei vuoti urbani e dando vita a nuove tipologie d’uso diversificate e potenzialmente creative.

Quindi un rinnovato urbanesimo dovrebbe dar vita ad una nuova consapevolezza che la qualità della vita nelle città è direttamente proporzionale alla qualità degli spazi urbani, alla permeabilità, accessibilità e sostenibilità della loro infrastrutturazione sociale.

Questo dovrebbe far uscire dalla pianificazione urbana come l’abbiamo conosciuta fino ad oggi, individuando indicatori che misurino la qualità e non solo la quantità dell’infrastrutturazione delle città, valorizzando la possibilità di innovazione sociale che si può realizzare in ambito urbano, facendo “bene comune” degli spazi e dei servizi urbani.

Superare gli schemi degli standard urbanistici a cui siamo abituati significa aprire nuove possibilità di rigenerazione urbana, capace di adeguarsi e di agire in un nuovo contesto e individuare strumenti di “lettura” che tengano insieme l’inclusività dei luoghi e la capacità di un ecosistema urbano in grado di generare reti sociali di prossimità, innovativi e collettivi.

Di fronte ai cambiamenti sociali, economici e culturali in corso, le città sono quindi chiamate a modificarsi e riorganizzare lo spazio urbano in base a nuovi principi e a nuove logiche di sviluppo: da questo punto di vista i “vuoti urbani” e gli spazi non più utilizzati si offrono come opportunità per ripensare le funzioni del territorio sviluppando nuove sinergie tra pubblico, privato e sociale.

In quest’ottica si aprono tutta una serie di possibilità nuove che offrono l’opportunità, per ora solamente intravista, di un’azione politica mirata a far sì che la “questione urbana” diventi centrale nell’affrontare nuovi modelli di sviluppo economico-sociale.

Quale sarà l'idea della città, della mobilità e della convivenza nel futuro post-Covid? In che modo i nuovi bisogni, le nuove abitudini di vita e lavorative genereranno domande di prodotti, servizi, spazi?

Le città sono i giganti della nostra civiltà occidentale: luoghi di innovazione, sviluppo, ma anche di difficili esistenze e di intollerabili disuguaglianze. L'incontrollata crescita delle dimensioni di queste metropoli assume caratteristiche patologiche, quando pensiamo alla qualità della vita media dei loro abitanti.

La pandemia che stiamo attualmente vivendo colpisce in modo evidente le zone con la maggiore densità di popolazione: la concentrazione abitativa, i trasporti di massa, gli uffici, costituiscono i luoghi ideali per la proliferazione dei contagi.

Alcuni numeri per comprendere la dimensione del fenomeno: le città occupano il 4% della superficie terrestre, ma ospitano oltre il 50% della popolazione mondiale e consumano il 75%, rilasciando circa il 70% delle emissioni nocive.

Questo periodo di crisi ci chiama ad un ripensamento profondo dei nostri stili di vita, dei luoghi e delle loro funzioni. Forse è l'occasione anche per riconsiderare le nostre città nelle loro relazioni con le contraddizioni che in questi secoli ne hanno caratterizzato la storia: in particolare, il rapporto tra urbano ed extra-urbano, il fenomeno dell'urbanizzazione, che ha spinto le masse verso luoghi che costituiscono al tempo stesso, opportunità, insicurezza e malessere.

Un aspetto fondamentale di questo discorso può essere riferito ai cambiamenti nelle modalità di lavoro che oggi ci si presentano. La pandemia ci ha costretti a considerare tra le opzioni possibili forme di lavoro a distanza precedentemente poco diffuse. Il lavoro agile non è certamente ciò che molti hanno sperimentato durante i mesi di lockdown.

In quei mesi, infatti, non solo si lavorava da remoto, ma lo si faceva con le scuole chiuse e i figli a casa, con la mobilità ridotta dai trasporti bloccati, con l'impreparazione associata ad una scelta repentina ed obbligata. Lo smart working è altra cosa.

Si tratta di ripensare le modalità organizzative, dar vita ad una diversa socialità e ad un nuovo rapporto tra datore di lavoro e lavoratori. Questo ripensamento, se ben governato e negoziato, potrebbe determinare grandi innovazioni e miglioramenti anche in termini di benessere dei lavoratori e, quindi, di produttività per le organizzazioni, pubbliche e private.

Il cambiamento delle logiche occupazionali potrebbe avere ricadute fondamentali anche sulla vita delle città e sul rapporto delle stesse con il resto del territorio: le aree interne, i borghi, i piccoli centri urbani.

L'Italia, d'altronde, è caratterizzata da borghi diffusi, da piccole realtà ricche di storia, identità, legami e radici. Spesso la ricerca di un lavoro allontana i giovani dalle loro origini e crea, assieme all'opportunità lavorativa, costi sociali legati allo spopolamento delle aree rurali interne e dei piccoli borghi.

Un forte investimento sulla diffusione del lavoro agile potrebbe aiutare a invertire questa tendenza. La possibilità di lavorare a distanza, da casa o da hub decentralizzati, permetterebbe di riequilibrare un rapporto anomalo tra la forza attrattiva della città e l'aspirazione ad una vita radicata nelle relazioni e nella storia che spesso solo i borghi e i luoghi d'origine possono soddisfare.

Dovremmo iniziare a porre al centro del dibattito una “nuova questione urbana” che ha conseguenze profonde sia riguardo alle opportunità e la qualità della vita associata ai luoghi di residenza, sia alla qualità della nostra vita individuale e relazionale.

Si tratta di liberare il lavoro dalla sua gabbia fisica e di creare nuove opportunità, per persone e luoghi. L'Italia ha una ricchezza diffusa fatta di luoghi bellissimi, ricchi di storia, tradizioni, relazioni. L'opportunità di consentire a tanti lavoratori la riconquista di tali spazi rappresenta una opportunità unica per dare nuova vitalità a questi luoghi e, al contempo, garantire una qualità di vita migliore a moltissimi che desidererebbero rimpadronirsi dei loro spazi vitali, oggi per loro e, nel futuro, per i loro figli.

Spezzare le catene del pendolarismo avrebbe un effetto decisivo sul miglioramento della qualità della vita di milioni di persone. Senza parlare degli effetti benefici sull'ambiente derivanti da una decongestione dei centri cittadini: minori spostamenti, più tempo libero e una migliore distribuzione del carico antropico sul territorio. Si tratta di spingere le organizzazioni pubbliche e private verso forme e strutture più moderne e sostenibili. Ne guadagnerebbero in impegno, coinvolgimento e produttività. Ne risentirebbe positivamente l'economia dei territori e di territorio. Si potrebbero misurare effetti positivi sulle politiche demografiche, necessarie a sostenere quelle previdenziali. Si potrebbero sviluppare nuovi ambiti di integrazione nelle politiche migratorie, distanti da quelli ostili delle periferie urbane.

Un'idea potrebbe essere quella di rilanciare i borghi italiani: attualmente il 72% dei Comuni italiani conta meno di 5 mila abitanti (circa 5.400). Di questi, 2.381 si trovano in uno stato di avanzato abbandono, mentre gli altri sono spopolati. Si tratta di un patrimonio storico che potrebbe trovare nuovo slancio dalla diffusione delle tecnologie digitali, che consentirebbero di vivere e lavorare in questi territori.

Un'altra idea potrebbe essere quella del south working: lavorare da remoto permette di essere in luoghi diversi rispetto a quelli dove si trova fisicamente l'ufficio. Tutto ciò potrebbe consentire a molte persone di poter ritornare nelle loro “terre d'origine”, continuando a svolgere le proprie mansioni a distanza, ripopolando le aree del mezzogiorno del paese. Da una recente indagine riportata Sole24ore risulterebbe che già 45.000 lavoratori stiano praticando questa possibilità.

#### Considerazioni sui Ddl per la rigenerazione urbana

Innanzitutto va premesso che la proliferazione, più o meno contemporanea, di disegni di legge diversi, su un tema così delicato e centrale nel futuro del Paese, sollecita la necessità di

provare a ricondurre e mediare le varie proposte in un unico disegno unificato che si collochi all'interno di un più ampio progetto di politica economica e sociale nazionale.

Il nostro giudizio complessivo rimane pertanto sospeso, sebbene dalle osservazioni che seguiranno potrà essere osservata una generale condivisione di singole proposte contenute nei ddl.

Nella speranza di poter procedere nella direzione auspicata, abbiamo quindi impostato le nostre osservazioni.

Ridisegnare le politiche urbane, come abbiamo già detto, significa ridisegnare la mappa della nostra società, i modelli di convivenza, le strutture lavorative, le infrastrutture. Non lo si può fare senza costruire una visione comune, frutto del coinvolgimento e del contributo della cittadinanza, delle parti sociali, delle parti politiche.

Per quanto ci riguarda, considerati il poco tempo disponibile dal momento della convocazione di questo incontro e le considerazioni di cui sopra, abbiamo perciò ritenuto impossibile fare una ricognizione dettagliata, uno per uno, dei 6 ddl su cui si svolge questa audizione, e ci limitiamo pertanto a sottolineare le questioni che a nostro avviso devono essere oggetto di priorità nell'ambito di un progetto di rigenerazione urbana che voglia contribuire ad affrontare complessivamente la questione. Solo per il ddl. 1131 ci soffermeremo, dopo una prima ricognizione degli altri 5 ddl, dedicandovi una analisi più puntuale

Escluso il più recente dei ddl, il 1981, prodotto a ottobre, che si indirizza anche in tal senso, complessivamente i testi in esame non intercettano pienamente le necessità e le opportunità nascenti dal nuovo assetto sociale/lavorativo che ereditaremo dalla pandemia.

Da questo esame congiunto ci si augura perciò che possano emergere, oltre alle sintesi più opportune, anche alcune integrazioni utili a mettere in campo soluzioni che, mantenendo invariati alcuni principi fondamentali, a partire dall'impegno a non aumentare il consumo del suolo, impegno ribadito in tutti i disegni di legge in esame, siano in grado di favorire il rilancio di aree spopolate e contribuiscano a generare un'offerta abitativa anche commercialmente più flessibile della attuale, capace di strutturarsi con modalità che consentano la riqualificazione costante degli immobili e di agevolare la mobilità abitativa dei cittadini, assecondando le mutevoli necessità che, tempo per tempo, caratterizzano la vita delle famiglie e degli individui.

In effetti il tema di un'azione che conduca ad una diversa distribuzione demografica è affrontato da quasi tutti i disegni in esame, con particolare attenzione al tema della riqualificazione dei borghi e dei piccoli centri storici da parte dei ddl 985 e 1302.

Il ddl 1981 è poi esplicito nel definire la possibilità di incentivare la delocalizzazione delle abitazioni, considerando evidentemente la possibilità di trasformare aree edificate in aree verdi e viceversa, con consumo di suolo a saldo pari a zero.

Sempre nell'intento di non aumentare il consumo del suolo e di riqualificare i centri cittadini agiscono lo stesso ddl 1981 e i ddl 970 e 1943 (che prevede anche un sistema di penalizzazioni

e incentivazioni per evitare che gli immobili siano tenuti vuoti) con ipotesi che si spingono fino a individuare progetti di edilizia popolare (ddl. 970) e sociale (ddl. 1943) ricavati dalla riqualificazione degli immobili dismessi dei centri urbani.

Condividendo complessivamente questa impostazione, che potrebbe favorire una distribuzione della popolazione più sostenibile e compatibile con la tutela dell'ambiente, la diffusione di sviluppo economico e la cura del territorio, riteniamo però che una simile svolta abbia bisogno anche di strumenti di locazione finanziaria che, affiancandosi al tradizionale istituto della proprietà individuale e della locazione tra privati, diano alle famiglie la possibilità di accedere all'utilizzo di nuove abitazioni, corredate di arredi e servizi, con flessibilità, sia rispetto al tempo che allo spazio occupato. Strumenti di questo tipo potrebbero garantire un continuo aggiornamento degli immobili, locati per periodi limitati, sul piano dell'impatto ambientale, generando attività economiche oltre che compatibilità ecologiche, e fornire, assieme all'uso abitativo, anche tutti i servizi necessari alla conduzione delle abitazioni, facendo emergere, in molti casi, anche quote di lavoro sommerso. La previsione di una simile offerta dovrebbe però trovare incentivazione fiscale adeguata, con la possibilità di detrazione dei canoni di locazione, al fine di favorirne lo sviluppo.

La riqualificazione del patrimonio immobiliare è una priorità per garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza dell'abitare e per migliorare la qualità sociale ed ambientale delle periferie degradate, oltre che una grande occasione per promuovere l'occupazione e l'impiego dell'imprenditoria locale.

Proprio la rigenerazione urbana può diventare l'occasione per realizzare nelle periferie quei progetti di inclusione sociale che, a differenza degli interventi volti solo a ripristinare l'ordine pubblico, facilitano un miglioramento delle condizioni di vita nei luoghi del più profondo disagio.

Nella competizione crescente tra aree e attori della trasformazione urbana e per migliorare la qualità della vita nella città, l'innovazione nel disegno dei servizi, la qualificazione dei modelli di sviluppo e la cura del rapporto con il territorio sono obiettivi strategici verso cui diviene prioritario orientare ogni intervento.

La rigenerazione urbana può rappresentare l'occasione giusta, anche per risolvere problemi come l'assenza di identità di un quartiere, la totale mancanza di spazi pubblici, andando ad incidere positivamente sulla qualità della vita delle persone e sul loro senso di appartenenza ai luoghi, costituendo un fattore decisivo nella riduzione delle disparità e promuovendo una maggiore coesione sociale.

Oltre ai "semplici" interventi sugli aspetti relativi agli immobili, ci si deve porre l'obiettivo di intervenire sulla riqualificazione delle infrastrutture urbanizzate ed il trattamento delle tematiche sociali, economiche ed ambientali.

In quest'ottica, beni situati in ambiti strategici, che alla collettività non forniscono più né ricchezza né utilità, se adeguatamente valorizzati e gestiti possono produrre grandi benefici economici e sociali, rappresentando un patrimonio da utilizzare come volano strategico per

attivare opportunità di sviluppo territoriale e locale (vi fa esplicito e condivisibile riferimento il ddl. 1943).

Inoltre, la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente, oltre a garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza dell'abitare, può promuovere la ricerca e l'innovazione tecnologica, oltre ad essere un importante fattore di rilancio e crescita economica per il settore delle costruzioni, che oggi più che mai si trova in estrema sofferenza.

Occorre innanzitutto superare il tabù della demolizione e ricostruzione: conviene abbattere gli edifici, cancellando in questo modo anche i pessimi risultati della pianificazione urbana anni Settanta, e realizzare scuole, asili, negozi, centri culturali e spazi ricreativi che diano vita ad una sorta di "rinascimento urbano".

Gli interventi di rigenerazione dovranno permettere il miglioramento della qualità urbana, a partire dalle zone periferiche, che non devono più essere viste come luoghi marginali della città, ma devono diventare zone urbane da integrare nel tessuto edilizio e sociale della città stessa, anche con una riqualificazione totale o parziale ad area verde.

Si sta sempre più diffondendo la consapevolezza che il ciclo storico caratterizzato dall'espansione disordinata si stia esaurendo. Proprio per questo si deve puntare al rinnovo dell'esistente per non consumare ulteriore suolo, per dare soluzione ai problemi energetici, per tutelare il paesaggio e per rilanciare l'intera economia italiana.

La Cisl ritiene a questo punto non più procrastinabile la predisposizione di un piano strategico complessivo, che preveda modalità di intervento pubblico-privato accompagnate da soluzioni politico-amministrative che siano in grado di garantire iter semplificati e tempi di realizzazione certi.

Un piano che contribuisca a liberare aree già urbanizzate, trasformandole in piazze, servizi e parchi urbani, riqualificando così anche il capitale sociale delle periferie.

Si tratta di una grande occasione di rilancio dell'economia del nostro paese, che può generare un flusso economico virtuoso in grado di recuperare quelle parti di città, dove l'assenza di funzioni direzionali e di insediamenti qualificati, la mancanza di servizi sociali ed il deperimento degli spazi pubblici hanno prodotto forme di tensione ed esclusione sociale.

Perché tutto ciò possa avvenire, occorre intervenire con politiche che siano in grado di investire sia l'ambito legislativo, che quelli istituzionali ed economico-finanziari. Nell'affrontare i temi del recupero e della valorizzazione delle aree periferiche con programmi complessi, si dovranno perseguire, anche mediante l'uso di risorse private, obiettivi di riqualificazione diffusa degli spazi pubblici, di risanamento e ripristino delle aree degradate, d'inserimento di funzioni e attività per servizi collettivi ed attrezzature, volti a favorire i processi di inclusione e sviluppo sociale.

La Cisl quindi ritiene che si debbano promuovere azioni concrete ed efficaci che siano in grado di trasmettere un nuovo concetto di urbanizzazione che non si rivolga solamente alla gestione dell'esistente, ma che abbia uno sguardo rivolto verso il futuro caratterizzato da interventi di

elevata qualità edilizia e architettonica, ma che abbia anche degli standard innovativi dal punto di vista energetico, ambientale, della riqualificazione sociale e che fornisca una serie di servizi utili che consentano un miglioramento della vita delle persone all'interno delle aree urbane.

Ed ecco quindi che la rigenerazione urbana rappresenta un'occasione imperdibile, non soltanto per rimettere in moto il ciclo edile senza compromettere la difesa del suolo, ma anche e soprattutto per rilanciare le politiche abitative per i ceti meno abbienti.

Affrontando il tema in modo complessivo, emerge chiaramente che l'amministrazione pubblica debba pianificare lo sviluppo, governando il territorio ai vari livelli, nazionale, regionale e comunale. Occorrono politiche di intervento che investano il quadro legislativo, istituzionale e finanziario.

Il tentativo di definire una normativa nazionale organica in materia di rigenerazione urbana ci pare quindi non solo opportuno ma anche necessario. Necessità che corrisponde fra l'altro anche all'esigenza di assicurare una certa coerenza degli interventi che non possono essere lasciati alla mera discrezionalità delle Regioni e degli enti locali e, prima ancora, alle sole sollecitazioni dei privati.

Proprio per questo condividiamo quanto previsto dall'articolo 4 del ddl 1131, del quale ci occuperemo esclusivamente da questo punto in poi, ovvero l'emanazione di un decreto che istituisce il Piano nazionale della rigenerazione urbana. Inoltre, le Regioni e gli enti locali hanno bisogno non soltanto di principi solidi e procedure chiare a cui attenersi, ma anche di risorse finanziarie e supporto tecnico. Sotto questo profilo il disegno di legge sembrerebbe provvedere adeguatamente.

In effetti, l'articolo 5, che istituisce il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana, e l'articolo 6, che prevede il riparto annuale delle risorse, rispondono a pieno titolo a questa esigenza. A questi, va aggiunto l'articolo 13 che prevede ulteriori risorse, ricorrendo ai fondi strutturali europei.

È condivisibile quanto contenuto nell'articolo 11, che prevede, da un lato, interventi volti a tutelare i beni culturali ed i centri storici e dall'altro disposizioni per contrastare lo spopolamento e la "desertificazione commerciale".

Risulta particolarmente apprezzabile l'articolo 2 del disegno di legge che individua tre differenti categorie di degrado urbanistico attribuendo rilevanza autonoma alle aree o complessi caratterizzati da "degrado socio-economico".

Ovviamente, visto che la maggioranza del patrimonio edilizio esistente nel nostro Paese è stato realizzato negli anni 60/70 e non ha ricevuto una adeguata manutenzione, riteniamo che l'asse portante della rigenerazione non possa non riguardare il "degrado edilizio". Condivisibile, a questo proposito, quanto annunciato dall'articolo 17, che prevede alcune riduzioni di oneri e alcuni incentivi fiscali per gli interventi di rigenerazione urbana.

Ma è chiaro anche che vi sono numerose situazioni di abbandono, di pericolosità sociale, di sovraffollamento o di sottoutilizzazione degli immobili che meritano di essere affrontate mediante lo strumento della rigenerazione.

Per raggiungere gli obiettivi di una rigenerazione delle aree urbane è quindi indispensabile una strategia complessiva, che garantisca standard di qualità, bassi costi, minimo impatto ambientale e risparmio energetico.

Servono dunque ricerca, intelligenza, lavoro coordinato per ridare capacità alla nostra industria e mettere in moto un volano di processi economici capace di garantire un grande ritorno. Occorre perciò una politica nazionale sulla rigenerazione delle città, ma questa presuppone un salto culturale di tutti i protagonisti chiamati in causa.

A questo proposito risulta condivisibile quanto stabilito dall'articolo 3 che istituisce una cabina di regia nazionale per favorire la realizzazione degli obiettivi del piano nazionale di rigenerazione urbana ed il coordinamento tra le varie amministrazioni ed istituzioni coinvolte.

Altrettanto condivisibile quanto sostenuto dall'articolo 18, che prevede che, anche in caso di cessazione del mandato del sindaco, il consiglio subentrante ha l'obbligo di dare continuità ai programmi per l'attuazione di interventi di rigenerazione urbana già avviati dall'amministrazione precedente.

Infine, desideriamo esprimere un'ultima considerazione rispetto agli obiettivi di partecipazione che il disegno di legge richiama giustamente all'articolo 1 lettera n) facendo riferimento al coinvolgimento degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi.

In una situazione in cui le trasformazioni socioeconomiche degli ultimi decenni hanno favorito non solo l'accentuazione delle disuguaglianze, ma anche un progressivo indebolimento dell'attivismo sociale e politico, la partecipazione dei cittadini è indispensabile per giungere a soluzioni condivise.

La Cisl, proprio per questo, condivide quanto previsto dal disegno di legge e ritiene fondamentale la consapevolezza ed il coinvolgimento dei cittadini, che devono essere informati sul fatto che gli edifici così come sono oggi non vanno più bene e che un piano nazionale di rigenerazione urbana è uno strumento di sviluppo, crescita occupazionale, ma anche un'occasione per riconnettere il progetto della città alla vita quotidiana.

Al tempo stesso ci preme sottolineare che il provvedimento non prende in considerazione il coinvolgimento dei sindacati maggiormente rappresentativi che potrebbero facilitare non poco l'interlocuzione fra governanti e governati, anche grazie ad una articolata e diffusa presenza sul territorio nazionale e che, soprattutto, potrebbero dare il loro contributo coordinando le politiche del lavoro con quelle abitative, condizione necessaria affinché si raggiunga l'equilibrio indispensabile a rendere la rigenerazione urbana non solo un momento di riqualificazione ambientale ma anche la ripartenza di un modello sociale che metta al centro la persona e il lavoro.





Per vincere questa sfida serve dunque una ampia condivisione politica e sociale tra Governo, Parlamento, Regioni, Comuni e Parti Sociali. Proprio per questo, nel ringraziare la Commissione per l'audizione che ci è stata concessa, manifestiamo anche il desiderio di un ulteriore e maggiore coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.