

Prime valutazioni sull'applicazione del Programma Nazionale per l'Innovazione e la Qualità dell'Abitare nei territori

Per la Redazione - Serena Moriondo

1 luglio 2021



La Redazione dell'Associazione Nuove Ri-Generazioni ha esaminato, fino ad ora, dodici idee progettuali di altrettante amministrazioni comunali, metropolitane o regionali che hanno partecipato al bando del Programma Nazionale per l'Innovazione e la Qualità dell'abitare (PINQuA).

In attesa di proseguire con la conoscenza di altre esperienze locali e approfondire i progetti che saranno ammessi al finanziamento ministeriale, avanziamo alcune prime riflessioni.

1. Le idee progettuali esaminate

Innanzitutto, una illustrazione per sommi capi, rimandando alle schede pubblicate nel sito per una lettura più approfondita:

- 1. Torino** - i tre ambiti scelti dalla Città di Torino riguardano tre aree particolarmente esposte al disagio socio-economico ed abitativo: **Porta Palazzo, Racconigi e Vallette**. Le proposte progettuali prevedono interventi di realizzazione di nuovi complessi di edilizia pubblica, la manutenzione dell'area mercantile all'aperto più grande d'Europa, l'efficientemente energetico di una scuola, la realizzazione di aree verdi diffuse, la manutenzione del suolo con la messa in posa di un tappeto ad alte prestazioni fonoassorbenti sui tratti dove sono presenti scuole e residenze per anziani, collegamenti ciclabili.
 - 2. Milano** - Gli ambiti scelti dalla Città di Milano riguardano due quartieri su cui attivare il potenziamento del sistema abitativo e dei servizi di welfare: **Greco-Niguarda** (Greco Segnano Pratocentenaro Niguarda) e **San Siro**. Uno insiste nella zona a nord est, l'altro a ovest. Entrambi puntano alla rigenerazione di aree e spazi già definiti e costruiti, e individuano ciascuno un immobile di proprietà pubblica da recuperare e riprogettare destinandolo all'abitazione transitoria come fulcro di un piano più ampio di potenziamento del sistema abitativo e dei servizi di welfare urbano, che comprende anche la sistemazione delle strade limitrofe e degli spazi pubblici, oltre alla dotazione di nuovi servizi di prossimità.
 - 3. Perugia** - L'ambito scelto dalla Città di Perugia, riguarda il miglioramento della qualità dell'abitare basato su mobilità sostenibile, qualità e identità degli spazi pubblici, energia pulita, miglioramento dei servizi, riqualificazione e valorizzazione delle aree verdi del quartiere: **Ponte San Giovanni**. Gli interventi previsti prevedono
-

il recupero di grandi edifici oggi in abbandono, l'Ipogeo dei Volumni e la Necropoli del Palazzone, quali elementi identitari del territorio, ma anche una riqualificazione più generale di altre strutture del quartiere con la collaborazione di soggetti pubblici e privati.

4. **Firenze** - Due ambiti di intervento: **Ri-abitare cultura a Firenze; Lupi di Toscana Firenze/ Non case ma città 1 e 2** all'interno del quadrante sud-ovest della città. Il primo riguarda il recupero dell'ex Caserma di Santa Maria Novella che diventerà un hub sociale e culturale nel cuore della città, mentre il secondo (suddiviso in due parti), riguarderà il recupero dell'ex Caserma con l'intento di incrementare il patrimonio Erp e offrendo forme diversificate di *housing* sociale, nuove aree destinate a verde urbano e agricolo, piazze e aree pedonali.
 5. **Taranto** - I due ambiti scelti dalla Città di Taranto riguardano due quartieri: **Città Vecchia e Paolo VI**. Due proposte progettuali sulla riduzione del disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alla riqualificazione di immobili in stato di abbandono nel cuore del vecchio centro storico della città, la creazione di un parco urbano con orti di comunità e di una "foresta urbana", nuove piste ciclabili e il recupero del vecchio mercato coperto.
 6. **Palermo** - I tre ambiti scelti dalla Città di Palermo riguardano i quartieri di **Borgo vecchio, Alberghiera e Sperone**. I progetti trattano la riqualificazione di aree ed edifici pubblici e l'incremento dei servizi educativi, abitativi, di socialità per la "nuova imprenditorialità". Sono previsti la ludoteca e una biblioteca, attività di supporto scolastico, sportello psicologico, ma anche laboratori di musica, teatro. Le attività saranno aperte alla partecipazione delle famiglie e, in particolare, alle giovani madri con interventi di sostegno alla genitorialità.
 7. **Città Metropolitana di Bologna** - Tre proposte, per un totale di 27 interventi sul territorio dall'Appennino alla Pianura: **Unioni Appennino, Reno Galliera e Reno Lavino Samoggia** che si incentrano per lo più su una rete di interventi integrati per la qualificazione dell'offerta di alloggi sociali attraverso il recupero e l'efficientamento di alloggi ERP e ERS; la creazione un complesso sistema di servizi abitativi innovativi che contempla un nuovo concetto di abitare condiviso; la rifunzionalizzazione del patrimonio dismesso/sottoutilizzato, contestualmente al miglioramento della rete di servizi di welfare rivolta soprattutto ai soggetti fragili (anziani), in risposta alle fragilità abitative dell'Appennino e delle emergenze paesaggistiche.
-

8. **Roma** - I tre ambiti scelti da Roma Capitale riguardano tre diverse municipalità: **Tor Bella Monaca, Cardinal Capranica e Porto Fluviale**. In tutti gli interventi vengono individuati nuovi modelli abitativi e servizi ai cittadini immaginati come strumenti di rigenerazione, di coinvolgimento di associazioni del territorio per la gestione partecipata degli spazi e la costruzione di nuove reti sociali che collaborino per la costruzione di nuove forme di *welfare*. In particolare sono previsti interventi che guardano alla rigenerazione di aree e spazi già costruiti, soprattutto ad alta tensione abitativa, incrementando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici riducendo l'impronta a terra e sviluppando aree verdi e permeabili per l'uso comune e il recupero e la trasformazione di un edificio di archeologia industriale vincolato. L'obiettivo è di realizzare un edificio residenziale con un percorso partecipato, costruendo allo stesso tempo un modello di gestione con le associazioni del territorio per la gestione degli spazi comuni, della nuova corte pubblica e dei nuovi servizi che animeranno il piano terra.
 9. **Regione Toscana** - La Regione ha presentato tre proposte progettuali che riguardano gli ambiti territoriali dei **Comuni della cintura pisana, delle Unioni dei Comuni della Garfagnana e della Mediavalle del Serchio, di Calenzano e Sesto Fiorentino per la Piana**. I progetti intendono rispondere al problema dell'emergenza abitativa con la riqualificazione di edifici pubblici senza prevedere nuovo consumo di suolo, la realizzazione di *co-housing* di paese, la costituzione di una cooperativa di comunità per dare servizi di prossimità, l'ampliamento della biblioteca con l'introduzione di spazi per il *co-working*, riqualificazione di aree sportive e la realizzazione di nuove piazze, il recupero e la valorizzazione di beni culturali, ambientali, paesaggistici e testimonianze architettoniche. La riattivazione dei servizi e delle funzioni dei paesi è basata sulla realizzazione di ambulatori e presidi socio sanitari, di servizi in comune, spazi dedicati alla didattica a distanza. Per i comuni più grandi è prevista la realizzazione di funzioni omogenee, attraverso il recupero della qualità di quartieri diventati periferici, della riqualificazione e del recupero della qualità delle funzioni delle località centrali urbane, di incrementare la qualità e la quantità degli alloggi di edilizia popolare e sociale, di creare spazi identitari e per la qualità dell'abitare e della "vita di comunità" e della creazione di una rete di progettazione e gestione dei servizi. Il modello al quale ci si ispira è quello della "*Caring Community*", ossia di una comunità dove ogni attore sociale (pubblico o privato, singolo o organizzato) partecipa e si prende cura del territorio e della comunità nella quale vive.
-

- 10. Treviso** - La proposta presentata dalla Città di Treviso interessa il quartiere **San Liberale**. L'ambito è interessato da azioni di rigenerazione su una parte di città degradata, collocata a nord-ovest del Comune, una zona periferica espressione di situazioni di disagio abitativo e socio-economico e non dotata di un adeguato equipaggiamento urbano-locale. Interventi di ristrutturazione urbanistica che, oltre ad assicurare il mantenimento della quota di tutti gli alloggi ERP presenti, ne aggiunge altri, tramite operazioni di *social housing* e vendita calmierata a privati, per garantire *mixité* sociale. Oltre all'intervento sui fabbricati esistenti, l'intervento prevede la rimozione dei materiali, quali l'asfalto utilizzato per strade e parcheggi, per poi riutilizzarlo per la produzione di granulato di conglomeramento bituminoso per la costruzione di nuove strade. Infine, la realizzazione di parcheggi parzialmente interrati.
- 11. Pisa** - Le tre aree interessate di Gagno scelte dalla Città di Pisa riguardano: **Gagno, Via Rindi-Via Piave e Pisanova**. Si tratta di importanti riqualificazioni sul patrimonio immobiliare Erp; interventi sul verde pubblico; il rifacimento del sistema fognario e di illuminazione del quartiere che sarà a *Led* per ridurre il consumo energetico; la realizzazione di un percorso ciclo-pedonale 'artistico'; l'inserimento di filari di alberature. Tutte azioni improntate alla sostenibilità ambientale e alla definizione di una città sempre più *smart*.
- 12. Venezia** - Le quattro proposte presentate dalla Città di Venezia riguardano: **Sacca Fisola, Rione Pertini, Villaggio Laguna e sei ambiti residenziali tra Marghera, Pellegrina e Portosecco**. Le aree d'intervento rappresentano importanti sfide su cui modellare la strategia generale di rigenerazione dei quartieri della cintura urbana. In particolare, essi prevedono la manutenzione straordinaria del centro civico e la riqualificazione degli spazi comuni pertinenti alle residenze, la manutenzione straordinaria di un campo da calcio e la riqualificazione di tutti i percorsi pedonali; riqualificazione ambientale di aree entro cui sono state rilevate tracce di sostanze inquinanti quali residuo di attività di scavo dei fanghi dei canali e di antiche attività industriali; parcheggi, aree gioco, il miglioramento degli impianti fognari.

2. Prime osservazioni e conclusioni

- Non tutti le Istituzioni coinvolte nel Programma nazionale possono vantare l'attivazione di **percorsi partecipati**. Non ci riferiamo alle necessarie forme di cooperazione da realizzare con gli enti che operano nel settore edilizio di carattere
-

sociale (occupandosi di programmazione, progettazione, realizzazione e gestione dell'edilizia popolare ed agevolata, come Iacp, Erp, Ater, ecc.) o con i dipartimenti di urbanistica e architettura delle Università locali, piuttosto di raccordo istituzionale (Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni) e, soprattutto, alla partecipazione attiva di quelli che oggi chiamiamo *stakeholder*, cioè cittadini, associazioni, sindacati. Partecipazione necessaria al fine di individuare e definire, da un lato i bisogni e dall'altro gli interventi materiali da programmare orientandoli alla rigenerazione urbana.

► I **temi più frequenti** su cui si sviluppano i progetti sono, come si comprende dalla lettura delle schede, la riqualificazione e la riorganizzazione del patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale per lo più presente nelle periferie degradate delle città e l'incremento dello stesso o il recupero di edifici e aree dismesse, così pure la diversificazione dell'offerta abitativa (*co-housing*). La riqualificazione delle periferie sembrerebbe, quindi, ritornare ad essere il punto di partenza per poter dare una svolta ad una situazione precaria a livello edilizio, ambientale e sociale. Ancora però non sappiamo se questo bando sarà capace di sollecitare comportamenti virtuosi o piuttosto rischia di premiare territori che sono già meno fragili, perché hanno sviluppato capacità resilienti, tanto più oggi che, con la pandemia, è ancor più impellente la necessità che la "qualità dell'abitare", per essere generativa di nuove opportunità di benessere per gli abitanti, debba essere integrata con la dimensione del welfare territoriale, tutto questo aggravato dal fatto che non esiste un quadro normativo omogeneo e coerente su tutto il territorio nazionale (livelli essenziali da garantire per il sociale come avviene per la sanità). **Meno visibili**, invece, sono quelli che riguardano: la rigenerazione del tessuto urbano e socioeconomico; l'utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano nonché di processi partecipativi, anche finalizzati all'autocostruzione; la rispondenza agli indicatori di impatto ambientale; il recupero e riuso di testimonianze architettoniche significative.

► La **correlazione con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030, è tutta da dimostrare**. Nella quasi totalità delle progettualità presentate al ministero si nota l'assenza di riferimenti agli SDGs, che oramai rappresentano un quadro di riferimento privilegiato per le politiche europee. Non a caso PINQuA sta rischiando - anche a causa di carenze nelle dotazioni di personale qualificato nelle amministrazioni pubbliche - di diventare un programma "svuota-cassetti". In altre parole, a fronte di inefficienze che vanno dal mancato rilevamento dei bisogni reali del territorio ad una pianificazione e programmazione pubblica spesso incoerente se

non addirittura inesistente, si arriva a rispolverare vecchi progetti, che pur mantenendo una loro fondatezza non sempre si legano alla nuova visione di rigenerazione urbana dettata dagli obiettivi d'urgenza del Piano nazionale di ripresa e resilienza e di quelli di sostenibilità dell'ONU.

► Sulla piattaforma nazionale si sono accreditati circa 170 proponenti e, se ciascuno ha presentato tre proposte, avremo circa **500 ipotesi di intervento di rigenerazione urbana su tutto il territorio nazionale**. Cinquecento progetti che dovrebbero avere in comune il fatto di rimettere al centro il ruolo delle politiche abitative rispetto alla trasformazione delle città, non solo occupandosi del patrimonio edilizio residenziale, soprattutto pubblico, ma anche della qualità dell'abitare, un tema di grande interesse per l'Associazione Nuove Ri-Generazioni, la Fillea e lo Spi Cgil. PINQuA però è un bando complesso: stabilisce 5 linee di azioni, per la valutazione delle proposte applica 7 differenti criteri, i quali si traducono in 6 serie di impatti, a loro volta misurabili attraverso 30 indicatori. Per poter valutare i contenuti dei progetti, anche dove non si è raggiunta un'intesa con il sindacato, diventa indispensabile **saper distinguere e assegnare un valore ai singoli interventi: l'estensione dell'impatto dei singoli progetti, la diversificazione dei campi di intervento, gli obiettivi e le linee di azione, il coinvolgimento delle parti sociali e l'associazionismo**, ecc. Sapendo che vi sono impatti come quello sociale o culturale di difficile misurazione.

► Non è solo la dimensione del bisogno a **orientare le risorse**, ma anche la capacità di captarle, quindi è alquanto probabile che potranno essere favorite quelle realtà che hanno prassi consolidate di collaborazione con soggetti privati, così come pure la presenza di studi di professionisti esperti in grado di supportare le amministrazioni nella progettazione e realizzazione. Così pure la propensione all'innovazione, ad esempio nella realizzazione di interventi di mobilità sostenibile, di riqualificazione ambientale, di riconversione energetica, la capacità di mettere in campo misure, finanziate con altri fondi che accompagnino e attivino gli interventi (perché PINQuA le premia, ma non le finanzia, come quelli sociali) e l'esistenza di un tessuto sociale attivo, i cosiddetti *stakeholder* (che includono anche le parti sociali). Non ultimo, la capacità di anticipare la spesa o accedere al credito, a fronte di una erogazione dei fondi del MIT che prevede di rilasciare l'ultimo 20% nel 2033.

► Proseguire nella valutazione dei Progetti che saranno finanziati con il Programma nazionale richiede di **vigilare sulla qualità della collaborazione pubblico-privato (cooperative, imprese, terzo settore) e sulle condizioni di**

lavoro che verranno attuate, tanto più che almeno un terzo dei fondi andrà alle regioni del Sud dove, più che in altri luoghi, sono radicate formazioni criminali e mafiose. Teoricamente, secondo gli esperti, in base alle condizioni del bando, saranno favorite le Regioni con grandi centri urbani come la Lombardia, l'Emilia Romagna, la Toscana, la Sicilia e la Campania e quelle con più Comuni ad elevata tensione abitativa (la Campania, più di tutte, ma i numeri sono elevati in tutto il Sud, mentre in regioni come la Lombardia o il Piemonte, ad esempio, esiste uno squilibrio tra l'area metropolitana e tutte le altre province).

► Per redigere (solo) le idee progettuali, sono servite competenze multidisciplinari, multisettoriali e multilivello in ambiti che riguardano il progetto urbano, il disegno architettonico, l'innovazione tecnica e tecnologica, il design dei servizi, l'architettura finanziaria, il *community organizing*¹, per non parlare dell'attivazione di processi di ingaggio, collaborazione e concertazione degli interessi, non solo rivolti a costruire *partnership* pubblico-privato ma anche a rendere le comunità partecipi di questo processo. Perché si trasformino in progetti, una volta approvati, è indispensabile **saper mettere in campo capacità e competenze elevate**. Una sfida ardua per le Pubbliche Amministrazioni che, dopo anni di blocco del turnover, registrano i maggiori vuoti di competenze proprio nei profili tecnico-specialistici che possono arrivare a pregiudicare la progettazione e la valutazione delle opere. Ma conoscenze e competenze di questo livello rappresentano un problema anche a di fuori della PA., per non parlare di Università e centri di ricerca che, non di rado, sono portati ad assumere atteggiamenti autoreferenziali.

► Permangono e, anzi, in base alle esperienze maturate durante l'emergenza sanitaria, **le difficoltà di coordinamento amministrativo** (assetti e competenze dei vati livelli istituzionali) si sono addirittura aggravate. Un aspetto da non sottovalutare per la buona riuscita dei progetti.

Ci troviamo dunque di fronte ad un momento storico, tra grandi piani, grandi finanziamenti, grandi e necessarie ambizioni di ripresa e rinnovamento delle città, ma capacità limitate, forze ridotte al minimo e orizzonti della politica sempre troppo corti, nelle pianificazioni delle politiche pubbliche, ma con alcune piacevoli sorprese che hanno riguardato territori diversi a riprova che nel Paese esistono ancora le condizioni per un miglioramento.

¹ La formazione di punti di riferimento locali e la creazione di coalizioni civiche per la rigenerazione urbana, lo sviluppo territoriale e l'inclusione sociale.
