

**urbanistica**  
online

**DOSSIER**

**SOCIETÀ CIVILE E  
WELFARE URBANO**

a cura di  
**Sezione INU Lombardia**

**002**

**Rivista  
monografica  
online**

ISSN  
978-88-7603-058-1

**INU**  
Edizioni

<b>Atti del convegno</b>		
	Introduzione	<b>01</b>
	FORTUNATO PAGANO	
	La dimensione territoriale del welfare urbano	<b>03</b>
	LUCA IMBERTI	
	Trasformazioni sociali ed articolazione della domanda	<b>07</b>
	EMANUELE RANCI ORTIGOSA	
	Welfare per categorie deboli	<b>10</b>
	PIETRO MASSAROTTO	
	Scenari per il welfare sociosanitario in Italia e Lombardia	<b>13</b>
	FRANCESCO LONGO	
<b>Approfondimenti: risorse politiche e strategie</b>		
	Per un welfare plurale	<b>17</b>
	ALESSANDRO VENTURI	
	Il contributo della Regione Lombardia	<b>20</b>
	MAURIZIO FEDERICI	
<b>Approfondimenti: il welfare urbano nei piccoli comuni</b>		
	Progetti e risorse nei piccoli comuni	<b>22</b>
	LAURA PUGLIANI	
	Pianengo: pubblico e privato per realizzare una scuola	<b>24</b>
	MARA BAROCHELLI	
	Terre dei Navigli: le potenzialità della pianificazione integrata	<b>26</b>
	CARLO DUSI	
<b>Approfondimenti: i piani comunali dei servizi ruolo prospettive e casi studio</b>		
	Un quadro problematico	<b>28</b>
	PIERGIORGIO VITILLO	
	Il Piano dei Servizi nel PGT di Milano	<b>30</b>
	GIOVANNI OGGIONI	
	Il welfare urbano nel cambiamento della città fordista	<b>33</b>
	DEMETRIO MORABITO	
	Il Piano dei Servizi nel PGT di Bergamo	<b>35</b>
	GIORGIO CAVAGNIS	
<b>Approfondimenti: scenari per l'housing sociale e la riqualificazione urbana</b>		
	L'housing Sociale per il welfare urbano	<b>38</b>
	SERGIO D'AGOSTINI	
	Un progetto di Social Housing	<b>40</b>
	ALESSANDRO MAGGIONI	
	Housing sociale nella prospettiva della rigenerazione urbana	<b>42</b>
	PAOLO COTTINO	
<b>Allegati</b>		
	"Welfare locale/welfare reale"	<b>46</b>
	"Welfare locale e offerta privata di servizi pubblici: dal piano alla gestione"	
	"Patrimonio civico e qualità urbana"	
	FAUSTO CURTI	

**Atti del convegno organizzato da  
INU Lombardia  
30.3.2011  
sala congressi stelline, Milano.**

Con l'iniziativa avente ad oggetto il convegno "società civile e welfare urbano" non si conclude il nostro impegno su un tema che merita indubbiamente approfondimenti e che dovrebbe destare maggiore interesse.

L'interesse al tema non può che crescere anche in considerazione della crisi, per ragioni finanziarie e non solo, della politica dei servizi degli enti locali. Non a caso, oggi molto più di ieri risulta avvertita l'esigenza di favorire, in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, iniziative del modo del volontariato, di soggetti no profit in genere ed anche di operatori privati utili per garantire le necessarie od opportune dotazioni di servizi.

Voglio ricordare che il convegno è dedicata ad un nostro socio, al caro amico Fausto Curti che importanti apporti ha dato al dibattito culturale dell'istituto. Era lungimirante, Fausto.

Ci mancheranno le sue analisi e le sue elaborazioni che sempre rivestivano rilevante interesse, come testimoniato da alcuni suoi scritti sul tema che sono allegati ai contributi del convegno.

In uno di questi suoi apporti al dibattito sul welfare urbano, che risale al 2003, con lungimiranza fausto diceva: "se non governati, gli esiti del nostro federalismo del mattone minacciano a lungo termine non solo la qualità dell'ambiente costruito, ma anche la sostenibilità dei bilanci degli enti locali. Infatti è vero che la crescita edilizia sostiene le entrate, ma essa determina anche il fabbisogno, lo sposta solo in là nel tempo, quando si manifesterà la domanda dei nuovi insediati e si dovrà porre rimedio ai relativi impatti ambientali e sulla mobilità".

"Qualora gli scenari immobiliari evolvano verso la stagnazione (diceva ancora Fausto nel 2003), come è probabile dopo diversi anni di crescita tumultuosa, trainata da fattori esogeni al settore, soprattutto di natura finanziaria e dunque molto instabili, chi li pagherà i costi del mancato adeguamento della città pubblica ai nuovi carichi insediativi?"

Vedevo lontano Fausto. Oggi siamo in piena stagnazione. Questa occasione cogliamo per ringraziarlo ancora per il contributo che ha dato alla vita culturale dell'istituto.



# LA DIMENSIONE TERRITORIALE DEL WELFARE URBANO

In una recente intervista<sup>1</sup> Timoty Garton Ash, professore di studi europei alla università di Oxford ha detto che l'Europa non presenta una storia, ma uno stile di vita. Uno stile di vita, aggiungeva, a cui si sta riducendo la possibilità di accedere e che è diventato insostenibile senza una riforma radicale della economia del welfare state.

In tutta Europa i servizi alle persone - istruzione, sanità, assistenza, housing sociale - sono oggetto di dibattito e di un ripensamento volto a garantire un elevato livello di prestazioni in una fase di contrazione delle risorse pubbliche. Una sfida che appare centrale per gli anni a venire in cui la pianificazione, che per sua natura si occupa di futuro e di coniugare obiettivi e risorse, è inevitabilmente coinvolta.

L'urbanistica, la politica, le istituzioni, la società intera sono sollecitate a cercare nuove soluzioni in un processo, paragonabile forse per rilevanza a quello che portò a introdurre gli standard urbanistici, in cui, in modo ora più flessibile, si intersecano problematiche di tipologia e distribuzione dei servizi, di rapporti tra enti erogatori, programmazione e risorse disponibili, tra la dotazione di aree e strutture e la sostenibilità della loro gestione.

Vi è anche un'esigenza di classificazione dei servizi, da distinguere tra essenziali e aggiuntivi o sussidiari, entro una tassonomia più ampia dei beni pubblici, comuni e liberi, tra cui quelli ambientali, con i servizi connessi a cui l'Inu e la pianificazione territoriale dedicano da sempre attenzione.

Il convegno odierno, circoscrivendo il campo, ha come più limitato centro di interesse alcuni servizi di welfare, il loro stato, le prospettive di un loro mantenimento e se possibile di miglioramento con una particolare attenzione alle forme di organizzazione e di erogazione che coinvolgono il territorio e la pianificazione. Pianificazione locale che dispone tra l'altro in Lombardia di uno strumento, il Piano dei Servizi, dalla cui applicazione ormai decennale si possono trarre suggerimenti e spunti, in vista di possibili miglioramenti, generali e specifici per potenziarne il ruolo e gli effetti.

## ■ Diritti

I servizi di welfare sono quelli erogati alle persone che concretizzano un insieme di diritti affermatosi nel corso di più di un secolo a tutela e protezione dei più deboli, infanzia e vecchiaia, salute, povertà facendo dell'Europa un modello per il mondo intero. Questi diritti, che fanno capo alla Costi-

tuzione, al Trattato Europeo e alla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo determinano una prima e fondamentale classificazione.

Accanto ai diritti individuali, di uguaglianza, dignità e libertà sono: il diritto ad un tenore di vita sufficiente, alla salute e al benessere proprio e della propria famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione al vestiario, all'abitazione, alle cure mediche e ai servizi sociali necessari; alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà... (art 25 della Dichiarazione universale) all'istruzione, gratuita ed obbligatoria almeno per quanto riguarda le classi fondamentali, alla portata di tutti e accessibile sulla base del merito per quella tecnica e superiore (art.26)

Con la loro istituzionalizzazione si è affermata in Europa una società volta, mediante un insieme di garanzie, la formazione e l'istruzione, la cura e la prevenzione, la riduzione delle forme di indigenza, a sostenere una economia prospera e più giusta, che a fronte di investimenti notevoli, offre ritorni e anche risparmi complessivi. Un buon sistema sanitario previene cure tardive che richiedono costi maggiori, e analoghe considerazioni si possono fare per l'istruzione in rapporto alle capacità future e per l'assistenza in rapporto alla sicurezza (abbiamo una popolazione carceraria e un tasso di delinquenza inferiore a quelli di altre parti del mondo), delineando una prospettiva in cui il progresso non si riduce alla sola ricchezza ma include forme di convivenza più evolute e su base egualitaria (cfr la rimessa in discussione del Pil come unico parametro di benessere)

I diritti come le libertà non possono mai darsi per acquisiti in via definitiva ma rappresentano anche obiettivi da raggiungere, mete per la società, con una componente proiettata verso ulteriori livelli a cui si frappongono sempre nuovi ostacoli. Se sono percepiti come acquisizioni da non modificare, le strategie e azioni per attuarli si devono continuamente aggiornare.

## ■ Mutazioni

Dobbiamo perciò prendere atto dei cambiamenti in corso:

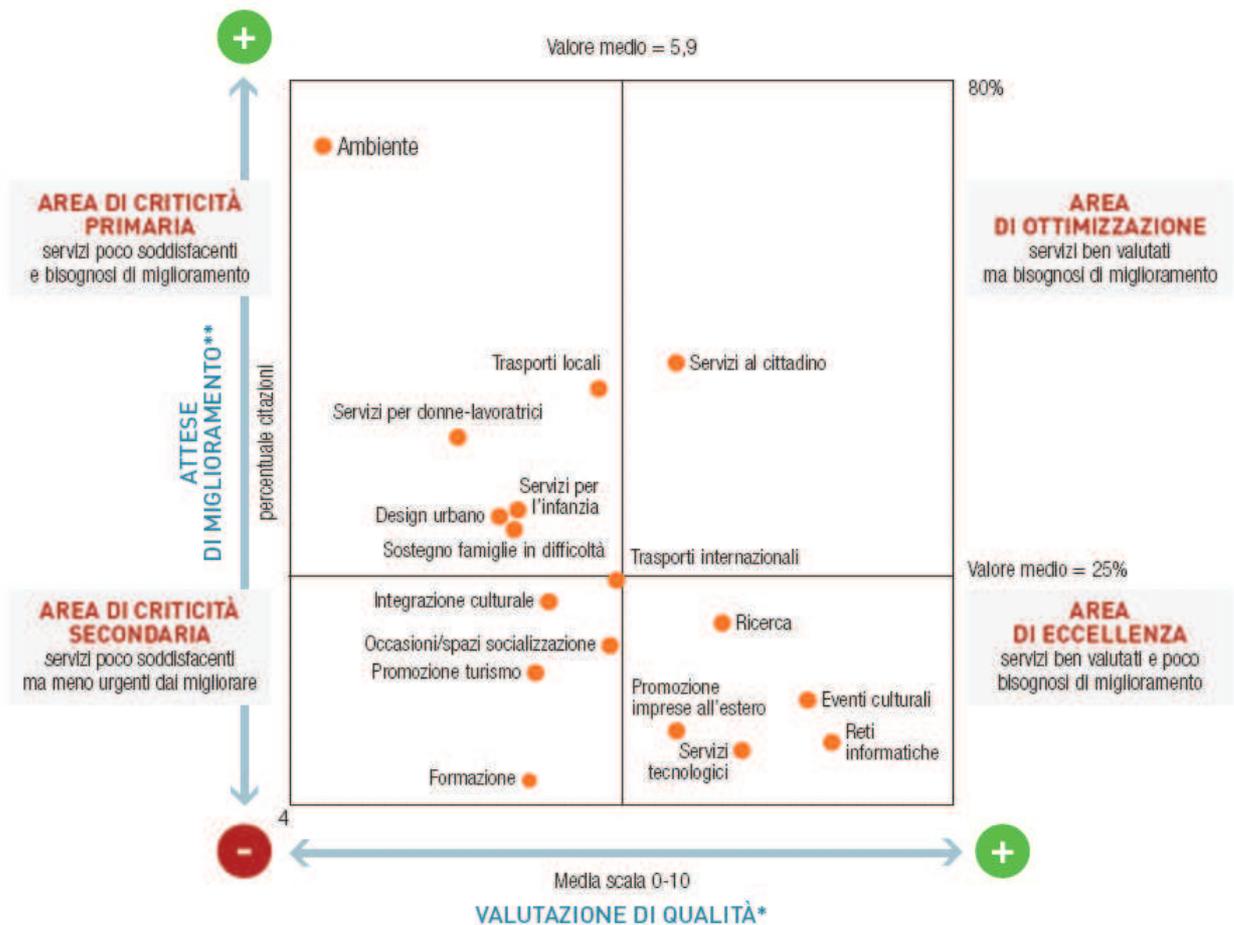
- nella composizione sociale, per le mutazioni conseguenti a squilibri globali e regionali, immigrazione invecchiamento, compressione dei redditi, nuove povertà che ci pongono di fronte a sfide altrettanto nuove e richiedono

<sup>1</sup> El Pais, 13 marzo 2011

- una diversificazione delle prestazioni;
- per il contrarsi dell'accesso al welfare che ha ripercussioni sulla idea di appartenenza, generando un senso di sfiducia nelle istituzioni, di cui va colta la istanza, volta a legittimarle (o delegittimarle) in base alla capacità o meno di rispondere in modo efficace alla domanda sociale;
- per la percezione diffusa che vede enti e istituzioni non più immutabili come nel modello gerarchico piramidale, ma chiede efficienza anche nei settori a gestione forzosamente non concorrenziale dove la prevalenza del pubblico rappresenta un equilibrio ottimale;
- per la vitalità della società civile (che ricorda per certi versi il periodo della solidarietà mutualistica di inizio 900, quando si gettarono le prime basi del futuro welfare state) che in parte ha già costituito nuove forme di articolazione, integrazione ed organizzazione dei servizi, con l'allargamento dei soggetti che li fornisco-

- no, con apporti accanto al pubblico del terzo settore, del volontariato e anche del privato, spesso più duttili e capaci di personalizzare le prestazioni;
- per la tendenza del mercato a riempire ogni spazio capace di generare utili in nome di una efficienza concorrenziale, un fattore che potrebbe se non controllato in un quadro di regole generare disuguaglianze;
- per le prospettive di riorganizzazione innescate dalla IT che ancora non ha investito i protocolli amministrativi e il sistema del welfare se non in parte e che potrà modificarli profondamente così come ha cambiato i cicli produttivi. Si pensi come le tecniche di analisi organizzativa, di gestione dei rapporti con il pubblico, tanto diffusi e disponibili altrove, siano ancora inapplicati per i servizi, non solo pubblici, e quanto possano rivelarsi utili per introdurre meccanismi di miglioramento progressivo anche nei settori non concorrenziali.

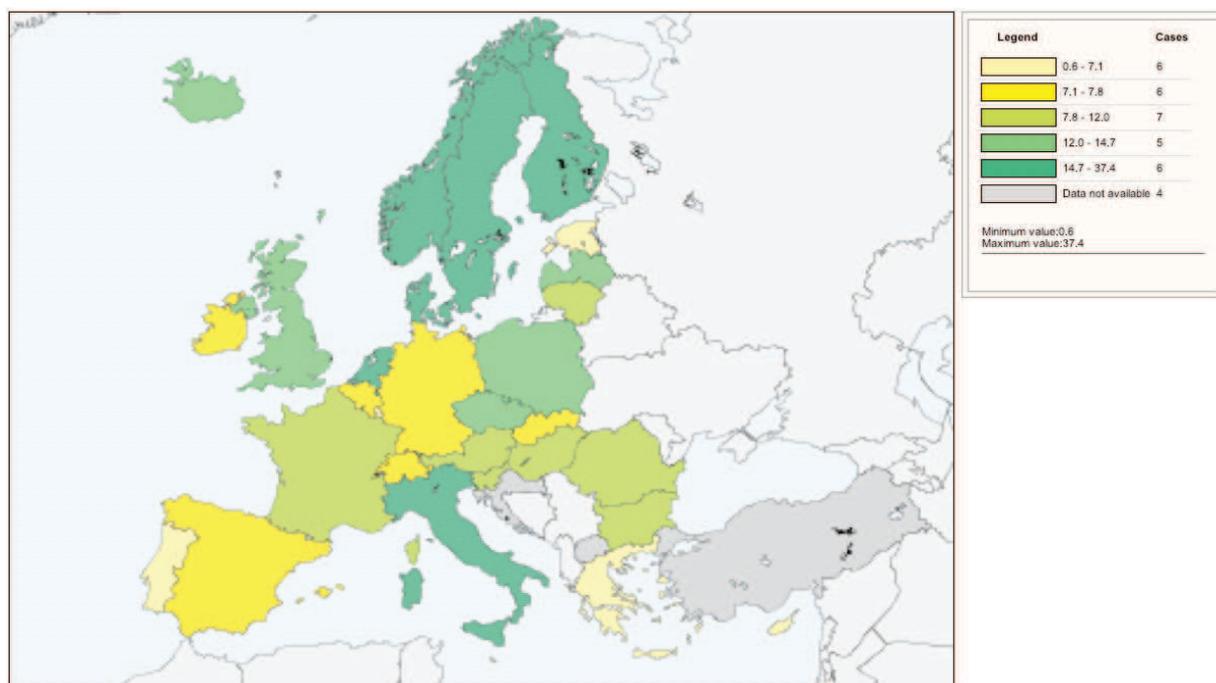
Totale campione (n = 500)



\* "Come valuta la qualità dei servizi offerti da Milano in ognuno di questi settori?" (risposte su scala 0-10)

\*\* "Quali settori secondo Lei debbono essere migliorati nella qualità dei servizi?"

Nota: la mappa è un'analisi di secondo livello basata sull'incrocio fra le valutazioni di qualità dei servizi offerti e le attese di miglioramento. La mappa può essere letta in riferimento ai quadranti che genera, il cui significato è sintetizzato dalla relative etichette.



Total general government expenditure (% of GDP)  
Local government

## ■ Risorse

Le risorse, come reperirle e ripartirle in rapporto da un lato ai diritti fondamentali, dall'altro agli equilibri di bilancio, è problema che attiene principalmente alla politica e alla amministrazione e tuttavia interessa la società civile affinché sacche di spreco e inefficienza non vadano a scapito di prestazioni essenziali. Le motivazioni dall'alto e le esigenze dal basso dovrebbero incontrarsi in un punto di equilibrio ottimale.

L'Italia destina alla spesa sociale (previdenza, sanità, assistenza sociale, sostegni alla famiglia e interventi per i disoccupati) una quota del Pil sostanzialmente in linea con quella europea<sup>2</sup>, ma la metà della media Ue per le politiche minorili e di sostegno alle famiglie (304,6€ pro capite, l'1,2% del Pil contro una media Ue di 570€)<sup>3</sup> e ancor meno per la esclusione sociale (all'ultimo posto con 12,9€ abitante contro i 95,8 della Europa 15 e gli 84,3 di quella a 27)

Anche per gli asili nido la nostra spesa è molto bassa (0,15% del Pil)<sup>4</sup> e come da più parti sottolineato non ha conseguito un adeguato soddis-

sfacimento della domanda e in nessuna regione l'obiettivo della strategia di Lisbona di raggiungere la quota del 33% di posti disponibili per 100 bambini in età 0-3 anni (per i 27 stati membri entro il 2010), raggiunto solo da un nugolo ristretto di comuni.

Ma è davvero impossibile trovare risorse? Quale modello di società vogliamo, e come realizzarlo? Tra le ragioni di questo stato di cose sono anche il fatto che la domanda sociale non sempre riesce ad esprimersi in modo efficace, che l'opinione pubblica ha sovente scarsa informazione dei meccanismi di allocazione delle risorse, soggiace a luoghi comuni, come la diffusa convinzione, indipendente da valutazioni di merito, che la eliminazione radicale del pubblico sia la panacea di tutti i mali e tuttavia quando indagata esprime giudizi abbastanza precisi. Ad esempio un sondaggio Eurisko svolto a Milano nell'area di maggiore criticità erano proprio i servizi all'infanzia e alle famiglie in difficoltà<sup>5</sup>.

Ai bisogni senza risposta si sono sostituite forme improprie di sostegno (ipertrofia degli impieghi in alcuni settori, invalidità - le erogazioni monetarie per indennità di accompagnamento nel milleproroghe pari a 13 miliardi sono il doppio di quanto speso per servizi sociali da tutti i comuni italiani, 6,6 miliardi - secondo Sergio Pasquinelli, lavoce.info e Istat 2008), ma anche iniziative spontanee della società civile e del volontariato, oltre ad investimenti sostitutivi delle famiglie, in lavoro non retribuito o presso strutture private dagli effetti qualitativamente disparati.

2 25,5% del Pil, seppur con un maggior peso delle spese pensionistiche (3948€ pro capite, 15,6 del Pil circa il 3% in più della media Ue) e minore per quelle sanitarie (1689,6€ pro capite il 6,7% del Pil rispetto al 7,4/7,6 della Ue 15 e 27) - dati Istat/Eurostat 2008 rilevati nel 2007

3 Eurostat 2007 alla voce Family and Child Per le prestazioni assistenziali l'Italia spende meno di altri paesi, ad esempio per il contrasto alla povertà lo 0,1% del reddito contro il 13% medio dell'Europa allargata - Tito Boeri La Repubblica 23/1/11

4 Da il Sole 24 ore, Cristiano Gori Il fragile equilibrio degli asili nido, 3 gennaio 2011, dati Istat 2008

5 Social trends 111 marzo 2011 GfK Eurisko

Così la distanza tra cittadini e istituzioni cresce, nonostante l'Italia sia insieme all'Olanda il paese dell'Europa continentale, esclusi i paesi scandinavi, in cui la spesa pubblica è maggiormente decentrata (16% contro 11/12 media Ue Eurostat)

Una buona ragione per occuparcene localmente, tantopiù in una prospettiva di maggiore decentramento, con un ulteriore spostamento di problemi e risposte alla scala locale.

#### ■ Territori e piani

In tutto questo i territori non sono meri spettatori, ma i luoghi dove si concretizzano problemi e soluzioni, è sulla linea del fronte dei cambiamenti almeno potenzialmente

La smobilitazione del welfare state e l'allentamento del confine tra sfera pubblica e privata nella fornitura di infrastrutture urbane, attrezzature di servizio e dotazioni ambientali ha reso la prassi urbanistica sempre più flessibile e discrezionale, per rispondere alle esigenze di una domanda sociale diversificata e mutevole. Parallelamente, il decentramento in sede locale delle politiche di coesione e benessere sociale sollecita un maggiore protagonismo municipale nell'offerta reale di servizi alle persone e alle imprese e comporta un rinnovamento profondo nei materiali propri della disciplina urbanistica: la costruzione della città pubblica e degli spazi per il self help in una società multi-etnica, la normazione di requisiti e standard di qualità e sicurezza dell'ambiente collettivo, l'accessibilità e la fruibilità nel tempo delle strutture disponibili, la collaborazione intercomunale per la realizzazione e gestione delle attrezzature di soglia sovra-locale, l'adeguamento delle dotazioni in compartecipazione con i promotori immobiliari o con gli utenti.

Il consolidarsi di questa istanze sanziona il declino dell'analisi dei fabbisogni e delle politiche dei servizi improntate a criteri medi di soddisfacimento, indifferenziati in rapporto ai contesti e alle collettività destinatarie (gli standard quantitativi), mentre sul piano della fiscalità urbanistica spinge le amministrazioni locali a spostare la leva del prelievo dagli oneri concessori (predefiniti e uniformi) verso forme di contribuzione aggiuntiva, che pongono a carico dei promotori immobiliari una maggiore quota dei costi urbani in modo da compensare l'impatto atteso dei progetti sulla comunità locale.

Una nuova competitività sta prendendo forma - territori ad alta qualità di vita più attrattivi e capaci di generare spirali virtuose, altri a rischio degrado e non più sorretti a piè di lista dalla mano pubblica se non per circostanziati programmi di upgrade

Prospettive che hanno un peso anche in termini di sviluppo se i servizi in senso lato rappresentano i due terzi della occupazione e se tra sviluppo dei servizi di welfare ed occupazione, soprattutto femminile vi è un nesso. Non a caso siamo al fanalino di coda nella UE a 27 (occupazione femminile al 47,2 % con

disparità nord sud, -12% rispetto medie EU sotto al 50% con Grecia e Malta, istat 2010.

Come aiutare i processi e le innovazioni con gli strumenti di cui disponiamo e in particolare quelli dell'urbanistica?

Se il sistema di welfare deve corrispondere alla domanda sociale e al progetto civile che chiedono di mantenerlo e migliorarlo, pianificazione e organizzazione territoriale possono contribuire in vario modo a registrare le istanze sociali, ad articolare in modo efficiente i servizi, a migliorare l'uso delle infrastrutture, a coordinare gli enti erogatori sostenendo quelli più efficaci, a monitorare i risultati, permettendo di dirottare i risparmi ottenuti sui servizi più carenti e di equilibrare i costi di investimento e di gestione nel tempo

Per taluni servizi si tratterà di razionalizzare la spesa per migliorare la qualità della offerta (questo sembra il caso emblematico della sanità, dove è anche significativo il concorso della spesa privata, ce ne parlerà il prof Longo) mentre per altri dove il gap è più forte una risposta può venire dal ricorso coordinato di fornitori diversi, per i quali è tuttavia necessario prevedere regole di integrazione per garantire accesso non discriminato ed omogeneità di prestazioni. Veniamo così al cuore del convegno odierno per individuare le relazioni che possono legare i complessi dei temi che ruotano attorno al welfare nelle sue nuove declinazioni alle politiche locali, alla programmazione e alla pianificazione, nella convinzione che sia possibile oggi se sappiamo cogliere nelle novità le opportunità, fare un salto verso un ulteriore progresso civile.

L'Inu vuole dare un apporto a questo dibattito tramite contributi di esperti, soggetti impegnati nel sociale e per il sociale, urbanisti e rappresentanti degli enti locali volti a delineare prospettive e criticità in relazione

- al quadro giuridico di riferimento dei diritti sociali
- all'evoluzione della domanda e dei fabbisogni, come si articolano in relazione alle trasformazioni sociali,

- alle prospettive di reperimento e ripartizione delle risorse, all'articolazione delle politiche e strategie in materia di welfare e servizi e della capacità di risposta nelle componenti pubbliche private e della società civile

- alle modalità di erogazione (valutazioni di congruità, efficacia, accessibilità non discriminata, integrazione, complementarietà e sussidiarietà) anche innovative

- al ruolo che possono avere gli strumenti di programmazione e pianificazione, in particolare i Piani dei servizi per contribuire ad una ordinata programmazione e progettualità a livello locale, anche in relazione alle sperimentazioni in corso (incentivi, regole, supplenze, distorsioni)

# TRASFORMAZIONI SOCIALI ED ARTICOLAZIONE DELLA DOMANDA

Il mio contributo si muove tra due temi: il tema generale della società civile e del welfare urbano e il tema più specifico riguardante le trasformazioni sociali e l'articolazione della domanda.

Mi sembra importante come premessa, recuperare il termine welfare in un senso non riduttivo, ma legandolo ai tre termini classici, benessere, salute e coesione sociale: quindi il welfare in questo senso riguarda la società nel suo insieme e non solo le componenti più vulnerabili della società stessa che richiedono una specifica assistenza.

Assumiamo il termine il welfare in questo senso più ampio perché ci consente di portare attenzione non solo sui problemi conclamati, ma anche sulle situazioni di rischio e su opportunità e risorse che nel contesto sociale sono presenti e possono essere valorizzate in un approccio non solo assistenzialistico e riparatorio, ma anche preventivo, educativo, di animazione e promozione sociale. In particolare quando vedremo alcune aree di bisogno che si esprimono, noteremo che questa considerazione assume un significato molto concreto.

Ritengo anche di sottolineare come, nella concezione che si va maturando dello sviluppo, fattori come benessere e coesione sociali vengano ritenuti come essenziali di uno sviluppo umano non misurato solo in termini di sviluppo del PIL, ma anche di altri indicatori.

Abbiamo delle trasformazioni sociali generali che investono la società italiana nel suo complesso: si allunga la vita, vi sono minore natalità, famiglie più piccole, relativamente più occupazione femminile, immigrazione, cambiamento del tipo di produzione di lavoro e occupazione, con permanenze di disuguaglianze e povertà, che riprenderemo nel seguito.

Voglio però dire subito, parlando di welfare urbano, che le trasformazioni sociali non si ribaltano senza mutare sul territorio e negli specifici ambiti territoriale e cioè che ogni territorio, ogni ambito, sia urbano o cittadino, una regione del nord o del sud, siano singole città, assume caratteristiche particolari e specifiche e vorrei quindi considerare le variabili che ho primo ricordato richiamandone alcuni termini generali ma anche alcune specificità. Assumerò Milano come riferimento, per vedere come appunto le variabili generali assumono delle diversità, o come si pongono in Milano dei problemi che non sono analoghi ed identici a quelli della società italiana nel suo complesso. Vediamo quindi di considerare queste diversità

Un primo elemento: se consideriamo il fattore entità della popolazione vediamo che in Italia dal 1970

al 2000 permane una popolazione costante, con variazioni minime in leggera crescita, mentre dal 2000 al 2010 c'è una forte crescita che ci porta dai 56-57 milioni ai 60 milioni di abitanti.

Non abbiamo un fenomeno analogo a Milano dove abbiamo un massimo di popolazione di 1.700.000 abitanti al 1970 e dal 1970 al 1990 si scende al 1.300.000 che è l'entità di popolazione attuale e quindi non abbiamo una situazione simmetrica, ma asimmetrica.

Prendiamo il problema dell'invecchiamento, determinato ovviamente dalla crescita della speranza di vita, oggi siamo in Italia a 79 anni circa per gli uomini e 84,3 di speranza di vita alla nascita per le donne, da una situazione che nel 1960 era di 65,5 anni con un salto non indifferente, fortunatamente positivo. Questo porta ovviamente ad un invecchiamento. Nella situazione generale italiana la popolazione maggiore dei 65 anni è circa il 20% della popolazione, a Milano sono il 25% quindi un individuo su 4 ha più di 65 anni, abbiamo 2 anziani ogni giovane sotto i 14 anni.

Ci differenziamo anche dalla regione in cui abbiamo un anziano e mezzo ogni giovane sotto i 14 anni: la regione perciò ha un contesto meno anziano di quello italiano.

Non siamo tuttavia la città più anziana, credo che il massimo dell'anzianità sia Trieste con il 28% di ultra sessantacinquenni, Venezia si avvicina e poi Milano e via via le altre città.

Questo fenomeno dell'invecchiamento porta due fattori.

Da una parte ci sono più anziani, ma non dobbiamo dimenticare che i 2/3 di essi si dichiara loro stessi in buona salute.

Questi portano un tipo di domanda sociale che non è di tipo assistenzialistico, ma richiede più opportunità di occupazione positiva del tempo, quindi di animazione sociale, di luoghi di incontro, spazi verdi ecc.

Spesso questi anziani hanno una casa, magari un po' malandata, non sempre accessibile via via che si pongono problemi, hanno nel complesso situazioni pensionistiche che permettono una buona vita, però c'è anche una quota non indifferente che, lo vedremo poi, ha problemi di budget familiare e regge in Milano perché essenzialmente gode ancora di case con affitti in qualche modo protetti.

Dall'altra, accanto ai 2/3 di ultra sessantacinquenni in buona salute, abbiamo anche un 18-19% di disabili con vario grado di disabilità e questi circa 350-400 mila abitanti ultra sessantacinquenni di Milano hanno una domanda più o meno ampia in

vari livelli di assistenza domiciliare o di una assistenza ulteriore territoriale o residenziale, E comunque una famiglia su 10 ha un disabile e un terzo di questi disabili sono soli il che comporta un aumento dei costi sanitari e una maggiore necessità di costi sociali

Accanto all'invecchiamento abbiamo la riduzione di natalità e fecondità: nel 2010 abbiamo avuto una leggera ripresa con 1,40 figli per donna, un tasso di natalità in Italia pari al 9 per 1000, in provincia di Milano un po' più alto, circa il 10 per 1000, con una situazione che è andata migliorando in gran parte per l'arrivo di famiglie di immigrati con un maggiore tasso di natalità.

A Milano, le donne italiane hanno 1,2 figli per donna, le donne straniere hanno 2,3 figli per donna, il 28% dei bambini hanno almeno un genitore straniero e il 72% ha genitori esclusivamente italiani. Si capisce l'entità dell'apporto degli stranieri nel contrastare l'invecchiamento, per mantenere una certa presenza di giovani in famiglia, con risorse e qualità nuove e un parziale riequilibrio della situazione demografica.

Anziani: molti sono soli perché c'è stata anche una forte evoluzione delle famiglie che rispetto al passato sono più piccole e molto meno stabili, quindi meno in grado di sostenere lavori di cura e assistenza sia degli anziani disabili sia dei minori, anzi gli anziani non disabili ormai sono la componente essenziale nella cura dei minori e qualche volta anche nella cura degli anziani più anziani che l'allungamento vita pone.

Vediamo che a Milano il 37% dei nuclei familiari è fatto da una persona sola, e questo pone anche dei problemi al dimensionamento tipologico delle abitazioni assai più che in provincia dove i nuclei di una persona sola sono il 28%.

Le coppie senza figli a Milano, sono il 23% mentre le coppie con figli sono il 27% e queste invece in provincia sono il 37%. Un bambino su 4 a Milano non ha fratelli e due su 4 hanno un fratello solo.

Da cui si vede anche che le giovani coppie con figli a Milano sono poco rappresentate per ragioni prevalentemente di costo della vita e in particolare dell'abitazione; salvo casi fortunati di famiglie che possiedono case da desinare ai propri figli o di coppie giovani con redditi particolarmente elevati, la possibilità di trovare casa per le giovani coppie a prezzi convenienti è un problema, un grosso problema che si ribalta sul mercato delle abitazioni, con molte abitazioni vuote e abitanti potenziali che non trovano casa a Milano. Questo è uno squilibrio del welfare grave che si pone in maniera particolarissima a Milano e che non ha riscontro in altri contesti regionali o extra regionali, che si pone anche in altre città dove le situazioni sono analoghe.

Milano è una città ricca, il reddito medio milanese è decisamente superiore a quello nazionale, però Milano è una città di forti diseguaglianze: il 4% della popolazione genera 1/3 di tutto il reddito denunciato, se scendiamo nella scala sociale, i 2/3

dei lavoratori dipendenti - i dati sono di un paio di anni fa - hanno meno di 25 mila euro di reddito annuo, la metà dei lavoratori parasubordinati ha meno di 10 mila euro di reddito annuo, le donne hanno mediamente un 1/3 di reddito rispetto gli uomini e le famiglie di immigrati guadagnano 1/3 rispetto alle famiglie italiane.

Abbiamo quindi vari tipi di diseguaglianze: concentrazioni forte di redditi e ricchezze, situazioni anche diffuse di benessere, ma anche situazioni di forte povertà.

Se mettiamo a confronto la povertà assoluta o povertà relativa tra la situazione nazionale e quella milanese vediamo che a livello nazionale la povertà assoluta è del 4,7% delle famiglie, pari a 1 milione e 100, 1 milione e 200 mila famiglie.

A Milano sono in situazione di povertà assoluta 52.000 famiglie pari all'8% - dati dell'osservatorio regionale sulla povertà del prof Rovati pubblicati sul quotidiano La stampa nel mese di marzo 2011 - povertà determinata prendendo come parametro di riferimento una famiglia composta da tre persone il cui reddito mensile sia pari a 1260 Euro.

Se confrontiamo invece la povertà relativa, (calcolata sul valore della metà del reddito medio di una famiglia composta da due persone) in Italia le famiglie sotto la soglia di povertà relativa rispetto al valore medio nazionale sono il 11,1%, a Milano, riferendoci al reddito medio milanese, le famiglie in condizione di povertà relativa sono il 17%. Questo ci dice che nella società milanese c'è uno strato di povertà significativa e ci sono disuguaglianze sociali particolarmente accentuate e questo è un problema specifico del welfare.

Per riassumere quindi quale è la composizione sociale di Milano, faccio riferimento ad uno scritto, secondo me molto chiaro di Francesco Longo che ha cercato ricostruire i cluster della popolazione milanese: abbiamo un nucleo forte di persone e di famiglie con persone adulte in età di lavoro, circa 700 mila abitanti, che però rispetto a situazioni esterne, soprattutto nella componente giovanile, di giovani famiglie in produzione, è ridotto, poi abbiamo una forte componente di anziani, circa 400 mila, con le caratteristiche che abbiamo detto, e poi abbiamo presenze di poveri marginali di varia origine che presentano una loro domanda sociale e che nella nuova situazione della crisi si manifestano anche in persone con partita IVA, fino a poco tempo fa, tranquille come reddito in attività significative, in famiglie di lavori e operai con una situazione di reddito sufficiente, in famiglie con persone in lavoro precario che oggi si trovano con tempi di lavoro assolutamente insufficienti. Poi Milano è frequentata e abitata da giovani professionali all'inizio di carriera, studenti, molto numerosi, circa 200 mila, lavoratori pendolari, 600 mila e circa 200 mila immigrati.

Quindi abbiamo tra la società di residenti, che votano, che determinano l'amministrazione milanese, e le presenze che esprimono domande sociali, una

netta scomposizione, circa il 50% delle persone che hanno a che fare con Milano quotidianamente sono chiamati anche a votare, ma il 50% sono dei frequentatori di Milano che portano risorse, portano domande, ma sostanzialmente non si esprimono. Questa è anche l'assurdità di una dimensione territoriale di Milano che non ha più nessun significato e che bisognerà decidere più o meno rapidamente di superare.

Queste considerazioni per dire che abbiamo delle trasformazioni e delle domande sociali che non sono le stesse se analizziamo la società nel suo complesso o se andiamo nello specifico delle singole società regionali o locali.

Ciò ci porta a concentrare il nostro interesse su un welfare territoriale, un welfare che vuole rispondere efficacemente alle diverse situazioni e ai bisogni deve essere un welfare territoriale e in questo senso dobbiamo fare evolvere la legislazione e la situazione nazionale: ci siano alcuni principi, alcune regole generali, ma poi un'ampia discrezionalità e autonomia a carattere territoriale, a carattere regionale, a carattere locale per rispondere ai bisogni e per valorizzare tutte le risorse che localmente si trovano.

Siamo quindi nel pieno della tematica del federalismo: la sussidiarietà verticale è una rilevante condizione per un buon welfare, ma il federalismo fiscale in atto risponde a queste esigenze solo parzialmente perché, non entro nel dettaglio, è troppo timido nel decentrare funzioni e responsabilità, rischia di essere povero di risorse. Questo accade perché l'operazione avviene in un contesto di crisi economica e perché ancora in parte è largamente indefinito e solo l'esperienza ci dirà cosa sostanzialmente accadrà.

Accanto alla sussidiarietà verticale c'è la sussidiarietà orizzontale su cui vorrei richiamare l'attenzione. Noi abbiamo una forte esigenza, di fronte alle criticità anche dell'intervento pubblico di valorizzare e responsabilizzare le persone, le famiglie, le componenti delle società civile, che già sono fortemente responsabilizzate. Parlare di welfare familiare ha un doppio senso: un welfare che valorizza la famiglia, e un welfare familista largamente presente che scarica sulla famiglia molti oneri: gran parte dell'assistenza agli anziani non auto sufficienti è sostenuta dalla famiglia in carenza di un intervento pubblico e così larga parte dell'assistenza ai bambini.

Si pone a questo punto un problema di rapporto tra ruolo pubblico e ruolo privato, tra responsabilità pubblica e responsabilità privata: un pubblico che tende a ridurre il suo intervento diretto per riduzione di risorse e quindi si appella al privato, e l'attività del privato per concorrere a rispondere a molti bisogni.

Abbiamo diverse forme di composizione del duplice apporto, la legge 328 ci indica una sua soluzione proprio nel primo articolo "Il governo del welfare è essenzialmente responsabilità ultima

e pubblica, ma deve essere fatto in forme partecipate", quindi non c'è programmazione o governo adeguato se non è partecipato. In ordine al welfare la produzione può essere indifferentemente pubblica o privata, dipende dalle convenienze nella tutela dei bisogni delle domande poco tutelate, è un compito comune di pubblico e privato.

Le tendenze attualmente in atto sono volte a maggiore libertà di scelta, la Regione Lombardia insiste su questo fattore, quindi riduzione del ruolo e delle risorse pubbliche e crescente affidamento e responsabilità alle famiglie e alle presenze della società civile.

I problemi da affrontare dagli enti pubblici e dalla società civile, se si vuole fare sempre più perno sulla essa sono la promozione di una cultura dell'aiuto, della rete solidale e di iniziative e sostegni nel sociale e un problema di rappresentanza e tutela dei bisogni di gruppi marginali, e di singoli isolati, non organizzati e senza tutela. Chi rappresenta i poveri e i marginali, quale gruppo di interesse organizzato? C'è un'importante funzione di tutela da parte dell'ente pubblico e da parte di un privato che si impegni in ruoli di advocacy e nei confronti di chi non ha voce nella società.

C'è un problema di affermazione e realizzazione dei diritti essenziali: nel sociale sostanzialmente non abbiamo diritti fortemente tutelati, abbiamo quella che si chiamano "interessi protetti" e i diritti fortemente tutelati (ad esempio gli assegni di accompagnamento) assorbono l'85-87% delle risorse del welfare sociale. Sto parlando di sanità e previdenza con forme gestite centralmente, in piena contraddizione con il dettato costituzionale, standardizzate su misure nate nel passato del tutto disomogenee tra loro. Quindi c'è un problema, se parliamo di welfare territoriale e welfare locale, di spostamento di queste risorse e di queste funzioni dal centro alle regioni e alle amministrazioni locali. Per questo parlavo di un incompiutezza del federalismo in atto perché speravo che il federalismo mettesse in discussione questa situazione incostituzionale oltre che non funzionale che determina quei disastri d'inefficacia del nostro welfare se comparato agli altri casi europei.

Quindi il problema è di disporre un welfare locale, ma con livelli di assistenza che garantiscono un minimo di equità anche a livello nazionale, con standard di servizio corrispondenti. E' un problema cruciale di accesso e di orientamento, di coordinamento e integrazione delle diverse risorse, private con private, pubbliche con pubbliche, perché anche nel pubblico abbiamo frammentazione, private con pubbliche, che siano in ogni caso friendly verso il cittadino, lo incontrino e lo orientino a partire dalla sua condizione sociale con i bisogni che porta.

## WELFARE PER CATEGORIE DEBOLI

Nel mio intervento tratto un tema negletto e anche un po' scomodo, trasversale a quello delle trasformazioni sociali. Precisamente il Naga si occupa di immigrazione, ma in particolare dei diritti degli immigrati irregolari, cioè di quelli non censiti, circa 200 mila, e poi si occupa dei rom e dei cittadini sinti che sono sostanzialmente i rom italiani.

Quindi il tema è senz'altro e del tutto trasversale, perché attraversa tutti i temi quali la sanità, l'accoglienza, la questione pensionistica, l'istruzione, il lavoro, etc

Assume una sua peculiarità specifica perché il gruppo sociale di cui parlo ( stranieri e irregolari) sono definiti per difetto, per quanto riguarda i diritti, perché sono soggetti che non hanno diritti o ne hanno molto pochi.

Hanno i diritti riconosciuti nelle convenzioni internazionali, che però poi hanno poca effettività nella realtà, e come diritto generale, sancito in assoluto, hanno il diritto parziale alla salute, stabilito dall' art 35 del T.U. Immigrazione, il Dlgs 286/98, che dice sostanzialmente che la sanità per le cure essenziali deve essere garantita anche ai cittadini stranieri irregolari.

Questo è il diritto che è riconosciuto pacificamente e che più o meno con grande difficoltà viene anche applicato.

Poi c'è un diritto generale di parità per tutti i cittadini minori che sono stranieri, per cui la differenza stessa tra regolarità e irregolarità dovrebbe cadere, sia per i diritti all'assistenza che per i diritti alla istruzione. Ma in questo campo ci sono difficoltà da un punto di vista della applicazione

E poi per quanto riguarda i diritti riconosciuti siamo arrivati in fondo, sebbene il tema sia centrale e di carattere assoluto.

Con il testo unico sulla immigrazione del 1998 in generale l'Italia in materia di immigrazione ha assunto una posizione chiara, peraltro in linea con l' Europa, che è stata quella di fare una legge che più che determinare il riconoscimento dei diritti colga e regolamenti il fenomeno come aspetto di ordine pubblico. Tanto che dopo i primi articoli dedicati in generale al fenomeno si parte subito con le sanzioni, con le espulsioni e i trattenimenti nei centri di identificazione e espulsione

Il che è singolare: di solito la normativa è costruita al contrario prima si dice quali sono i diritti, poi si dice che cosa si può fare, poi ci sono le sanzioni se quei diritti non sono rispettati.

Ribaltando l'ordine, il risultato risulta anch'esso ribaltato, non è che non cambi.

Comunque in quel momento si è assunta una linea

che tuttora rimane, che è stata modificata in senso ulteriormente repressivo nel 2002 dalla legge Bossi Fini, ma la cornice era già determinata allora.

Questo tipo di impostazione riguardo alla immigrazione, partendo da una descrizione, la mia, se volete, negativa e in controtendenza, in realtà è stata sconfessata anche dai fatti.

Se infatti andiamo a vedere, e qui purtroppo ci dobbiamo basare essenzialmente sui rapporti della Caritas che di anno in anno vengono pubblicati, si tratta comunque una fonte approfondita, negli ultimi 15 anni sono entrati in Italia tra le 150 e le 200 mila persone circa e sono entrate irregolarmente, indipendentemente dal fatto che la normativa italiana fosse di contenimento e, semplificando, di tipo repressivo.

Ciò vuol dire che le decisioni normative di un paese incidono in misura marginale sull'afflusso di cittadini stranieri, in questo caso irregolari, entrati sul territorio

Il che vuol dire ancora, se ribaltiamo la questione, che uno stato può decidere se avere a che fare con una immigrazione regolare, che quindi ha dei diritti e degli obblighi, o con una irregolare.

L'Italia non fa questa scelta esplicitamente, ma nel momento in cui sceglie di non regolare in modo concreto l'accesso, sostanzialmente sceglie di avere una immigrazione irregolare, ed è quello che succede

Cito solo un dato ministeriale perché mi sembra importante: nell'incremento dei cittadini stranieri residenti sul territorio in un decennio, dal 95 al 2005, l'89% è dovuto a soggetti entrati irregolarmente e che si sono regolarizzati in sanatoria nel decennio stesso.

Questo vuol dire che non è stata la legge in vigore a quel tempo, nel nostro caso la Turco Napoletano e la Bossi Fini, a regolamentare l'immigrazione, ma sono state le sanatorie cioè provvedimenti estemporanei: la legge non funziona, allora facciamo una sanatoria e mettiamo a posto tutto.

In realtà, se non ci fossero state le sanatorie l'89% dei cittadini stranieri entrati nel decennio sarebbe ancora irregolare.

Soprattutto se tenete conto che di sanatorie piene dal 2002 non ce ne sono state più e che l'ultima del 2009 si rivolgeva soprattutto alle categorie delle badanti e delle colf, provvedimento che ovviamente è stato utilizzato in senso molto più ampio e questo era assolutamente prevedibile.

Se poi aggiungiamo che il meccanismo dei decreti flussi, secondo il quale un cittadino straniero che chiede un permesso di soggiorno per lavorare in

Italia dovrebbe trovarsi all'estero e non in Italia nel momento in cui fa domanda, un paese di microimprese come il nostro rende evidente come l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sia sostanzialmente impossibile.

Per muoverci un po' più in là della questione normativa credo che la nostra legge in materia di immigrazione parta da una interpretazione ideologica e non sia in grado, neppure alla prova dei fatti quando è sconfessata, di operare delle correzioni e dei correttivi che sono assolutamente necessari

In breve, l'idea potrebbe essere quella di partire dal dato di fatto fenomenico, l'ingresso di persone in Italia e ragionare sulla possibilità di regolarizzarsi sul territorio e non dall'estero, che poi è l'unico modo di regolarizzazione che negli ultimi due secoli, dalla rivoluzione industriale ha avuto una qualche efficacia, per esempio ricordo negli anni '80 e '90 l'Olanda e i Paesi scandinavi

Per quanto riguarda strettamente il welfare parto da quello di cui ci occupiamo di più che è la questione dei diritti sanitari.

Naga è una associazione di volontari, io stesso lo sono, con circa 300 volontari e una quarantina di medici. Quello che facciamo di più interessante o di un certo rilievo è un ambulatorio pubblico per cittadini stranieri irregolari, una sorta di medico di base e all'incirca forniamo 18/22 mila visite all'anno, un numero piuttosto rilevante, per le quali non si paga nulla.

Ci scontriamo praticamente ogni giorno con il problema di cosa fare quando incontriamo una malattia cosiddetta essenziale, quelle che avrebbero diritto ad essere curate negli ospedali normali quelli degli altri, dei cittadini italiani e stranieri regolari. Qui incontriamo molti problemi per rinviarli alle strutture pubbliche, principalmente per la stessa individuazione di quale sia la malattia essenziale, nella nostra interpretazione quasi tutte, nella interpretazione degli ospedali quasi nessuna, su questo punto abbiamo uno scontro aperto con la burocrazia. Tra l'altro su questo tema uscirà a breve un nostra ricerca sulla applicazione della norma che non è molto positiva per gli ospedali della cerchia milanese.

Però su questo aspetto che spesso trova i cittadini italiani e milanesi su posizioni molto negative "questi vanno all'ospedale e ci rubano i posti" quindi posizioni molto nette e contrarie, dai dati che noi abbiamo risulterebbe che i cittadini stranieri regolari quindi quelli con permesso di soggiorno coprono con la loro contribuzione anche la quota per la sanità che viene destinata ai cittadini stranieri irregolari e ne residua ancora una parte che va a vantaggio di tutti.

Quindi in realtà su un punto su cui c'è la copertura economica c'è una grande battaglia di carattere ideologico: il tema in questione è il diritto alla salute che senz'altro è un diritto riconosciuto dalla Costituzione e anche in questo caso dalla normati-

va immigrazione.

Qui si aprono dei grandi dubbi perché se la questione è la sostenibilità, ma se la sostenibilità c'è ma non c'è il servizio, o comunque c'è una forte limitazione del servizio, forse ci si deve interrogare sull'aspetto ideologico e direi proprio discriminatorio delle decisioni che vengono assunte.

Per quanto riguarda l'istruzione, il contributo del professor Ranci Ortigosa fornisce i dati della presenza di cittadini stranieri in città e della presenza di minori nelle scuole milanesi che, ricordava, per il 28% hanno almeno un genitore straniero. Tantissimi.

Dal mio punto di vista le scuole gli istituti stanno facendo bene con pochi mezzi e poca copertura politica, stanno cercando di fare quanto più possono.

Da un punto di vista più generale, dal punto di vista della pianificazione, l'unico intervento recente che io ricordi è quello della limitazione dei cittadini stranieri a un terzo per classe.

Peraltro non si capiva nemmeno in quel provvedimento se minori stranieri dovevano essere considerati anche i figli di un cittadino italiano e uno straniero

E se poi questo era bambino era nato in Italia e sostanzialmente di madrelingua italiana o almeno di cultura predominante come lo si dovrebbe considerare?

Da un punto di vista della pianificazione anche nel campo della istruzione siamo piuttosto in difficoltà e piuttosto lontani dal risolvere i problemi.

Aggiungo riguardo ai minori che in Italia non vige lo jus soli cioè quel principio per cui chi nasce in Italia è cittadino italiano. Non vige, vigeva fino a fine anni '80, ma ora non c'è più è stato cancellato. Questo determina, parlando di minori, che ormai sono moltissimi i bambini che o sono nati all'estero e venuti in Italia molto giovani, oppure addirittura sono nati in Italia e non sono cittadini italiani.

Quelli nati in Italia potrebbero diventare cittadini italiani al compimento del diciottesimo anno se dimostrano di essere sempre vissuti in Italia con la questione burocratica di dover dimostrare la residenza. Insomma anche su questo ci andiamo a scontrare su una questione di effettività che riguarda il problema di avere una rilevante quota di popolazione che è nata in Italia che vive in Italia e che però non è portatrice di diritti, o fa fatica a vederli riconosciuti e non ha cittadinanza italiana.

Qui richiamo un caso noto agli sportivi che è quello di Balotelli, il giocatore dell'Inter

Quel che importa dire è che Balotelli è nato a Palermo credo nel '92 da cittadini ghanesi, è nato irregolare e poi è stato adottato da cittadini italiani e poi per sua fortuna è diventato un calciatore molto forte.

Quando ha compiuto 18 anni non ha avuto difficoltà a divenire cittadino italiano, non ha fatto fatica a

dimostrare che aveva i certificati di residenza. In realtà lui i certificati di residenza, almeno per i primi anni non li aveva perché i genitori erano irregolari. Poi era stato affidato, neanche adottato e poi è diventato cittadino italiano con una certa facilità. Ecco io credo che anche altri che magari non sono così bravi a giocare a pallone dovrebbero avere gli stessi diritti pacificamente.

Affronto rapidamente la questione pensionistica quindi degli accantonamenti dei cittadini stranieri in vista della erogazione della pensione futura.

In questo momento la questione si dà poco perché i cittadini stranieri anziani che abbiano diritto alla pensione sono pochi: non dico che si contino sulla punta delle dita, ma sono davvero pochi.

Peraltro se non si raggiunge il minimo pensionistico quei contributi versati sono perduti: se un cittadino straniero raggiunge 50 anni e lavora 12 anni in Italia, poi se ne torna al proprio Paese quei contributi non gli sono versati, torna al Paese e non ha un diritto pensionistico. Per la verità nemmeno un cittadino italiano che non raggiunge i minimi pensionistici ha diritto a recuperare qualcosa, ma continuerà a vivere in Italia e a fruire in senso lato dei servizi mentre l'altro no.

Questo è un tema che non si pone per ora ma ci se ne dovrà occupare tra venti anni e forse si dovrebbe iniziare a preoccuparsene

Lo dico perché il fatto che l'Italia subisca un impatto di 100 / 200 mila immigrati l'anno che lavorano - una quota spazzerà droga, più o meno in proporzione media, tutti gli altri lavorano -, ma in nero, alimenta un mercato del lavoro nero di cui non si può tacere, enorme. Proprio per il fatto di essere irregolari possono lavorare solo in nero e lavorando in nero non permettono l'accantonamento di nessuna somma per oneri pensionistici né per i pensionati attuali, numerosi anche per il tasso di natalità bassissimo, né per quelli che ci saranno domani.

In conclusione ritengo che la questione della pianificazione in materia di immigrazione sia centrale, ma al momento si può declinare solo al condizionale: sarebbe.

**PIETRO MASSAROTTO**  
Presidente Naga

# SCENARI PER IL WELFARE SOCIO SANITARIO IN LOMBARDIA E ITALIA

Il presente lavoro analizza lo scenario del welfare socio sanitario in Italia attraverso tre passaggi logici:

- Fotografia del sistema socio sanitario attuale attraverso le evidenze quantitative disponibili;
- Analisi degli scenari che potranno svilupparsi nei prossimi 10 - 15 anni;
- Possibile impatto di queste trasformazioni sulla logistica del welfare e, di conseguenza, sulla pianificazione urbanistica.

## ■ Il sistema socio sanitario attuale

Il welfare italiano vale circa 3000€/abitante e complessivamente 180 miliardi/anno.

Rappresenta il 13% del Pil e costituisce il più grande settore della economia.

Per confronto si consideri che i settori auto e turismo cubano un terzo o un quarto.

Di questi 3000€ per abitante il Sistema Sanitario Nazionale vale 1700€ per abitante, complessivamente 106 miliardi e, contrariamente alla opinione corrente, si tratta di un settore che non è fermo, ma essendo tipicamente anticiclico il suo budget è aumentato nell'ultimo anno dello 0,7 - 0,8 %.

Nel mare magnum della spesa socio assistenziale la quota dei comuni è minima: 91 Euro sui 3000 complessivi. Perciò è paradossale l'attuale quadro istituzionale-legislativo che attribuisce ai comuni la responsabilità del sistema quando dispongono di così poche risorse.

Poi abbiamo degli schemi del welfare che costituiscono una specificità esclusivamente italiana.

Uno è l'Inps che spende, al di fuori del sistema previdenziale, ben 40 miliardi di Euro nel sistema socio assistenziale, sostanzialmente si tratta di fondi per accompagnamento, invalidità e indennità per varie disabilità, sostegno al reddito minimo soprattutto per gli anziani.

Sono moltissime risorse, soprattutto se si pensa che il pilastro del welfare italiano, il SSN, nel suo complesso spende 106 Mld. La spesa centrale dell'INPS per servizi socio-assistenziali è a livello europeo uno schema di intervento molto eterodosso e pieno di contraddizioni: si tratta di denaro pubblico, 40 miliardi che diventano privati e scompaiono in un mercato in nero e frammentato.

L'impatto anomalo di questi fondi sta nel fatto che hanno un esito non industrializzato e quindi totalmente frammentato di cui non si sa nulla, non si dà conto di dove finiscono i soldi.

Un secondo meccanismo assistenziale è costituito dalle badanti che sono stimate in 800 mila con una spesa che era stata valutata dall'Irs qualche anno fa attorno ai 12 mila Euro/anno complessivamente

circa 10 miliardi di Euro.

Tutto sommato rispetto ai 40 Mld dell'Inps una cifra apparentemente contenuta e considerando i fisiologici spill over tra i due meccanismi, si tratta di una voce con un potenziale di ulteriore crescita.

Si noti che le badanti sono di più dei dipendenti del Sistema Sanitario Nazionale, che sono 650 mila. L'esplosione del fenomeno delle badanti è avvenuto in soli dieci anni e smentisce il luogo comune che vuole che il nostro sia un paese fermo. Non è vera la retorica di un paese fermo, il Paese si trasforma, solo che non ha consapevolezza di questo dinamismo e quindi non lo governa. E questo dovrebbe essere un segnale d'allarme per chi si occupa di pianificazione. Un ulteriore rilevante componente del welfare socio sanitario è la sanità out of pocket, quella che pagano di tasca propria i cittadini che vale 36 miliardi di Euro. Comprende varie spese: dal dentista (10-12 miliardi) ad alcuni farmaci e soprattutto le visite specialistiche, perché accade che quasi nessuno vada direttamente all'ospedale, ma ci arriva in genere attraverso una visita privata a pagamento dallo specialista. Si paga in sostanza un accesso al sistema, poi si continua gratuitamente nel perimetro pubblico. Dei 3000 Euro/abitante quindi 1200 escono direttamente dalle tasche dei cittadini (inclusa la spesa Inps che comunque finisce nelle mani dei privati) e il settore pubblico pesa nel suo complesso per 1800 Euro circa per abitante.

## ■ Dinamiche di trasformazione del SSN degli ultimi anni

Da qui in avanti il mio discorso riguarderà quasi prevalentemente la sanità.

In termini di spesa considerando la sua ripartizione in percentuale per ambito di cura una prima constatazione riguarda il fatto che l'ospedale, per ricoveri e pronto soccorso, assorbe solo il 40% della spesa sanitaria complessiva (106 miliardi pari a 1700€ per abitante). Tutti identificano la sanità con l'ospedale, mentre possiamo dire che oramai l'ospedale è il socio di minoranza del sistema, anche se rappresenta l'aspetto più visibile e più prestigioso. Si potrebbe dire che la fabbrica è visibile a tutti, mentre i servizi territoriali sono dispersi meno visibili e quindi carsici.

I trend ci dicono inoltre che l'ospedale ha un tasso crescita pari a zero mentre la sanità specialistica cresce a tassi del 7% annuo, i servizi per i disabili del 10% annuo ed i servizi per anziani, come la riabilitazione domiciliare, anch'essi hanno tassi di crescita importanti. Quindi non solo l'ospedale è socio di minoranza del sistema sanitario, ma in prospettiva lo sarà sempre di più.

Anche relativamente ai posti letto si registra una diminuzione: l'Italia aveva nel '97 280.000 posti letto pubblici che sono diventati oggi 180.000. In solo dieci anni abbiamo tagliato 100.000 posti letto su 280.000, un risultato straordinario di cui possiamo essere orgogliosi con pochi eguali a livello europeo. Un risultato che gli altri paesi ci invidiano e che lascia increduli i nostri interlocutori di altri paesi, svizzeri francesi e tedeschi che sognano di fare altrettanto, ma non ci riescono, perché evidentemente le lobby dei medici e del personale e di altri stakeholder pro ospedale sono ancora molto più forti.

Anche in questo caso siamo di fronte ad una grande trasformazione che ha avuto scarso eco sui media e nel dibattito politico. Il tutto è avvenuto senza dibattito sociale: sono state ridotte le dotazioni infrastrutturali di un terzo e non ce ne siamo accorti. Possiamo definirlo un'ottima operazione dal punto di vista della razionalità tecnica, ma qualcuno potrebbe anche definirlo un golpe tecnocratico perché è avvenuto nel silenzio del discorso politico, ponendo qualche interrogativo in termini di trasparenza e cultura democratica partecipativa.

E non solo sono diminuiti i posti letto, ma è diminuito anche il totale dei ricoveri.

Per quanto riguarda gli ospedali sono quindi diminuiti sia lo stock infrastrutturale sia i flussi di attività.

Sono invece in grande aumento le strutture territoriali come le residenze per anziani, hospice lungodegenza, strutture per riabilitazione: in poche parole tutto ciò che ha a che fare con la sanità a minore intensità specialistica.

Questo si registra anche per i dipendenti del Servizio Sanitario Nazionale in diminuzione nelle strutture ospedaliere e in aumento altrove: dall'ospedale si spostano ai servizi territoriali e questo è un aspetto importante per chi ha a che fare con l'urbanistica e la programmazione dei luoghi.

Un altro fenomeno importante che avuto luogo in Italia è la concentrazione istituzionale: nel 1992 avevamo 659 aziende sanitarie pubbliche, nel 1995 avevamo 228 Asl più 81 Aziende ospedaliere ed oggi abbiamo ridotto le Aziende a 146 Asl e 82 ospedali. Siamo passati perciò da 659 a 230 aziende.

Per avere un ordine di grandezza 230 aziende che gestiscono 106 miliardi e 650.000 dipendenti significa che l'azienda sanitaria media cuba 400 miliardi di fatturato e 3000 dipendenti.

In 90 province su 110 l'azienda sanitaria risulta essere la più grande impresa del territorio.

Si tratta di un altro fenomeno di concentrazione istituzionale che, ancora una volta, ha pochi uguali in Europa. Quello che non hanno saputo fare gli enti locali, di cui solo 250 hanno più di 50.000 abitanti, che è generalmente riconosciuta come la soglia minima per realizzare economie di scala nella erogazione dei servizi pubblici, dall'acquedotto al teatro, dalle scuole ai rifiuti, è stato fatto per il sistema sanitario. Ricordiamo infatti come 8100 comuni, 7850 non hanno le dimensioni minime per realizzare economie di scala necessarie per una efficiente erogazione dei servizi.

Questo è stato risolto per la sanità e forse oggi abbiamo un problema opposto: alcune Aziende sanitarie pubbliche, specialmente al sud hanno persino dimensioni eccessive e mancano di strumenti manageriali adeguati rispetto alla complessità gestionale raggiunta. Si pensi che sono aziende che spesso raggiungono un miliardo di euro di fatturato all'anno.

Mentre i bilanci dei comuni sono dell'ordine delle centinaia di milioni i manager delle Aziende sanitarie firmano bilanci di un miliardo e oltre, con incarichi a termine e stipendi inadeguati se rapportati alle responsabilità.

Purtroppo l'Italia della sanità è molto diversa al suo interno: vi sono regioni in cui la sanità è in grave dissesto finanziario e sono commissariate da tempo o lo sono state di recente. L'Italia è da questo punto di vista spezzata in due.

Le regioni commissariate hanno un commissario formale che è il presidente della regione. Anche se poi prevalentemente agisce un sub commissario alla sanità che è quello che decide concretamente ed è designato dal Ministero della economia di concerto con quello della sanità.

I disavanzi regionali per abitante nel 2001/2009 vedono il Lazio campione assoluto con 2.200 Euro per abitante, la Lombardia con 40 Euro abitante. La differenza è di circa il 5000%.

Lazio Campania e Sicilia da sole rappresentano il 75 % del disavanzo nazionale. Tolte queste regioni il sistema sarebbe praticamente in equilibrio.

Il disequilibrio del 2-3% all'anno sul totale di 106 miliardi potrebbe anche essere ritenuto modesto, ma è drammatico che si concentri in tre regioni che da sole accumulano 2 miliardi e oltre di disavanzo, mentre tutte le altre hanno un disavanzo complessivo di circa l'1 % misurato sul totale.

Il problema è drammatico perché non possiamo far fallire tre regioni «capitali», del paese e del sud.

L'aspetto particolarmente doloroso è l'evidenza che le regioni che spendono di più sono quelle che offrono di meno.

Ad esempio i tassi di mortalità dei nati prematuri al sud sono del 50 - 60% maggiori rispetto al nord e si tratta di problemi solo organizzativi, perché in questo campo le conoscenze e competenze mediche sono uniformemente diffuse nel paese.

Se le regioni che spendono di più offrissero un servizio migliore il problema sussisterebbe lo stesso, ma avrebbe una diversa dimensione. La constatazione che si spenda di più, offrendo di meno, sottolinea come il deficit delle regioni deboli sia complessivo: un problema di carenze nelle competenze amministrative, di deficit nel capitale sociale e di inefficacia dei tensori politici.

Un altro fenomeno importante nel SSN è l'esplosione della quota di mercato dei produttori privati in particolare nell'ambito territoriale.

I servizi diffusi sul territorio, che come abbiamo visto valgono il 60 % del sistema, sono quasi tutti erogati da soggetti privati accreditati dal SSN. In un decennio il privato nelle strutture ospedaliere è passato dal

17 % al 21%, ma per le strutture residenziali dal 5 al 73 %, nelle strutture semi residenziali dall' 8 al 57 %, nei laboratori dal 54 al 60%.

Come già osservato, anche in questo caso dimostriamo di essere un Paese dinamico, ma al di fuori da ogni logica pianificatoria. La parte più dinamica del SSN, cioè quella dei servizi territoriali, risulta largamente privatizzata principalmente perché il privato più reattivo è andato a occupare gli spazi liberi di evoluzione del sistema dove il pubblico si è rivelato sicuramente più lento e meno reattivo alle novità.

La clusterizzazione tra regioni è rilevante anche rispetto al ruolo del privato nella sanità. Il Lazio è la regione campione assoluta del privato con il 48%. Sul lato opposto si collocano regioni tradizionalmente di forte difesa del pubblico o per cultura amministrativa «austriaca» come il Friuli e la Provincia di Bolzano o per tradizione politico amministrativa come Toscana, Umbria e Liguria

Ma anche in queste regioni il privato per le strutture socio sanitarie non ospedaliere pesa tra il 20 e il 30% come in molte altre regioni.

Un fenomeno interessante in tutto il Paese, codificato per primo dalla Regione Emilia Romagna ma diffuso su tutto il territorio nazionale, riguarda il fatto che molte aziende sociosanitarie sono diventate tendenzialmente poli dove oltre alla assistenza si effettuano ricerca e didattica.

Vi sono oggi 115 ospedali di insegnamento, quasi uno per ogni Asl con una notevole diversità delle tipologie interessate. I sistemi cercano di fare ricerca e insegnamento ovunque con straordinaria varietà di aziende coinvolte. Del resto, solide evidenze internazionali mostrano che ove si fa ricerca il personale risulta più motivato ed efficace e il burn out professionale è più tardivo. L'attività di ricerca e di valutazione dei servizi è tra i principali driver capaci di rallentare il burn out in settori critici come quelli assistenziali.

#### ■ Scenari futuri possibili

Per la parte finanziaria abbiamo quattro scenari possibili.

Uno scenario vede il pubblico rafforzarsi aggredendo anche il mercato privato a pagamento ed estendendosi a coprirlo. Il suo peso economico passa da 106 a 142 miliardi e questo modificherebbe profondamente il sistema. Secondo lo slogan "se pago comando" le culture organizzative dovrebbero profondamente modificarsi.

Uno scenario alternativo che alcuni temono fortemente è quello in cui la spesa pubblica non cresce mentre lo fa quella privata. In questo scenario i due sistemi tendono a divaricare, i professionisti migliori vanno nel privato e si può creare un sistema duale con un mercato di livello più elevato a pagamento. Va osservato in proposito che l'equilibrio raggiunto, e rivelatosi stabile negli ultimi dieci anni, nella proporzione di un 75% pubblico e un 25% out of pocket è considerato a livello internazionale l'ultima soglia per non delegittimare i sistemi pubblici, verso modelli dove un rapporto 60/40 tra spesa pubblica e privata

genera un sistema duale.

Un terzo scenario considera una sostanziale stabilità del modello attuale e un quarto scenario si basa sulla speranza di una integrazione europea dei sistemi sanitari. In questo caso scatterebbero i seguenti meccanismi. In Italia spendiamo il 7% del PIL per la sanità pubblica contro il 9-10 % di tedeschi e francesi. L'Europa ha deliberato che i cittadini possano ottenere le cure sanitarie in tutta Europa con un contributo finanziario del proprio sistema nazionale pari a quello che spenderebbe se la prestazione fosse erogata in patria. L'eventuale, differenza, è a carico del paziente. Posso curarmi ad Amburgo pagando la modesta differenza rispetto a quanto spenderebbe la mia Asl se fossi curato in Italia. Questo potrebbe spingere i sistemi sanitari a convergere verso una Maastricht del welfare che potrebbe vedere un 8-9% del PIL destinato alla sanità pubblica.

Una domanda interessante riguarda il tipo di federalismo che ci svilupperà in Italia.

Oggi abbiamo un federalismo competitivo: chi dal Sud viene a curarsi al Nord è pagato dalla Asl di origine. Gli ospedali migliori sono finanziati dagli utenti provenienti dalle altre regioni creando un circolo virtuoso per il Nord dove affluiscono i soldi del sud e all'opposto vizioso per quelle regioni che lo finanziano. I due principali attrattori italiani di pazienti fuori regione sono il San Raffaele di Milano e il Sant'Orsola di Bologna.

All'opposto potremmo avere un federalismo basato su una competitività diversa, ovvero l'adozione di sforzi fiscali aggiuntivi da parte dei territori che lo decidono per finanziare welfare e servizi aggiuntivi. Ad esempio l'Emilia Romagna ha creato un fondo autosufficienza di 400 milioni di cui 100-150 derivano da uno sforzo fiscale aggiuntivo. In questo caso i servizi sono però per i cittadini di queste regioni ed è esclusa la solidarietà interregionale. Questa sarebbe una competizione basata su autofinanziamento.

Una domanda interessa i territori: il comparto socio-sanitario che vale 13% del Pil è un volano di sviluppo economico oppure rappresenta una spesa pubblica che frena lo sviluppo. Negli USA Obama ha stanziato per la riforma 100 miliardi di dollari di spesa aggiuntiva affermando che si tratta di un volano straordinario di sviluppo e creazione di posti di lavoro di alta qualità legati alla ricerca, con personale laureato di alto livello sociale e professionale non delocalizzabile e quindi generatore di sviluppo. Pertanto quando costruiamo un ospedale dobbiamo anche chiederci se lo costruiamo da subito considerandolo in maniera integrata come un luogo di sviluppo economico con dimensioni accessorie quali aree fitness, wellness, alberghi e ristoranti, per creare un polo complessivo di sviluppo in cui l'ospedale è il prodotto civetta come avviene per i nuovi stadi di calcio a livello internazionale.

Per quanto riguarda gli ospedali sta succedendo che i cittadini si stanno clusterizzando in categorie

Ne possiamo considerare 5:

— Il cittadino evoluto che si occupa stabilmente e

attivamente della propria salute: mangia sano, fa sport va regolarmente dal dentista e, se donna, dal ginecologo, ha una rete stabile di professionisti sanitari di riferimento;

- L'utente competente che non si preoccupa stabilmente della propria salute, ma ha forze cognitive per informarsi rapidamente ed arriva dal medico documentato;
- L'utente tradizionale che si affida soprattutto all'ospedale pubblico;
- I cronici che conoscono perfettamente come un vagone sulla rotaia le vie di accesso al sistema e hanno tassi di soddisfazione più elevati;
- I fragili passivi che non sanno trasformare i bisogni in domanda, una condizione che riguarda circa 10 milioni di persone.

La vera novità per la medicina è che di conseguenza la stessa patologia va trattata diversamente per i diversi cluster sociali per ottenere lo stesso impatto di salute. Ad esempio per la dialisi l'utente evoluto e competente la può fare a domicilio: è una procedura complessa, ma la può fare a casa, mentre il cronico fragile deve farlo in ospedale spendendovi 6 ore per tre giorni alla settimana perché non ha le competenze cognitive e sociali necessarie per l'auto-cura.

Non sono più solo gli standard e i protocolli ma le competenze personali a fare la differenza. Se gli utenti fossero divisi nelle cinque categorie citate ci vorrebbero altrettanti canali di accesso alle aziende sanitarie e questo aumenta di molto la complessità delle aziende sanitarie e i loro costi. L'ineluttabilità di questa scelta la registriamo però in molti altri servizi collettivi. Per acquistare un biglietto ferroviario possiamo oggi utilizzare diversi canali distributivi alternativi, in base alle competenze individuali e alle risorse disponibili: internet, il call center, la biglietteria automatica, una agenzia o la biglietteria di stazione). Un'altra novità importante è la mobilità dei pazienti che riguarda il 30/40% degli utenti che possiamo definire globali, glocal o locali a secondo che si spostano per ricercare la struttura sanitaria più adatta sempre, talvolta o mai. La mobilità si determina perché si cerca alta specializzazione (da sud a nord), una prestazione low cost (dentista in Bulgaria, un cittadino tedesco che sceglie le terme a Ischia) o migliore qualità di vita (svernare in riviera fenomeno divenuto di massa dato che l'Europa del futuro sarà per un 30 % composta di anziani benestanti che si muoveranno).

#### ■ Impatto sugli spazi

Lo squilibrio che ci vede come il paese al mondo con più medici, 4 ogni 1000 abitanti, il doppio degli USA, si correggerà nel prossimo decennio e forse mancheranno nuovi medici.

Ciò comporterà che finalmente il personale infermieristico farà i lavori che già svolge in tutto il mondo. E quindi ci sarà uno slittamento verso l'alto delle funzioni esercitate dai medici e dagli infermieri ed una crescente categoria di operatori meno qualificati. D'altra parte gli ospedali nuovi si basano sul concetto

di intensità di cura e non più di compartimentazione per discipline. I nuovi ospedali come quelli di Como, Forlì o Viareggio sono stratificati per intensità del bisogno assistenziale tra pazienti ricoverati non autosufficienti, ricoverati autosufficienti, day hospital e day surgery. Le piastre logistiche non sono più individuate per materie e discipline mediche, ma in base ai diversi carichi assistenziali determinati dai pazienti. Inoltre si stanno sviluppando diversi modelli di rete ospedaliera che si stanno contendendo il terreno. In alcuni casi esiste una rete con gerarchia di specializzazioni molto ordinata da alta specializzazione a strutture di prossimità. All'opposto vi sono reti in cui ogni presidio è specialista per una singola specialità e generalista per le altre.

Alcune criticità rispetto all'organizzazione logistica appaiono certe in prospettiva:

- La clusterizzazione degli utenti e nuovo stili di comportamento rispetto alla sanità.
- La crescita di differenze regionali e interregionali.
- La crescita importante della mobilità sanitaria.
- Una crescita rilevante di cure ambulatoriali e domiciliari e un calo dei ricoveri.
- Aumento di strutture intermedie diffuse e diminuzione numero e dimensione degli ospedali.

Altre dinamiche sono invece più ambivalenti e incerte, non potendo prevedere in quale direzione avverrà il cambiamento:

- la miniaturizzazione delle tecnologie e la possibilità di metterle in rete favorirà concentrazione specializzata o diffusione orizzontale?
- si sposteranno i pazienti o le informazioni (lastre lette a distanza, operazioni robotizzate eseguite da un operatore posto a distanza)?
- i soggetti economici sia pubblici che privati diventeranno meno numerosi, ma la concentrazione proprietaria/istituzionale sarà anche logistica o no?
- prevarrà l'erogazione con strutture di proprietà privata e gestione pubblica (project financing richiesto da aziende pubbliche) o, al contrario, l'infrastruttura pubblica verrà data in gestione a imprenditori privati?

In ogni caso la trasformazione dei luoghi e dei processi di cura e assistenza sarà profonda e richiederà un importante ripensamento della logistica dei luoghi e della programmazione delle interdipendenze con altri servizi.

**FRANCESCO LONGO**

**Direttore CERGAS (Centro di Ricerca sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale), Università Bocconi**

[http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier\\_002\\_longo](http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier_002_longo)  
per scaricare le immagini allegare

# APPROFONDIMENTI: RISORSE POLITICHE E STRATEGIE

## Per un welfare plurale

La mia relazione si incentra sostanzialmente sul ruolo e sul cambiamento in atto nel welfare e soprattutto nel welfare locale e su quello che può essere, a mio avviso, il ruolo da protagonista che il Piano dei servizi può svolgere in questa trasformazione in atto.

Mi piace cominciare citando questa osservazione di Samuel Johnson, che dice "che nulla verrebbe mai tentato se prima si dovessero superare tutte le obiezioni" ed invero il momento in cui ci troviamo appare ricco di obiezioni e di contraddizioni, tuttavia credo che quando il welfare diventa una trappola, invece che una via di fuga, allora significa che è veramente giunto il tempo di metterci mano. Quel welfare ideato dall'economista liberale William Beveridge, come tutti sanno non funziona granché, la letteratura sia giuridica che economica su questo è pressoché unanime, costa troppo e non aiuta chi dovrebbe aiutare. Non si tratta però, a mio avviso, di smantellare il sistema universalistico che ci contraddistingue, che contraddistingue la nostra tradizione, la nostra nazione e se vogliamo estenderlo ci contraddistingue come europei, specie europei continentali, ma piuttosto di prendere atto che un sistema totalmente incentrato sul drenaggio di risorse pubbliche disincentiva le opportunità e iberna i bisognosi in uno stato di dipendenza.

La questione quindi è se il welfare, locale soprattutto, debba essere giudicato in base al numero di persone che ci finiscono dentro o dal numero di quelli che effettivamente riescono ad uscirne. Oggi la macchina pubblica fornisce servizi con costi stratosferici e ad una modesta frazione di coloro che ne hanno effettivamente bisogno, i quali devono perciò provvedervi alternativamente e con mezzi propri. Io credo e non solo io, che un'epoca sia finita e un modello sia finito: è un dato che i soldi pubblici sono finiti, forse riconquisteremo il potere di far ripartire gli investimenti pubblici, in termini di infrastruttura, di infrastrutture strategiche, ma sicuramente i trasferimenti e la spesa corrente come li abbiamo conosciuti negli ultimi anni e in passato, sono cose che non torneranno più. Quindi il welfare dello Stato è destinato a subire tagli brucianti, l'ultima finanziaria da questo punto di vista è emblematica, proprio quando maggiori sono le richieste di aiuto. La letteratura demografica in particolare, ci testimonia come la popolazione che invecchia aumenta progressivamente e questo, è un bene, perché significa che il nostro sistema

di welfare ci garantisce lunga vita. Tuttavia se il welfare dello Stato è destinato a subire tagli brucianti proprio quando maggiori sono le richieste dobbiamo forse pensare che la rete di protezione dei più deboli è destinata a scomparire? La storia ci dimostra esattamente il contrario, la necessità sociale della fraternità dà origine fin dai tempi del rinascimento e in alcuni casi fin dall'età medioevale alle Misericordie e ai Monti di pietà, la stessa cosa avviene in tempi moderni con le Società di mutuo soccorso, infiniti sono gli esempi di organizzazioni delle collettività per far fronte a periodi bui e credo che in questo senso sia molto pertinente il titolo che è stato dato a questo convegno: "Società civile e welfare urbano" molto indovinato, perché proprio a partire dal welfare urbano che si può ricostruire questa dinamica che cercherò di illustrare. Nella contemporaneità si è tentata una scorciatoia: affidiamo interamente questo compito alle istituzioni pubbliche, ma non ha funzionato molto bene e ora questa scorciatoia ci ha portato al capolinea. Ci serve quindi una nuova partenza e la via da battere è quella che collega intelligentemente l'azione dei pubblici poteri con quella civica. Una formulazione, che come è noto a tutti, è già contenuta art. 118 della Costituzione quarto comma, laddove si dice che, Stato, Regione e Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà. Come si favoriscono queste iniziative? È possibile, in altri termini, conservare al sistema di welfare il suo impianto universalistico eliminando però i suoi tratti di impersonalità e cioè di asocialità, è possibile coniugare in modo sostenibile solidarietà e sussidiarietà? Come, in altri termini, si reinventa un welfare di comunità nell'epoca dei diritti sanciti, solo a parole aggiungo io, dallo Stato. Non siamo gli unici a dover affrontare questi interrogativi, il Presidente degli Stati Uniti Barack Obama parla di *philanthropic big bang*; Cameron propone la *big society*, molto prima di tutti costoro, ci tengo sempre a ricordarlo, le nonne insegnavano che, "quando incontri un affamato non devi regalargli due pesci, ma una canna da pesca". Questo è il punto di partenza della rivoluzione che ci aspetta, i beneficiari del sistema di welfare devono essere tolti dalla posizione di totale passività nella quale sono sprofondata da un sistema che li vuole puri percettori di sussidi, per essere sospinti verso un nuovo protagonismo, un fattivo attivismo, anziché concentrarsi su cosa ancora rivendicare

invano: in tal modo sono costretti a chiedersi cosa possono fare loro stessi per superare le avversità assieme alle istituzioni.

Occorre, in altri termini, invertire la logica con la quale abbiamo ragionato fino ad oggi: dobbiamo aiutare ogni persona a liberare quelle risorse ed energie che sono iscritte nel patrimonio genetico di ciascuno, indipendentemente dal contesto in cui vive, cresce e si sviluppa la sua personalità.

Il lento e inesorabile cambiamento in corsa necessita di una sferzata, sono in molti a chiedere su questo tema interventi radicali, finora sempre rimandati, un maggior coinvolgimento dei cittadini, singoli o associati nella fornitura di servizi alla comunità, una riduzione del peso della pubblica amministrazione e un impiego più efficiente delle già carenti risorse pubbliche.

Una strada che talune Amministrazioni hanno già iniziato ad intraprendere e che affonda le radici in una storia e in una tradizione plurisecolare che ci contraddistingue a livello internazionale. Mi ha molto colpito, incontrando, qualche mese fa l'ideatore del Team EAC Res Pubblica, che sta seguendo l'azione politica di David Cameron in Inghilterra, il fatto che è rimasto profondamente stupito quando, dopo una visita recente nel nostro paese, ha appreso le esperienze in atto in alcune Amministrazioni e in alcuni territori, riconoscendo da noi è in atto quella rivoluzione culturale e politica che ha preso il nome in Inghilterra di *big society*.

Quindi io credo che per preservare un bene prezioso, come il welfare di matrice europea, serva oggi un nuovo patto generazionale e sociale che ci permetta di raggiungere i medesimi risultati del passato seguendo tuttavia nuove strade. La possibilità di riscoprire, valorizzare e mettere a frutto la volontà degli individui di essere soggetti, prima che oggetti del welfare, è la grande scommessa culturale che sta alle basi di questa riforma. Per farlo occorre tornare a pensare in termini relazionali e quindi, non individui isolati da un lato e uno Stato tutto fare dall'altro, ma persone inserite in una pluralità di reti sociali, dove possano trovare risposte adeguate ai propri bisogni e dove possano essere loro stesse protagoniste della costruzione del bene comune.

Queste considerazioni mi hanno spinto a ritenere che è maturo il tempo per fare quello che nessuno ha mai fatto prima: un riordino complessivo del welfare a partire dal basso, dall'amministrazione più vicina alle persone, capace di integrare a partire dal bisogno della persona le politiche e gli interventi dei diversi livelli di governo, delle reti sociali e del tessuto economico produttivo.

Quali sono allora i principi che, a mio avviso, stanno alla base di questo cambiamento culturale innanzitutto, ma anche della azione amministrativa e politica? Il principio di sussidiarietà innanzitutto, che si è rivelato fondamentale nel processo di costruzione delle istituzioni europee, che è proprio dei sistemi largamente decentrati di quelli federali

ed ha assunto oggi in Italia anche un valore costituzionale. E' il concetto chiave per superare un'antica dicotomia, l'unica distinzione riconosciuta dal nostro sistema giuridico, quella fra pubblico e privato: il privato era il regno degli interessi particolaristici, mentre il pubblico era il regno degli interessi collettivi, ovviamente sovra ordinati ai primi. La potestà urbanistica è l'esempio evidente di una di queste potestà pubbliche, con la conseguenza ben descritta da un noto urbanista, il prof. Luigi Mazza, che argomentava l'urgenza di addivenire ad un'urbanistica contrattata sul modello, credo, del Piano di Governo del Territorio recentemente approvato dal Comune di Milano, con un pubblico che si è andato progressivamente privatizzandosi e un privato che è andato progressivamente pubblicizzandosi. Mi ha sempre colpito molto questa definizione che Luigi Mazza dava, perché parlava proprio di una confusione di ruoli: il pubblico che andava verso moduli e modelli privatistici e il privato, un privato sociale, che tendeva sempre più ad appoggiarsi all'Amministrazione, a sopravvivere in funzione dell'esistenza dell'Amministrazione e non con un'autonomia propria.

Solo lentamente si è fatta strada la nozione di diritti di proprietà e di entità giuridiche intermedie fra questi due poli: il regno del privato sociale. L'anno scorso ha vinto il nobel chi ha dedicato una vita di studi a questo tema. Con grande fatica e con enormi resistenze anche nel campo del diritto è in corso un avanzamento.

La sussidiarietà nel perseguimento del bene comune mette i cittadini sullo stesso piano dello Stato, se non al di sopra di esso, ed apre così le porte ad una vasta gamma di forme possibili di collaborazione. Non importa quanto duro sia percorrere questa strada, si tratta di uno dei pochi casi per cui si può dire che coloro che la percorreranno saranno strategicamente vincenti mentre per gli altri non rimangono molte speranze.

Un ulteriore principio che, a mio avviso, sta alla base di questa trasformazione è il tema della compartecipazione progressiva: se riconosciamo un ruolo attivo al destinatario della prestazione e a chi gli sta attorno, dobbiamo chiederci in che senso intendiamo farlo. In primo luogo si deve avere una compartecipazione nella decisione su quale prestazione attivare e unitamente a ciò una compartecipazione al suo finanziamento, secondo uno schema di tipo progressivo: chi più ha più partecipa. Ma ancora più importante nella formazione di questa decisione è la parte di compartecipazione nell'erogazione delle prestazioni, si deve decidere quanto deve essere acquistato su di un mercato e quanto viene fornito invece direttamente da familiari o chiunque ne assuma il ruolo. Fissato questo, si deve, io credo, creare una situazione di mercato o meglio, per usare una definizione che in economia va sotto il nome di quasi mercato, tale per cui, per i diversi servizi alla persona e alla comunità, possa essere garantita con assoluta

certezza al nucleo destinatario delle risorse la possibilità di acquistarne la quantità stabilita con la qualità attesa, nella più piena estrinsecazione della sua libertà di scelta.

Due principi fondamentali che ritengo alla base di questo sistema sono il principio di selezione e di competizione.

Il principio di selezione evidentemente contiene un filone più comunemente noto nella letteratura, come quello dell'appropriatezza nel quale si stabilisce il principio "tutto quello, ma solo quello che è necessario", mentre nell'altro filone quello della competizione, si sostituisce al principio "tutto a tutti" quello più selettivo: "ciò che serve solo a chi ne ha veramente bisogno".

Semplicemente enunciare questi principi da un'idea delle battaglie, della fatica, della lunga strada che ancora dobbiamo compiere.

Il finanziamento dei servizi, perché possa attuarsi un modello come quello che abbiamo cercato di descrivere, deve spostarsi dall'offerta alla domanda, rendendo il cittadino consapevole, responsabile dell'effettivo valore dei servizi di cui usufruisce e restituendogli piena libertà di scelta. Non si può pensare ad esempio che i ricoveri degli anziani, le residenze sanitarie Rsa, siano in buona parte coperti dall'intervento pubblico, mentre chi sceglie di curare a casa i propri cari venga lasciato solo e senza alcun contributo. E' quindi, indispensabile che gli interventi redistributivi di risorse pubbliche comincino ad essere integrati da interventi di tipo assicurativo o dalla costituzione di veri e propri fondi mutualistici: in questo senso mi paiono estremamente interessanti i casi di introduzione di welfare integrativo attraverso la contrattazione di secondo livello, come ad esempio, la cassa sanitaria avviata da Luxottica per i propri dipendenti. Va da sé che una piena attuazione di modelli di questo genere, che presuppongono la compartecipazione economica da parte di cittadini attori sociali, richiede di agire sulla leva fiscale, mediante deduzioni o detrazioni, sia a favore dei singoli sia a favore delle aziende e del terzo settore che è coinvolto. L'introduzione del federalismo fiscale resta perciò un passaggio decisivo per transitare verso questo nuovo modello.

Chi finanzia l'assistenza? Fino ad oggi rispondere a questa domanda era facile: Stato, Regioni, Comuni, Aziende sanitarie, ospedaliere e tutta una pletora di altri soggetti pubblici dovevano portare questa responsabilità. Oggi chiunque potrebbe dire che una simile risposta non è più sufficiente e forse, aggiungo, non lo è mai stato. Credo, sia indispensabile uscire da una gabbia di assurdi laccioli giuridici, di paralizzanti comportamenti burocratici e di soffocanti legami clientelari, da un modo capovolto nel quale destinatari della spesa non sono i cittadini che hanno bisogno, ma le organizzazioni che forniscono a loro piacere i servizi. Finché i soldi erano interamente pubblici ed erano sufficienti i decisori pubblici potevano

con qualche tranquillità rivendicare per sé una completa autosufficienza decisionale, ma adesso che i soldi devono metterli anche altri - e non c'è modo di costringerli a metterli, mi riferisco al coinvolgimento di tutti i soggetti che possono finanziare questo nuovo welfare, dalle fondazioni bancarie, alle fondazioni di impresa, ad altri soggetti pubblici e privati - ora bisogna cambiare registro in qualche modo, bisogna imparare a mettersi d'accordo, bisogna usare i soldi per gli scopi istituzionali dichiarati, quelli che interessano anche i nuovi partner e non per gestire complicati equilibri politici.

Quanto meno bisogna progressivamente cominciare a farlo, è improrogabilmente necessario uscire dalla unicità totalizzante del moribondo sistema esistente e porre in essere un sistema parallelo, partecipato da soggetti pubblici su cui spostare progressivamente risorse pubbliche da aggiungere a quelle private.

In questo contesto e prima di avviarmi alle conclusioni, ritengo estremamente interessante il laboratorio, se così posso permettermi di chiamarlo, del Piano dei servizi del Comune di Milano che va proprio in questa logica, in questa direzione, attraverso un sistema di accreditamento di primo e di secondo livello di soggetti che si candidano ad erogare e fornire servizi alla persona e alla comunità, come credo verrà spiegato in maniera più dettagliata e precisa dall'architetto Oggioni. Gli spazi e le superfici in cui questi soggetti prestano ed erogano i servizi alla comunità e alla persona non costituiscono volumetria e attraverso un sistema di accreditamento in cui è l'Ente pubblico, il Comune in questo caso, ad accreditare i soggetti erogatori e gestori di servizi, io credo si vada esattamente nella direzione di favorire un'autonoma risposta della comunità ai bisogni che la comunità stessa esprime.

Chi è più vicino ai cittadini è più capace di interpretare i bisogni che da loro sono espressi. L'Ente pubblico a questo punto si deve limitare e favorire il più possibile che questi soggetti possano esprimersi, deve metterli nelle condizioni di poter operare, e poter operare in maniera semplice, diretta, garantendo chiaramente elevati standard di qualità. Per questo, due funzioni, secondo me, non potranno mai essere, diciamo così, alienate ai pubblici poteri: da un lato la funzione di accreditamento, almeno in una fase iniziale ovvero nella fase in cui il potere pubblico deve regolare il quasi mercato dei servizi che sta nascendo, quindi la funzione di accreditamento di primo livello, - secondo la logica appunto del Piano dei servizi del Comune di Milano, per cui tutti i soggetti no profit potranno essere accreditati per lo svolgimento di determinati servizi - e di secondo livello. nel momento in cui i competenti del Comune per quei determinati servizi decideranno, come già in parte è stato fatto per gli asili nido, per i centri di aggregazione giovanile, per i ser-

vizi a favore dei disabili, di introdurre ulteriori elementi di restrizione dell'accesso al mercato di questi servizi. Dicevo quindi due funzioni non potranno mai essere alienate, la funzione di accreditamento, ripeto almeno in una prima fase, e la funzione di valutazione e controllo. La valutazione a garanzia di elevati standard qualitativi deve restare appannaggio dell'Amministrazione, ma di un'amministrazione però che non eroga più servizi perché senno ritorniamo nel solito confitto di interessi di un'amministrazione che da una parte eroga direttamente servizi attraverso personale e strutture proprie e dall'altra valuta anche i soggetti privati, del privato sociale che eroga questi servizi. Quindi la funzione di valutazione deve, a mio avviso, restare una funzione di tipo pubblicistico in capo all'Amministrazione o ad un soggetto terzo indipendente, autorevole, a patto però che l'Amministrazione rinunci alla gestione diretta di tutti quei servizi che possono essere agevolmente svolti da altri soggetti.

Per concludere l'erompere della crisi economica internazionale ha reso evidente come la costruzione del bene comune non possa più essere delegata a terzi, ma sia un compito a cui ciascuno è chiamato a collaborare, secondo la propria condizione e in base alle proprie capacità, All'Amministrazione come dicevo non deve più essere chiesta la gestione diretta dei servizi, ma la loro regolazione, vale a dire la programmazione, la diffusione delle informazioni - che è un altro compito fondamentale, perché per superare le asimmetrie è fondamentale che le informazioni circolino e le informazioni dovrebbero essere il vero patrimonio che sta in mano alla Pubblica Amministrazione - il controllo degli standard e la valutazione dei risultati, anche in termini di outcome, perché se abbiamo detto all'inizio che il welfare va valutato non in base a quanti ci finiscono dentro, ma in base a quanti riescono ad uscirne è indispensabile che rispetto ai servizi ci sia una valutazione del risultato che si riesce a produrre su quella persona, su quel gruppo di persone. Un maggior coinvolgimento della società non significa un arretramento dello Stato, lo diceva già Giannini negli anni '70, ma in una miglior definizione di limiti e ruoli, oggi non si può più avere la pretesa assolutistica di costruire dall'alto il presunto benessere generale, ma si può e si deve favorire la nascita dal basso di un welfare che sia plurale, espressione di una funzione sociale diffusa fondata sulla corresponsabilità di tutti.

"Qualunque cosa tu possa fare, cominciala, l'audacia ha in sé genio, potere e magia" osservava Goethe.

**ALESSANDRO VENTURI**  
Ricercatore, Università di Pavia

## Il contributo della Regione Lombardia

Per interrogarci sul futuro del welfare, credo sia necessario fare un breve passo indietro e riferire di alcuni elementi che sono serviti alla Regione Lombardia nella fase di redazione delle leggi che abbiamo promulgato negli ultimi anni, per comprendere il nesso con i loro presupposti e nello stesso tempo capire come effettivamente queste leggi hanno prodotto elementi di qualità come abbiamo visto oggi negli esempi, certamente positivi, anche se non so quanto corrispondano a prassi effettivamente diffuse sul territorio.

E' ormai risaputo che le aree urbane con popolazione superiore ai 10 milioni di abitanti si stanno intensificando nel mondo, erano 5 nel '75, 19 nel 2000, 23 sono previste nel 2015 e questo trend è in continuo aumento. Questa urbanizzazione appare inarrestabile, è ormai certo che la popolazione che vive nelle città, rispetto ai 6 miliardi totali, ha superato la metà. E' un dato importante e non lontano da noi come molti ritengono, perché se pensiamo a Madrid, in 25 anni col raddoppio della popolazione si è assistito all'aumento di 5 volte del suolo urbanizzato. E' un dato che ci deve far riflettere, perché questa dispersione del territorio urbano non avviene solo nel terzo mondo, in sud America piuttosto che in altre parti, ma anche da noi ed è dovuta a vari fenomeni: certamente ci sono i fenomeni migratori, il boom demografico, ma ci sono anche le crisi del settore agricolo ed altri fenomeni. Di fronte a tutto ciò dobbiamo renderci conto che queste stesse cose possono avvenire anche da noi e cercare di capire come intervenire, e nello stesso tempo sapere che le città ormai diventano sempre più dei luoghi di conflitto, lo vediamo quotidianamente, tra coloro che usano la città e coloro che ci abitano, risiedono, con tutti i fenomeni di degrado. Nello stesso tempo la grande potenzialità della città è che essa stessa può divenire un luogo di sperimentazione.

Nelle città viene consumata oltre il 70% dell'energia totale e per tutti i fattori che ho citato dobbiamo introdurre nelle nostre scelte, nelle nostre azioni, riflessioni continue. Se ne sono resi conto anche a livello europeo e c'è stata una proposta di uno sviluppo urbano di alta qualità. Che cosa poi sia è cosa difficile da coniugare, la filosofia è bella, però poi la sua traduzione in cose concrete è difficile, anche se gli esempi che abbiamo visto oggi sono sicuramente da encomiare.

Aspetti spaziali, settoriali, temporali devono essere tra loro coordinati, mentre all'interno di uno stesso Comune capita che un settore non dialoghi con l'altro: questi sono i problemi reali dei Comuni, la mancanza di dialogo all'interno, la mancanza di coordinamento e la mancanza di concertazione con l'esterno.

E' certo che se gli interessi di Stato, Regioni, Comuni e di quelli che sono gli attori convergono con

elementi specifici su scelte prioritarie, diventa più facile cercare di veicolare le risorse e non disperderle, perché di fronte alla carenza di cui ormai tutti ci rendiamo conto, bisogna cercare di trovare e di intervenire su attività o settori in cui c'è condivisione, nella direzione di quello che possiamo chiamare lo sviluppo urbano integrato, che è se volete il fondamento dei cosiddetti Programmi integrati di intervento nell'accezione iniziale, non guardiamo poi la traduzione nella realtà, come si è evoluta l'attuazione, però l'idea era buona all'origine.

Un Piano deve essere sostenibile: tutto l'impianto delle nostre leggi ma anche tutte le nostre proposte, tutte le nostre partecipazioni ai vari tavoli di accordi di programma cercano di far convergere i tre elementi della sostenibilità economica, sociale ed ambientale, che devono coesistere al fine di trovare una migliore qualità della vita. Non ci siamo sempre riusciti, spesso ad esempio tra questi elementi la componente economica non è stata tenuta in giusta considerazione, nel senso che abbiamo utilizzato strumenti per velocizzare, per andare incontro alla domanda degli operatori privati, ma spesso il ritorno, anche se c'è stata l'introduzione degli standard qualitativi, non è stato pari ai vantaggi ottenuti dagli operatori stessi. E' una opinione personale, però è l'impostazione di base su cui sono state anche scritte alcune norme per cercare di raggiungere gli obiettivi generali, anche se non sempre ci siamo riusciti.

Tornando al rischio della dispersione urbana, uno degli obiettivi del Piano Territoriale approvato l'anno scorso, organizzato proprio in obiettivi, è proprio il contenimento della diffusione urbana attraverso un sistema policentrico.

Sappiamo benissimo che il Piano Territoriale è un piano di indirizzi, sappiamo che è appena stato approvato, però indubbiamente questo deve essere un elemento di cui le Amministrazioni devono tener conto, sia quelle locali e parlo di Comuni, che quelle provinciali, perché è determinate.

Lo stesso Comune di Milano nel PGT parte con questo indirizzo e poi, devo dire con qualche difficoltà, riesce a decentrare funzioni importanti, vedremo poi nella realizzazione quanto si riuscirà a decentrare effettivamente. In questo obiettivo è la risposta a quello che richiama, il rischio delle grandi conurbazioni.

Solo se si riesce ad attuare un sistema policentrico potrebbe funzionare e la Lombardia da questo punto di vista ha dei grandi vantaggi, perché le grandi polarità dei comuni e capoluoghi di provincia sono abbastanza vicine tra loro, .

La legge regionale 12/05 per noi è un tavolo di lavoro continuo per la sua continua elaborazione, non è mai finita.

Un elemento importante e strategico della legge, proprio per questo inserito proprio nei primi articoli, è la realizzazione del sistema informatico integrato perché il flusso delle informazioni è as-

solutamente importante per cercare di coordinare aspetti spaziali, settoriali, temporali, ma anche per condividere le conoscenze.

Aggiungo che è importante anche il confronto e lo scambio delle scelte strategiche oltre all'individuazione oculata dei più idonei indicatori (pochi e selezionati) utili per monitorare l'andamento dei piani e per cercare di intervenire il prima possibile al loro variare o per rispondere tempestivamente alle nuove esigenze.

Infine è importante che si cerchi di pensare al Piano di governo del territorio come uno strumento dinamico e non circoscritto ai propri confini amministrativi. Anche nei PTCP, spesso non si tiene conto di cosa avviene al di là del proprio confine territoriale, ad esempio relativamente a servizi e infrastrutture, si ragiona sempre e solo all'interno dei propri confini amministrativi e questo è un grosso limite.

**MAURIZIO FEDERICI**

**Dirigente Struttura Progetti per il territorio, Regione Lombardia**

# APPROFONDIMENTI: IL WELFARE URBANO NEI PICCOLI CENTRI

## Progetti e risorse nei piccoli comuni

Le due relazioni del comune di Pianengo (Cr) e di Azzanello (Cr) affrontano il problema del welfare dal punto di vista dei piccoli comuni, che rappresentano la quota maggioritaria nella nostra regione. Le esperienze illustrate contengono alcuni spunti interessanti per il dibattito su un tema così ampio, perché trattasi di modi nuovi di affrontare problemi endemici, che affliggono larga parte degli enti locali: la carenza di risorse per realizzare i servizi di base (un "diritto alla città" riconosciuto nella carta europea) e al contempo la necessità di individuare regole ed opportunità di collaborazione e coordinamento tra comunità di piccola entità, per erogare quei servizi considerati indispensabili. In generale il tema di questa sezione è in quale misura le esperienze concrete possano favorire la costruzione di politiche diffuse di promozione e sostegno della riqualificazione urbana e territoriale, attraverso il coordinamento di interventi che rafforzano il potenziale economico locale ed agiscono in sinergia con gli obiettivi di benessere sociale, cioè di welfare urbano. Parlarne significa mettere in relazione le due nozioni di città pubblica e rendita privata. L'obiettivo di re-indirizzare quote della rendita privata generata dalle trasformazioni urbane per incrementare il benessere pubblico – un obiettivo centrale per rendere efficace ed equo il governo del territorio – si misura su due fronti:

- un livello più prettamente politico – culturale (una capace regia pubblica che sappia governare le trasformazioni urbane);
- un livello più strettamente tecnico – urbanistico, che, riprendendo alcuni principi della proposta INU di riforma nazionale, si concentra su: i) priorità della programmazione nella dimensione operativa del piano (erroneamente assente nella legislazione lombarda); ii) decadenza quinquennale dei diritti edificatori, iii) concorrenzialità e negoziazione con criteri espressi in fase di pianificazione generale; iv) perequazione compensativa (Pogliani, 2009).

Lo scopo è di ridimensionare la mera privatizzazione dell'incremento di valore dei suoli urbani per effetto del piano, promuovendo al contrario politiche redistributive di welfare pubblico. Attraverso modalità perequative e compensative e la concertazione pubblico/privata si può conseguire un adeguato ed alto livello di "dotazioni territoriali" (tra cui l'edilizia residenziale sociale) e finalmente contribuire alla costruzione di una città-infrastruttura sana, non energivora, articolata su un sistema di spazi

pubblici di qualità e dotati di mixité sociale. Dalla capacità di ritrovare le radici dell'urbanità e di puntare ad uno sviluppo integrato (casa, trasporti pubblici e servizi sociali) dipende, come noto, l'abitabilità del contesto urbano. Come sostiene don Colmegna (premio Inu Lombardia, 2009): "Non devono esserci una città del progresso ed una città assistenziale, separate. La crescita della città dev'essere una sola e deve provenire dall'interno della sua struttura di valori" (intervista in Dedalo, aprile 2005).

Per queste ragioni, è necessario che le azioni urbanistiche sappiano garantire convenienze distribuite nel lungo termine, e non la mera redditività immediata ai soli investitori: se si ragiona infatti in una prospettiva di lunga durata e di interesse collettivo, la valutazione degli esiti economici delle iniziative non può prescindere dalla comprensione delle ricadute degli interventi sul valore del capitale fisso del sistema delle imprese, delle famiglie, delle amministrazioni locali, e più in generale, sulla qualità della vita dei residenti. Oggi l'esiguità del gettito attualmente prodotto dagli oneri urbanizzativi non mette gli enti locali nella condizione di sostenere in modo appropriato gli interventi manutentivi e gestionali sullo stock di servizi esistenti, né di programmare credibilmente nuove infrastrutture e servizi o di potenziare l'esistente, deprimendo il valore di lungo periodo del patrimonio città. Al contrario, significativi interventi di compensazione (aree, servizi territoriali ed oneri) possono costruire maggiore consenso sociale e politico attorno ad interventi di riqualificazione urbana e territoriale e al tempo stesso garantire effetti moltiplicatori di valore su aree ed immobili contigui (Curti 2006). Ragionare su questi temi da tecnici pianificatori è proficuo se le proposte si confrontano con esperienze reali, espressione di capacità politico amministrativa e di condivisione di un approccio innovativo alla pianificazione. Infatti quando gli strumenti di pianificazione (come alcuni piani dei servizi lombardi) concentrano troppo l'attenzione sui servizi immateriali, vagheggiando di strutture senza suolo, eludono un problema e non si occupano della materia di cui tratta il governo del territorio. I casi di Pianengo e di Azzanello (all'interno dell'associazione di 11 comuni delle "Terre dei Navigli") riportano invece l'attenzione sulla dimensione materiale e territoriale del welfare urbano, che incide sulla qualità della vita concreta dei cittadini e che riguarda la scuola, l'asilo, l'ospedale, cioè i servizi di base.

Quattro questioni sembrano rilevanti per introdurre

la presentazione dei casi e per sollecitare la discussione.

■ 1. A scala locale la riduzione dei trasferimenti delle risorse nazionali dedicate al sistema del welfare è un fenomeno che i comuni stanno vivendo in maniera sempre più intensiva in questi ultimi anni, e sembra che questa riduzione di trasferimenti dal centro nella maggior parte dei casi abbia finito per subordinare molte scelte urbanistiche ad esigenze di pura "cassa". Le scelte urbanistiche di crescita immobiliare, quindi di nuove volumetrie, vengono infatti finalizzate a recuperare oneri e quote aggiuntive di risorse, indispensabili per far funzionare la città.

E' possibile comportarci in modo alternativo e virtuoso, nonostante il trend di questi ultimi anni? E' possibile negoziare al meglio nelle trasformazioni urbane per ottenere quote consistenti di contributi da parte di operatori privati? E' auspicabile apprendere come e cosa contrattare (Camagni 2011)? In sintesi, è possibile uno sviluppo sostenibile e di qualità che garantisca nuovo sviluppo e servizi per tutta la città? A questo riguardo il caso di Pianengo presenta una soluzione originale.

■ 2. Le politiche urbane, di riqualificazione ambientale, territoriale, urbana, hanno l'obiettivo di rinnovare parti di città degradata, e se correttamente realizzate possono assicurare non solo il recupero e spesso la bonifica di suolo urbano abbandonato, ma anche garantire un effetto di trascinarsi sull'intorno e quindi incrementare il valore immobiliare delle aree limitrofe. La valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e privato e le politiche di riuso, rinnovo ed ampliamento dello stock esistente (suoli e fabbricati) sono necessarie per sostenere obiettivi di qualità dello spazio fisico e dell'interazione sociale e costituiscono la sfida prossima sia per le nostre città che per i centri urbani minori. Infatti il patrimonio immobiliare esistente sta invecchiando rapidamente e questo, oltre a rappresentare un problema di inefficienza funzionale e di incremento dei costi di gestione, costituisce, a tutti i livelli, un tema importante nel quadro della sostenibilità ambientale.

E' possibile individuare politiche fiscali idonee a generare risorse sufficienti per rinnovare in maniera significativa la capacità di carico urbana e mantenere la città esistente, quindi non soltanto creare nuove servizi, infrastrutture, ma anche preservare e migliorare quelle esistenti (Curti 2011)?

■ 3. Negli ultimi anni si è assistito ad una sostanziale riduzione dell'ambito pubblico di intervento e ad una privatizzazione di molte dotazioni e di molti servizi. Anzi in alcuni casi il pubblico preferisce non trattare neppure le aree o i servizi perché costa troppo la loro gestione.

Merita chiedersi se la sussidiarietà è un supporto all'azione pubblica o è un alibi per non fare azio-

ne pubblica. Per citare un articolo di Piero Ignazi su un numero recente dell'Espresso: "Il welfare è ancora l'asse portante di una democrazia matura oppure va lasciato spazio solo alla carità?" Nell'attuale fase di polarizzazione tra prestazioni pubbliche e dimensione esclusivamente privatistica dei servizi, esacerbata (e non ridotta) dalle politiche di sussidiarietà orizzontale attuate in regione Lombardia, si può individuare una via mediana che ci consenta anche di percorrere strade alternative per garantire servizi pubblici almeno di base e tutelare, se non migliorare, il patrimonio pubblico? Il tema è oltremodo rilevante nel caso dei piccoli comuni: attualmente le forme di aggregazione già presenti nella programmazione e gestione di alcuni specifici servizi (di natura socio-assistenziale, per l'organizzazione scolastica e sanitaria, per la depurazione delle acque) dovrebbero aprirsi maggiormente alle istanze di governo del territorio a media scala, maturato anche attraverso esperienze di partecipazione, co-pianificazione e patti territoriali, in favore di uno sviluppo complessivo. Cui non sono indifferenti le istanze di perequazione territoriale ancora così acerbe nelle pratiche reali che meriterebbero un incentivo ed un'attenzione maggiore da parte della Regione. E' infatti troppo debole l'indicazione presente di redazione di Piani di Servizi a livello intercomunale, atti a soddisfare in modo coordinato, i fabbisogni espressi all'interno delle singole comunità locali. Sarebbe auspicabile che in questi strumenti di scala vasta possa prevalere un progetto di rete territoriale (modello reticolare) che valorizzi la presenza puntuale e distribuita delle funzioni e dei servizi intercomunali, accompagnata alla costruzione di una rete verde di connessione fra i parchi territoriali e locali. Le Terre dei Navigli (con Azzanello) da tempo hanno intrapreso una direzione che fatica però a maturare.

■ 4. Infine, una questione generale, che, seppure di carattere più squisitamente politico mi pare pertinente in questa sede nella quale gli interlocutori di Pianengo e di Azzanello sono due amministratori locali. Come noto, le buone scelte urbanistiche richiedono tempi medio-lunghi che spesso confliggono con i tempi della politica corrente, schiacciati sulle esigenze elettorali di breve periodo e sulla visibilità immediata delle azioni in campo. E' possibile invece costruire pratiche anche negoziali che tengano conto del futuro, e investire ragionevolmente su un processo di costruzione della città e della comunità che assuma i principi di equità e sostenibilità nelle proprie decisioni territoriali? Un impatto positivo durevole degli interventi pubblici e privati costituisce infatti l'obiettivo da perseguire nei processi negoziati, anche sulla base delle indicazioni di numerose iniziative di legge nazionali e regionali (Pagano, 2008).

In generale, il dibattito avviato in questa sezione

vuole indagare come ed in che misura gli obiettivi e le azioni attorno alla sostenibilità dello sviluppo possono farsi carico non solo di potenziare e valorizzare le risorse esistenti, limitandone lo spreco, ma anche di inventare soluzioni per un rinnovo ed un uso diversificato del patrimonio ereditato, garantendo un'equa redistribuzione dei costi e dando risposta adeguata ad una crescente domanda, ineludibile, di welfare sociale ed urbano (INU 2011).

**LAURA POGLIANI**  
INU Lombardia, Politecnico di Milano

#### ■ Bibliografia

- Camagni R., (2011), **RISORSE PER L'AZIONE URBANISTICA: CONFLITTO O SINERGIE?**, in Arcidiacono A., Pogliani L., *Milano al futuro*, edizioni Et/al, Milano
- Curti F., (a cura di) (2006), **LO SCAMBIO LEALE. NEGOZIAZIONE URBANISTICA E OFFERTA PRIVATA DI SPAZI E SERVIZI PUBBLICI**, Officina Edizioni, Roma
- Curti F., (2011), **LA NUOVA QUESTIONE FONDARIA**, in INU, *Rapporto dal Territorio INU (2011)*
- La città oltre la crisi: risorse, governo, welfare, documento preparatorio per il XXVII Congresso Livorno, in *Urbanistica Informazioni* n. 235
- Pagano F., (2008), **SULLA PIANIFICAZIONE PER ACCORDI**, *Rivista Giuridica dell'edilizia*, anno LI, fasc.3
- Pogliani L. (2009), **DA ANCONA A LIVORNO**, in Pogliani L., a cura di, "Il nuovo piano" *Urbanistica Dossier*, n.111

## **Pianengo: pubblico e privato per realizzare una scuola**

Noi amministratori che operiamo sul territorio ci impegniamo a rispettare i nostri impegni.

Alle domande poste nell'introduzione al tema, posso rispondere positivamente.

In breve la nostra esperienza. Pianengo ha 2600 abitanti, cresce di circa 35 unità anno. Io amministratore il Comune dal 2001, e pur venendo da una storia assolutamente non politica, sono stata eletta dopo anni di amministrazione di centro sinistra. Pianengo ha sempre cercato di guardare lontano e amministrare bene, ed il nostro slogan è stato: per una vita migliore, a misura di persona, con l'obiettivo di migliorare il benessere, il livello già buono di vita e incrementarli, in una piccola realtà con molti legami anche personali tra i cittadini che alle volte facilitano i processi.

L'obiettivo da raggiungere era la realizzazione di una scuola primaria, un polo scolastico, pensato per i bisogni attuali con una prospettiva allargata a un bacino di utenza maggiore delle esigenze strettamente comunali (era nato già per rispondere anche alle esigenze di un piccolo comune di 400 abitanti a 2 km da Pianengo). Occorre considerare che Pianengo è nella cintura di Crema, e in un territorio composto da 48 piccoli comuni limitrofi e merita ricordare che il trend di nascite passava dai 20 nati del 2002 alle attuali 28/30 unità.

Definito l'obiettivo, avendo dati oggettivi, individuata la collocazione, si costruisce la squadra a cui tutti, ognuno con la propria competenza, dà un contributo per raggiungere lo scopo.

Come fa il Comune a sostenere economicamente un intervento così ambizioso che, pur essendo pianificato a largo raggio, prevedeva stralci per cominciare a rispondere ai primi bisogni?

Nel 2005 abbiamo concluso che l'unica soluzione per finanziare l'intervento era portare l'Irpef al massimo; la risposta è stata unanime, con soli 2-3 cittadini è stato necessario insistere per convincerli della giustezza del nostro progetto e che l'investimento avrebbe dato benefici e una prospettiva alla comunità.

Questo ci ha fatto anche concludere che è bene ragionare in una logica non di assistenzialismo continuo, ma misurarsi con le proprie forze, basandosi su risorse certe.

L'Amministrazione comunale ha lavorato a fianco di un professionista che ha condiviso le nostre scelte, abbiamo studiato la posizione di terreno ideale, vicino ad un'area sportiva all'interno del Parco del Serio dotata di connotazioni ambientali ideali, e abbiamo coinvolto gli altri attori del sistema: i genitori, gli insegnanti e i bambini.

Attraverso un processo partecipato siamo arrivati alla scelta rispondente agli obiettivi e funzionale.

Tutta la comunità ha sentito suo questo progetto e questo ha spianato la strada: i tempi si sono ridotti

non avendo più bisogno di dirimere controversie all'interno della comunità e questa situazione definita ha facilitato anche l'intervento del privato: il quale, proprietario delle aree, all'inizio del processo, nel 2003, sembrava esprimere un'intenzione speculativa, ma nel corso dello svolgimento delle fasi di progetto, condiviso dalla comunità, è stato coinvolto positivamente in uno "scambio leale". Il terreno in questione ha una superficie di 14800 mq di cui 12000 utilizzati per la scuola. Gli altri sono rimasti al privato e con un PII (Piano Integrato di Intervento) è stato assegnato un volume di 4500 mc in cambio della cessione senza costi per il Comune del terreno da destinare alla scuola, con oltre 120.000 Euro di opere di urbanizzazione. Sulle aree del privato abbiamo chiesto che si realizzasse un prototipo di insediamento edilizio abitativo che rispondesse, prima ancora che fosse richiesto per legge, ai requisiti energetici di classe A e di criteri di ecosostenibilità che alla fine hanno riscosso una buona soddisfazione da parte dell'acquirente, realizzando un salto culturale positivo per tutta la comunità.

La tempistica è stata questa: dal 2005 al 2006 percorso di progettazione partecipata, 2007 progetto e pianificazione, nel settembre 2008 inizio lavori. Nel settembre 2009 il primo lotto del polo scolastico, su una superficie di 8000 mq, è stato completato e aperto agli alunni, con un costo di 1.370.000 euro (1100€/mq). Dal punto di vista edilizio, l'edificio presenta una serie di requisiti all'avanguardia con caratteristiche di ecosostenibilità, autosufficienza energetica e risponde a criteri progettuali e costruttivi indirizzati alla funzionalità. E' stata raggiunta una buona soddisfazione da parte degli insegnanti e dei bambini che hanno collaborato alle decisioni sulla distribuzione degli spazi, come ad esempio introducendo la scelta di dotare ogni aula di uno spazio di pertinenza all'esterno per l'attività didattiche, o la scelta dei materiali e colori da utilizzare.

La collaborazione della comunità e la logica dei piccoli passi ha portato a risultati concreti che hanno soddisfatto le esigenze del servizio. Sulla base di questa metodologia stiamo lavorando al secondo lotto.

Anche il rapporto con il privato si è rivelato determinante per la realizzazione, perché il comune non sarebbe stato in grado di realizzare il complesso senza il suo aiuto, fondandosi su un approccio corretto. L'Amministrazione comunale non si è dichiarata disposta a tutto per ottenere il risultato, ma si è mossa con un atteggiamento autorevole e di grande responsabilità.

**MARA BAROCHELLI**  
Sindaco Comune di Pianengo



## Terre dei Navigli: le potenzialità della pianificazione integrata

### ■ Il contesto

Azzanello è un comune di 670 abitanti 11 Km<sup>2</sup> di territorio con un bilancio di 600 mila euro.

Come gestire il welfare, come garantire livelli di servizio di qualità della vita in un territorio marginale?

Azzanello si trova in una zona interclusa tra Crema e Cremona, una provincia già marginale nel territorio lombardo e quindi meno interessata dall'influenza dell'area metropolitana milanese che si ferma a Crema. Azzanello si trova più a sotto, quindi marginale al margine.

La nostra è perciò un'area intermedia nell'intermedio, composta da piccoli e piccolissimi comuni (Soresina 9000 abitanti, ma ci sono comuni con 1000, 700, 300 abitanti) tutti con il compito di rivisitare la pianificazione urbanistica.

Il fatto che esistesse già collaborazione tra questi 11 comuni, ha fatto sì che si tentasse di considerarli come se fossero un'unica entità, questo perché la debolezza più grande del territorio è la frammentazione, unita alla situazione demografica: un trend demografico in calo a partire dagli anni '50 e che tra 2006 e 2011 senza contare l'apporto degli immigrati tenderebbe all'estinzione.

Si è scelto di dotarsi di una pianificazione integrata, che all'interno delle possibilità concesse dalla normativa regionale, potesse rendere operante un coordinamento delle politiche dei singoli comuni, usando tutte le forme di sovracomunalità presenti nella legge (Piani dei servizi, VAS, ecc) facendo sì che attraverso l'accordo politico si potesse arrivare alla condivisione efficace delle politiche urbanistiche.

Terre dei Navigli è la denominazione che il gruppo di 11 Comuni del territorio collocato tra Crema e Cremona si è conferito dal 2007. I Comuni interessati sono: Annicco, Azzanello, Cappella Cantone, Casalbuttano, Casalmorano, Castelvisconti, Cuminzano sul Naviglio, Genivolta, Paderno Ponchielli, Soresina, Trigolo.

Quindi sono stati fatti 11 PGT con tutti gli elaborati previsti dalla normativa - quadro conoscitivo e orientativo, documento di piano intercomunale, piano dei servizi, piano delle regole - con una parte a valenza sovracomunale e una parte di interesse comunale per le scelte strettamente legate a questo livello, dotandosi poi di una serie di istituzioni, organismi, adatti a governare questa forma di collaborazione nella pianificazione e le risorse adatte a farla funzionare.

### ■ Gli obiettivi

Il Piano, elaborato con l'assistenza del Politecnico di Milano, ha trovato il suo punto di forza proprio nella marginalità del territorio che come si è visto

era il dato di fatto: il territorio sostanzialmente integro poteva essere una occasione di riscatto, puntando sulla buona qualità della vita che consente migliorandola, se possibile, attraverso una serie di azioni sul residenziale. Ad esempio puntando sul recupero del patrimonio edilizio esistente, perché il calo della popolazione comporta lo svuotamento del centro storico, contrapponendosi all'espansione esterna con nuove costruzioni.

Si è cercata la concentrazione delle aree industriali, evitando la dispersione degli insediamenti nei singoli comuni per evitare la moltiplicazione inutile e slo prece di risorse finanziarie dovute alla replicazione delle infrastrutture e infine si è cercato di intervenire sui servizi.

Coordinare le politiche di intervento per migliorare la qualità della vita con alcune finalità:

- fornire servizi alla popolazione che sta sempre più invecchiando e che ha una elevata fragilità.
- alcuni servizi basilari stanno mancando: nel comune sono presenti 2 caffè, una merceria che vende un po' di tutto e un panificio condotto da una persona di 80 anni, che tiene aperto perché diversamente si annoia; il piccolo supermercato più vicino è a Soresina a 8km, e qui, così come negli altri comuni, la gran parte degli anziani non possiede auto. Questa sofferenza sociale si ripercuote anche in un decadimento della qualità della vita che bisogna contrastare.

Un altro fenomeno, dal punto di vista del welfare, è la gestione e l'integrazione della popolazione extracomunitaria che in questo momento è essenziale.

Un obiettivo è stato quello di attrarre popolazione in una zona in cui non possiamo contare sull'effetto volano dell'area metropolitana milanese.

Si è cercato di focalizzare l'attenzione sullo stato dei servizi, facendo il censimento in tutti gli 11 comuni delle condizioni oggettive dei servizi, per evitare di replicare strutture, superando l'orgoglio campanilistico e per tentare di mettere in rete le strutture esistenti.

Il censimento ha portato a individuare le polarità e le gerarchie a livello locale, per trovare le strategie migliori per tutti i comuni cercando la condivisione tra gli attori più che la ricerca della soluzione a se stante ( in alcuni casi è più facile spostare l'utente piuttosto che creare il servizio).

Dal quadro conoscitivo sono emerse le criticità, con il dato che la polarizzazione dei servizi sale in relazione alla dimensione della popolazione: più il comune è piccolo e più mancano i servizi di base (mancano i negozi di alimentari, c'è solo il municipio e un presidio medico), mentre i servizi di interesse sovracomunale si localizzano in centri più grandi (teatro, piscina, cinema, impianto sportivo, ecc )

La ricerca delle strategie per rendere omogenee e condivise le scelte sui servizi e cercare i modi per

renderli il più possibile utilizzabili, si sovrappone all'azione provinciale di supporto nei confronti dei piccoli comuni, che purtroppo è cessata, con tre piani strategici, per le tre aree in cui è suddiviso il territorio della provincia di Cremona, tra i quali il piano "Terre dei navigli" che è arrivato ad un esito più definito degli altri.

Tra le iniziative territoriali del piano provinciale è stata avviata dai nostri comuni anche l'iniziativa di un servizio pubblico a chiamata, nel nostro caso si chiama Stradibus, Miobus nel cremasco, con pulmino a fermate fisse che trasporta l'utente da Comune a Comune. Questo è stato un punto cardine per basare la previsione del nostro piano dei servizi. All'interno del quadro conoscitivo, riconosciute le criticità e i punti di eccellenza, il piano dei servizi dei singoli comuni ha cercato di compensare le criticità e favorire l'eccellenza (la scuola elementare rischia di chiudere per mancanza di alunni, oppure il Comune ha una buona capacità dal punto di vista ambientale di essere ganglio della rete ecologica provinciale) suggerendo su cosa puntare o rinunciare a livello di singolo Comune, nella visione complessiva delle risorse presenti.

#### ■ Gli strumenti

La conferenza dei sindaci come organo politico chiamato a controllare e decidere e gestire il piano.

Un ufficio di governo di territorio, un nuovo centro dedicato a tutto quanto fa capo alla gestione complessa di un PGT, che un singolo piccolo Comune, non riuscirà mai fare, come i monitoraggi previsti dalla legge, la gestione della compensazione della perequazione in maniera intelligente e utile per la parte pubblica e la gestione delle varianti di interesse sovracomunale, tenendo il gruppo compatto, per evitare che un Comune, approvato il suo strumento, poi agisse in maniera autonoma andando a negare o a danneggiare, con le sue scelte, tutto il complesso di relazioni che si erano create.

#### ■ Le risorse

Le risorse sono state trovate con un'addizionale sugli oneri di urbanizzazione, si è creato il conto ecologico finalizzato a interventi di riqualificazione ambientale e il conto servizi, fondo per intervenire, a seconda delle necessità e delle debolezze del territorio, con interventi mirati per riequilibrare, quanto possibile, la rete del welfare.

#### ■ Gli esiti

Non mi risulta che ci siano in Lombardia altri esempi così sviluppati e giunti fino in fondo alla pianificazione condivisa, integrata. Per questo motivo, al momento sono incerti gli esiti o meglio le potenzialità della pianificazione integrata, non tanto perché non si sia dimostrata la sensatezza, la fattibilità e i vantaggi che derivano da questa pianificazione, quanto per uno scoglio culturale. Non ci sono le condizioni culturali e politiche, superando la logica di coltivare il proprio orticello, per cui anche questa esperienza di pianificazione conclusa (i piani infatti sono stati approvati e quindi sono perfettamente cogenti) attualmente sta stentando a partire nella parte pregnante della sovracomunalità. Ciò riguarda principalmente la costituzione dell'ufficio di governo del territorio, la messa a regime dell'assemblea dei sindaci, la gestione dei fondi di compensazione ecologica dei servizi.

Penso tuttavia che questa esperienza possa servire come esempio per altre pianificazioni da cui ripartire con le necessarie correzioni, senza ricominciare da zero.

**CARLO DUSI**

Vicesindaco comune di Azzanello (CR)

[http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier\\_002\\_dusi](http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier_002_dusi)  
per scaricare le immagini allegate

# APPROFONDIMENTI: I PIANI COMUNALI DEI SERVIZI, RUOLO PROSPETTIVE E CASI STUDIO

## Dagli standard urbanistici alle politiche sociali. Condividere un approccio, ragionare attorno a tre parole chiave

### ■ L'approccio

Riflettere attorno a tre Piani dei servizi (Pds) di tre città importanti come Milano, Bergamo e Sesto San Giovanni, mi dà l'occasione per generalizzare alcune questioni rilevanti che la prima generazione di Piani di Governo del Territorio (Pgt, di cui alla LR 12/2005) ha messo in campo. Se le strategie e le azioni per aggiornare i servizi di welfare sono compiti che spettano in primo luogo alla politica e alla società, anche la pianificazione urbanistica è coinvolta e sollecitata a cercare nuove soluzioni in un processo, paragonabile per rilevanza a quello che portò a introdurre gli standard urbanistici. Per fare questo, parto articolandolo l'approccio attorno a tre temi specifici (promuovere un processo continuo, verificare la sostenibilità economica, assumere il principio di sussidiarietà), che possiamo penso ragionevolmente condividere, anche come stile di lavoro.

a) I servizi non si devono più progettare a partire dai vincoli, ma attraverso la costruzione di un progetto continuo del sistema del welfare (promuovere un processo continuo). Un progetto fatto di azioni e di politiche che stanno solo in parte (essenziale, ma certamente non esclusiva) dentro il piano. Le politiche per i servizi sociali, l'istruzione, la sanità e le attività sportive e per il tempo libero sono politiche di differenti Settori dell'Amministrazione, che riguardano solo in parte l'urbanistica. E, com'è ovvio, queste politiche hanno bisogno di spazi e sedi in cui svolgersi e l'urbanistica deve contribuire a trovare i luoghi maggiormente adatti. Secondo una modalità di filiera, lavorando sui bisogni reali, sull'accessibilità, sui tempi di utilizzo. Passando da una logica di standard quantitativi a una reale politica di programmazione dei servizi, superando quindi l'approccio vincolistico - pubblicistico non solo perché non funziona più per motivi giuridici ed economici, né per pur importanti problemi di equità; nella consapevolezza che l'approvazione di un piano diventa il fischio d'inizio della partita, non quello finale. Ma fare a meno dei vincoli ha senso se poi si è in grado di riconvertire una macchina pensata per eseguire controlli di conformità in una macchina capace di progettare, di negoziare, di fare valutazioni economiche, di valutare

alternative. L'esperienza delle trasformazioni attraverso processi di negoziazione ha mostrato la grande difficoltà di questo cambiamento, culturale prima ancora che tecnico - organizzativo.

b) un buon piano dei servizi deve necessariamente tenere conto dei costi di realizzazione e di gestione ordinaria dei servizi programmati (verificare la sostenibilità economica). Per sua natura costitutiva, la buona pianificazione urbanistica deve riuscire a coniugare obiettivi e risorse, principi e modalità attuative, qualità e disponibilità di bilancio. Nei nuovi piani, le problematiche tipologiche e distributive s'intrecciano quindi con i livelli di accessibilità, fruibilità e fattibilità del sistema dei servizi, ma anche con la programmazione e con le relazioni tra la dotazione da assicurare e la sostenibilità nel tempo della loro gestione.

c) La sussidiarietà è da intendersi come principio, non come modalità di risposta a un problema specifico (assumere il principio di sussidiarietà). In tutta Europa i servizi alle persone (istruzione, sanità, assistenza, housing sociale ma anche paesaggio), in una fase di contrazione delle risorse pubbliche e in presenza di rilevanti cambiamenti sociali, sono oggetto di riflessioni, al fine di garantire l'elevato livello delle prestazioni che contraddistinguono il vecchio Continente e ne ha fatto un modello. Immigrazione, invecchiamento, compressione dei redditi, nuove povertà, ci pongono di fronte a sfide nuove. Al contempo, Enti e istituzioni non appaiono più immutabili come lo erano nel tradizionale modello organizzativo pubblico, gerarchico e piramidale; a essi si chiede di rinnovarsi per rispondere in modo efficace alle nuove domande sociali, facendo ricorso anche alle nuove forme di articolazione, integrazione e organizzazione dei servizi che si sono costituite con l'allargamento dei soggetti che li forniscono (pubblico, terzo settore, volontariato, privato). La tendenza del mercato a riempire anche nei servizi gli spazi capaci di generare utili, sovrapponendosi o ponendosi in nome di un'efficienza concorrenziale come alternativa al pubblico, pone il rischio concreto di generare disuguaglianze. Vi è quindi l'esigenza di distinguere in modo chiaro tra i servizi essenziali e quelli aggiuntivi o sussidiari, chiarendo le prestazioni offerte dal pubblico, dal privato e dal volontariato, in una visione più generale dei beni pubblici, comuni e liberi. Nella costruzione della città pubblica, le Amministrazioni comunali si trovano in prima linea ad affrontare questi temi, più

complicati del dibattito spesso astrattamente ideologico tra la difesa ad oltranza dello stato sociale, il suo smantellamento e la big society. L'urbanistica può coniugare domanda sociale e progetto civile, legare i temi del welfare nelle sue nuove declinazioni alle politiche locali, alla programmazione e alla pianificazione? Può aiutare processi virtuosi con gli strumenti di cui dispone? Che contributo può dare alle istanze sociali e ai fabbisogni per migliorare l'uso delle infrastrutture, per articolare e coordinare i servizi sostenendo quelli più efficaci, monitorandone i risultati, destinando le risorse verso quelli più carenti, equilibrando i costi di investimento e di gestione? Che bilanci si possono trarre nelle relazioni tra gli atti di Pgt e gli atti di programmazione negoziata, nei meccanismi di incentivazione e sussidiarietà? L'Istituto nazionale di urbanistica si dovrà impegnare, tra nuove opportunità e possibili e rischiose distorsioni, a riempire di contenuti queste questioni.

#### ■ Parole chiave

A partire dall'approccio proposto, organizzo le riflessioni attorno a tre parole chiave, che diversamente declinano il tema generale della sostenibilità e che rappresentano a mio avviso il cuore del problema del nostro modo di pensare/fare un Piano dei servizi.

a) Sostenibilità economica/priorità delle scelte  
Penso non sia più il momento di previsioni senza priorità, spesso scollegate dalle effettive capacità di spesa. I libri dei sogni fanno parte di un'altra stagione urbanistica. Occorre fare una stima sensata dei costi degli interventi, delle risorse acquisibili, accentuando in particolare il legame stretto tra infrastrutture e insediamenti, per garantire il potenziamento dell'armatura urbana (della mobilità in particolare), un'elevata accessibilità alle trasformazioni programmate, scoraggiando l'uso del mezzo privato e rendendo efficiente l'uso del mezzo pubblico su ferro. Ma possiamo, come fa il piano di Milano, permetterci di indicare un deficit di circa 8 miliardi di euro per la realizzazione della città pubblica? Possono convivere (sempre nel Pgt di Milano), sei nuove linee di metropolitana e il tunnel viabilistico Rho – Linate?

b) Sostenibilità sociale/politiche per la casa sociale

La casa sociale è il problema che un buon piano dei servizi dovrebbe affrontare, oggi forse la ragione principale per la quale fare un piano. Con particolare riferimento all'affitto sociale, alle popolazioni che non hanno la possibilità di accedere al libero mercato; passando da un mercato tutto sbilanciato sull'offerta a uno attento alla domanda, dall'edilizia sociale alle politiche abitative; contrastando il paradosso dalle case senza abitanti e degli abitanti senza casa. L'edilizia sociale è tornata, almeno nelle dichiarazioni, a essere una priorità

per il Paese: l'Inu ha proposto di considerarla una "dotazione territoriale", realizzabile sulle aree cedute in compensazione negli interventi di trasformazione (Finanziaria 2008), diffondendo così la casa sociale in tutte le trasformazioni. Una cosa va però affermata con chiarezza: senza soldi pubblici non si dà edilizia sociale. Compito primario delle politiche abitative è soddisfare quel bisogno che il mercato da solo non riesce ad affrontare, e soprattutto la domanda, a canone sociale e moderato, che da troppo tempo si è lasciato crescere a dismisura. Sussidiario è ciò che aiuta a sviluppare le politiche, ma non può sostituirle. Al contrario, al privato sociale viene data una delega, totale ed esclusiva, a svolgere un compito che il pubblico dichiara di non essere in grado di svolgere. Il modello d'intervento che viene proposto con il ritiro dello Stato dal settore è incentrato sull'idea che l'operatore possa trasferire parte dei proventi della vendita libera all'housing sociale, facendo passare per politiche abitative ciò che in realtà è solo sostegno allo sviluppo immobiliare. Ma c'è di più: se i grandi interventi non partono, chi soddisferà la domanda di casa sociale? Occorre richiamare lo Stato e l'Amministrazione pubblica alle proprie responsabilità, a partire dalla necessità di destinare risorse adeguate al settore. Il tavolo di concertazione istituito dal Piano Casa della Finanziaria 2008 indicava come necessaria per affrontare il problema la programmazione pluriennale di 2/3 miliardi di euro /anno, una cifra non impossibile e che la Francia di Chirac e di Sarkozy e la Spagna di Zapatero hanno investito.

c) Sostenibilità energetica/sostenibilità ambientale  
Si tratta di due aspetti integrati: il rapporto città/energia, la costituzione di una rete ecologica. Non solo gli edifici sono colabrodi energivori: lo sono soprattutto le città (che non rappresentano la semplice somma degli edifici), luogo storico di concentrazione della domanda d'energia ma macchine a bassissimo rendimento, dissipatrici di energia. Oltre a modernizzare gli edifici (da questo punto di vista, le norme e le sensibilità hanno fatto passi avanti sulle forme, sui materiali e sulle tecnologie dell'architettura), nuovo piano ed energia possono essere traggurdati attraverso tre profili: la riduzione del consumo di suolo, programmando differenti densità urbane connesse alla mobilità collettiva (specie su ferro); l'utilizzo di fonti rinnovabili; il risparmio e l'efficienza energetica. Il disegno e la costruzione della rete ecologica di scala locale devono al contempo rappresentare uno degli elementi strutturali del piano riformato, relazionando il territorio extraurbano, gli spazi aperti, con i sistemi verdi e ambientali della città consolidata.

## Il Piano dei Servizi nel PGT di Milano

Rispetto alle questioni poste nella introduzione da Piergiorgio Vitillo e ai temi che Alessandro Venturi ha descritto in uno scenario più ampio e sotto un profilo di livello complessivo cercherò nel dettaglio di descrivere come ci siamo mossi. Uscivamo da una situazione nella quale l'esproprio, che è stato citato come primo strumento di acquisizione di aree per servizi, non funzionava più, per motivi giuridici, per motivi economici, perché le amministrazioni pubbliche non riuscivano più ad attivarne i meccanismi. Non funzionava più nemmeno per i vari piani per l'edilizia economica popolare o per gli insediamenti produttivi, erano meccanismi che avevano mostrato la corda e quindi si usciva da una situazione dove riproporre un modello di piano ancora di quel tipo avrebbe potuto significare fare passi anacronistici, ma soprattutto non praticabili, non realistici. Degli altri due temi fondamentali, i costi di gestione e realizzazione, abbiamo sentito prima parlare a livello generale, ma chiunque abbia avuto rapporto con il bilancio di un comune sa che è inutile spendere molte parole: si ha a che fare con "liste della spesa" sempre più magre, sempre più difficilmente collegabili ad un insieme organico di azioni che possa portare a qualcosa di interessante sotto il profilo progettuale e urbanistico e soprattutto si tratta di prospettive difficilmente governabili data, appunto, la carenza del bene primo, che è il bene suolo. Il nostro lavoro è iniziato in una situazione di questo genere. Il punto sostanziale da cui siamo partiti è stato capire che ruolo poteva giocare il Piano dei Servizi dentro il più ampio campo del governo del territorio. Ci siamo quindi chiesti, quando ci siamo mossi nella strutturazione degli strumenti quale fosse il ruolo che doveva giocare. Abbiamo affidato al Piano dei Servizi un ruolo leggermente più ampio di quello che la legislazione regionale prescrive, anche se lo suggerisce, che è una sorta di guida per tutto ciò che è il versante pubblico della città, lo spazio pubblico della città, dando a questo termine un'accezione molto ampia e cioè includendovi tutto ciò che interessa i cittadini, ed è quindi di interesse pubblico in generale. Su questo abbiamo costruito il concetto stesso di servizio. E' un passaggio fondamentale di cui credo si comincerà a prender coscienza nell'attuazione del Piano, perché al fondo ci siamo accorti che la forma della città in questo modo può diventare l'espressione di chi vive la città e non di chi la governa: si sposta proprio il punto di osservazione da un'immagine precostituita di disegno della città metropolitana che si appoggia su una realtà che poi non torna mai nei suoi dettagli ad una serie di meccanismi o di regole che consentono di giocare una buona partita e quindi di costruire una città che serve ai

cittadini, che si modifica in continuazione avendo come obiettivo la risposta al bisogno come nasce ai diversi livelli, alla scala locale e alla scala più generale della città.

Fatta questa premessa, che avrebbe bisogno di essere maggiormente declinata, vengo subito alle tre sollecitazioni fatte. Da una parte la questione della sostenibilità economica, delle priorità delle scelte e del rapporto tra insediabilità ed infrastrutture: abbiamo fatto un passo abbastanza deciso nel Piano, abbiamo appoggiato tutto il meccanismo del Piano su un meccanismo perequativo di tipo assolutamente estensivo, cioè non limitato da perimetri. Questo ci ha consentito di suddividere le tipologie di servizi e quindi tutto il versante pubblico in servizi in cui, allargandone molto il perimetro, abbiamo incorporato anche gli assetti infrastrutturali che riguardano il verde urbano e non solo urbano, le attrezzature urbane, gli spazi che servono chi abita o opera nella città. E' la parte che serve e che struttura ed ha un dimensione territoriale, un disegno in cui sono stati messi i servizi di tipo localizzato e quindi conformativi cui è stato attribuito un indice perequato che deve essere trasferito. Questo ci ha dato la possibilità di disegnare una struttura della città pubblica, una struttura che può essere "portata a casa" e costituire una rete fondamentale della maglia urbana. Avremmo voluto esagerare anche un po' di più, ma purtroppo su questo il Piano è stato prudente, ma voi sapete che è un piano in divenire: abbiamo previsto nelle norme che debba aggiornarsi almeno una volta l'anno. Questa struttura costituisce un assetto importante del piano, l'ossatura di quelle parti inconcluse che noi chiamiamo i vuoti della città che devono andare a legarsi a ricostituirsi acquisendo un versante fisico, una forma fisica compiuta.

Dall'altra parte abbiamo organizzato tutto il meccanismo dell'insediabilità, i trasferimenti delle nuove condensazioni di volumetria sulla base di questa struttura, ma restavano da definire gli aspetti che riguardano il permeare la città dei servizi alla persona: il tema è stato "scavato" e risolto strutturando un lavoro abbastanza approfondito - tramite uno studio, che è stato fatto da dei designer di servizi, che è servito per costruire un catalogo di servizi con più di novanta voci, ampliando assolutamente il ventaglio delle offerte o delle possibili offerte - e andando a costruire e identificare nel territorio urbano le unità alle quali fare riferimento per misurare la necessità di determinati tipi di servizio, di scala locale o addirittura di dettaglio e di livello zonale, poi cittadino, comunale, sovracomunale.

Andando a misurare il bisogno dei servizi nei singoli nuclei di identità locale che sono l'elemento con il quale abbiamo strutturato la città, stabilendo per ciascuna di queste sottounità nella quale la città è stata descritta, la composizione della popolazione e le dinamiche della popola-

zione notturna, diurna, etc., si è determinato un elenco di priorità, ovviamente per tentativi, che si aggiusteranno strada facendo, diventando via, via più precisi. Quindi, stabilendo per ciascuna parte di città non delle quantità e delle localizzazioni predeterminate, ma delle priorità e dei meccanismi per recuperare i servizi. Poi, abbiamo introdotto a livello normativo queste novità, considerando di non computare nelle volumetrie consentite per ogni area le volumetrie e le superfici destinate ai servizi accreditati, convenzionati o asserviti, che vanno a colmare in quell'ambito il bisogno di quella localizzazione. In questo modo abbiamo creato da una parte dei meccanismi di valutazione delle priorità e dall'altra l'incentivo di tipo economico e la facilitazione da parte del pubblico per la localizzazione da parte di chi, per mestiere, vocazione, per ragione sociale o per istituzione si ritiene in grado o è in grado di rispondere al bisogno di chi abita, lavora vive o opera. Si potrebbero fare molti esempi, abbiamo seguito logiche e parallelismi anche mutuati da altre discipline o da altre destinazioni, ad esempio il commercio ha capillarmente raggiunto fino ad una certa epoca ciascun quartiere insediativo, poi ci sono stati fenomeni di aggregazione delle strutture etc. Anche i servizi alla persona possono seguire logiche proprie, senza una preoccupazione di durare perennemente nel tempo, può darsi che ci siano periodi in cui serva un servizio e periodi in cui ne servano altri e quindi è utile introdurre dei meccanismi di flessibilità nella localizzazione e nella loro realizzazione. Quindi da un lato abbiamo assunto l'obiettivo di strutturare una maglia forte di tipo pubblico della città, localizzativa, conformativa, strutturale, dall'altro invece quello di consentire al massimo la permeabilità e la facilitazione per la localizzazione dei servizi e di una grande quantità dei servizi, dicevo 95, forse 98 tipologie. Questo non assicura che ci saranno senz'altro, ma fa in modo che ci siano tutte le condizioni perché sia possibile che a cinque minuti da casa esista un certo tipo di servizio: questa è la sfida, perché usando un termine calcistico, non è che facendo questo piano abbiamo già detto qual è il risultato della partita, con la pubblicazione del Pgt, quando avverrà ci sarà il fischio di inizio della partita, poi pubblico e privato questa partita se la devono giocare, perché è inutile che esista un'area destinata ad asili se in quel quartiere non ci sono più bambini, mentre magari servono altri servizi, altre strutture, altri punti di condensazione di attività. Senza contare che la facilitazione a questo quasi mercato per le realtà che forniscono servizi è fondamentale anche sotto il profilo della generazione di posti di lavoro, poiché la città produce servizi, producendo servizi crea posti di lavoro e diventa competitiva perché ha un livello di dotazioni nettamente superiore a quello che avrebbe utilizzando un sistema tradizionale.

Sotto questo profilo assolutamente esemplificativo è il tema dell'housing sociale: anche lì c'erano due strade di possibile percorribilità.

Una l'abbiamo tentata con qualche discreto successo quando qualche anno fa abbiamo fatto otto concorsi internazionali di progettazione, ma sapevamo che non poteva essere replicata più di tanto.

I primi interventi con fondi pubblici - ho saputo settimana scorsa che uno di questi ha addirittura ha vinto il "Mies van der Rohe Award", che è un premio importante con un ottimo risultato -, mentre il secondo bando, in corso di realizzazione è in collaborazione con operatori del settore.

Questi tentativi hanno dato un ottimo risultato, ma abbiamo dovuto occupare suoli, abbiamo usato aree che erano destinate a standard dal piano regolatore e in forza della legge Borghini, che forse ricorderete, siamo andati a prendere dei ritagli urbani e facendo di necessità virtù abbiamo bandito dei concorsi internazionali. Abbiamo detto agli architetti: vediamo chi riesce a risolvere meglio un tema difficilissimo. Abbiamo scelto un'area che era uno spartitraffico, il progetto che ha vinto questo premio si è collocato tra Via Gallarate e Via Appennini in una fascia di territorio strettissimo tra un quartiere piuttosto ingombrante come il Gallaratese e il bordo di Cascina Merlata, un tema difficilissimo per il quale un architetto giovanissimo, 26 anni, ha fatto un progetto molto bello, che invito tutti ad andare a vedere, perché ha integrato l'edilizia pubblica con i servizi al piede con lo spazio pubblico senza recinzioni. Ma sapevamo che queste erano soluzioni limitate, perché il suolo è quello che è e non volendo più occuparne, anzi possibilmente cercando di rientrare in quello che in maniera poco oculata è stato occupato in passato, cercando di risparmiare suolo, non dobbiamo più interessare aree destinate o verde o ad altri servizi per fare housing sociale. D'altra parte le proprietà pubbliche sono destinate ad altro ed è ben difficile destinate a questo scopo proprietà private: allora il meccanismo è stato quello di inserire nelle trasformazioni urbanistiche, l'obbligo nelle grandi trasformazioni urbanistiche e la possibilità in quelle più piccole, di raggiungere l'indice fondiario del precedente Prg - 3 metri cubi al metro quadro, un metro quadro su metro quadro mentre nel Pgt l'indice di base è 0,5 quindi la metà - con una doppia scelta.

L'operatore può o comprare aree o a verde o destinate a mobilità da cedere gratis in cambio del trasferimento del diritto edificatorio, oppure introdurre una quota di 0,35 mq/mq di edilizia "protetta" che è splittata in diverse categorie tra cui l'affitto sociale, il canone moderato e la convenzionata. Facendo questa scelta si ha, rispetto all'indice di 0,5, un premio di 0,15 mq/mq, tornando complessivamente all'indice del precedente Prg.

Qualche difficoltà ci sarà perché in forza o grazie o malgrado a un emendamento in sede di approvazione nei grandi piani urbanistici questa quota è fissa e probabilmente sarà difficile "spacchettarla", però qui forse entro un po' troppo nel dettaglio tra i diversi tipi di forme di edilizia a costo controllato.

Quindi in qualsiasi intervento perequato nella città, soggetto a piano attuativo in ambito di trasformazione urbana o nel tessuto urbano consolidato, è obbligatorio o fortemente auspicabile che si realizzi una quota di edilizia sociale nel senso più ampio del termine, secondo un ventaglio di offerta che è stabilita nel Piano. Questa riteniamo sia una risposta giusta e corretta, che permetterà di realizzare una maggiore frammistione sociale che è sempre stata una grande ricchezza e non più quartieri per abitanti non più con una sola tipologia di reddito.

Sulla questione della sostenibilità energetica ambientale in una città come Milano come in altre città di una certa dimensione che non vogliono occupare più suolo di quello già occupato - forse nei piccoli comuni è diverso perché hanno ancora aree di espansione possibile - il tema del riutilizzo è fondamentale e bisogna smontare alcuni meccanismi, perché non ci si può lamentare di una città che non ci va bene e però pensare che non si possa modificare quello che c'è. Allora abbiamo fatto una scelta un po' eretica e anche, io ritengo, coraggiosa per l'Amministrazione che l'ha fatta, ma che rappresenta anche una bella sfida per imprenditori e proprietari, per il mondo immobiliare: consentire la sostituzione edilizia di qualsiasi immobile salvo che questo non sia vincolato. Qui entra un'altra volta il Piano dei servizi, che dice quali aree ci servono per valutare il sistema delle parti pubbliche. A Milano si può demolire e ricostruire con diversa forma. L'indice edificatorio - pari o a 0,5mq/mq o alla volumetria esistente regolarmente autorizzata nel caso l'area sia edificata - genera una volumetria liquida, c'è una sorta di liquidità volumetrica, mi verrebbe da citare Bauman. La città oggi è così, ma domani potrà essere diversa, ritornando a quello che avevo detto all'inizio: non è il governo della città che stabilisce la forma della città, è chi la vive che ne stabilisce la forma. Se avremo bravi proprietari, bravi imprenditori e bravi architetti avremo una bella città se avremo pessimi proprietari, pessimi investitori e pessimi architetti avremo la città che ci meriteremo, non la può certo garantire un piano urbanistico generale. Il piano urbanistico generale deve garantire la faccia pubblica della città e deve dire: cominciamo bene dallo spazio pubblico e da tutto ciò che serve la città, ma d'altra parte ciò che c'è deve e può essere modificato. Ritengo che la sostituzione edilizia sia una grande sfida culturale innanzitutto, perché va scardinato il meccanismo, che è di derivazione giuridica, dando al termine giuridico l'accezione peggiore derivata

dalle sentenze dei vari TAR, che genera l'impossibilità di sostituire completamente il proprio immobile, dotandolo di sistemi di risparmio energetico, consentendo di poter mettere le automobili nei box come accade in tutte le città.

Cito sempre Corso Sempione, un bellissimo viale, forse il monumento napoleonico più bello di Milano, pieno di macchine perché chi ha costruito, ha lasciato una pesantissima eredità: la miopia degli architetti degli anni '50, '60 e anche qualche anno dopo. La prima norma che obbligava a reperire i posti auto interrati è del 1990 e l'ha scritta un sindaco di Milano, Tognoli, ma prima si poteva benissimo costruire una casa senza avere i posti auto e quindi tutte le auto le si metteva sui giardini di Corso Sempione, era molto più semplice. Oggi non si possono demolire tutti gli edifici per rimettere sotto i box, però bisogna pensare che nella norma questo sia possibile. Rispetto al tema energetico ambientale se gli edifici sono percentualmente responsabili delle polveri sottili tanto quanto gli autoveicoli occorre garantire la loro flessibilità. Abbiamo in provincia di Milano 2,04 componenti nucleo familiare e a Milano 2,1. Vuol dire che ci sono molte famiglie composte da una persona sola, molte famiglie atipiche, molte famiglie che si modificano, c'è una dinamica e bisogna che sia possibile che l'appartamento di 200 mq diventi due da 100 o tre da 70 e che poi eventualmente si rimettano insieme. E' possibile farlo solo se le norme lo consentono.

Non da ultimo - c'è una bellissima ricerca fatta dal Politecnico di Milano - con gli ultimi piani, con un piano del '53 e poi soprattutto con il piano dell'80 la città si è costruita senza una forma, senza una regola di affacci e questo, io ritengo, sia importante e il Pgt introduce questa possibilità di sostituzione.

**GIOVANNI OGGIONI**

**Dirigente Pianificazione urbanistica generale del Comune di Milano**

**NdR:** La nuova giunta Pisapia, eletta nel giugno 2011, ha deciso di rivedere profondamente i principi e le scelte contenute nel piano della precedente giunta Moratti, descritti in questo articolo. In particolare intende dare una maggiore attenzione alla politica pubblica dei servizi e al ruolo progettuale e programmatico dell'Amministrazione Comunale.

## Il Welfare urbano nel cambiamento della città fordista

Sesto San Giovanni ha sempre avuto una forte attenzione al sistema del welfare ed alle politiche dei servizi: fermando la lancetta alla città fordista, la proprietà e la gestione diretta di questi si articolava nel significativo numero di strutture per l'erogazione dei servizi con 9 centri sportivi, 6 asili nido, 1 casa riposo, 12 scuole dell'infanzia, 4 centri anziani, 800 case comunali, una casa albergo per lavoratori, due colonie estive, una per il mare, l'altra per la montagna.

La prima fase di rivisitazione delle politiche di welfare, alla luce della stretta economica intervenuta al principio degli anni novanta, ha avuto come caratteristica principale quella dell'outsourcing nella gestione e l'alienazione di molti beni: in alcuni casi ciò era anche una nobile risposta al dinamismo del privato sociale nel settore sociale o la corretta responsabilizzazione delle società sportive nella gestione dei centri sportivi. Maturava così la consapevolezza del momento di passaggio, nel quale l'attore pubblico ripensasse il suo ruolo, passando da soggetto unico e centrale nell'erogazione dei servizi a regista e perno del sistema del welfare del quale esso è garante della programmazione in relazione al fabbisogno espresso.

Rivisitazione di un ruolo, revisione di un sistema del welfare sotto la pressione per nulla dolce della contrazione dei trasferimenti e del ridimensionamento della spesa pubblica.

Anni densi, sfide forti, processi non sempre lineari per l'aggressività di fondi privati alla ricerca di mercati sicuri – se in primis certamente vi erano e vi sono appetiti speculativi sui servizi di tipo industriale, non era esente il sistema del welfare da attenzioni economiche con la creazione di veri spazi di mercato.

■ La necessità di un quadro coerente di riferimento. Con l'adozione del primo Piano dei Servizi nel 2001 si misurarono diverse criticità rispetto alla definizione delle nuove risposte che innervassero le politiche di trasformazione urbana che la città stava già da tempo attraversando, in un quadro di profondo cambiamento legislativo, nazionale e regionale a far da spalla al dinamismo crescente della società organizzata in questo settore.

- Senza dubbio si sono incontrate minor difficoltà rispetto alla definizione del fabbisogno e delle risposte per i servizi che per semplicità definisco "classici", mentre su servizi che rispondevano a nuove domande o la cui modalità di erogazione prevedeva il coinvolgimento del settore privato la prudenza ha guidato l'Amministrazione verso aperture ragionate in particolar modo quando queste aperture potevano conformare il territorio,

con una estrema attenzione agli strumenti legali che supportassero le aperture: importante, per esempio, è stata l'attenzione data al regime di proprietà fondiaria dell'area sulla quale avrebbero potuto insistere i servizi privati di interesse generale, a tutela della reale proposta operativa che in fase attuativa si sarebbe sviluppata, evitando che queste opportunità fossero banalizzate dalla sola ricerca di una via per maggiori edificazioni - d'altro canto sui servizi locali non si poteva essere eccessivamente vincolanti nella elencazione puntuale e inemendabile delle tipologie di standard costruito: il Piano dei Servizi orientò sì con alcune suggestioni gli operatori (su tutti le residenze temporanee convenzionate per studenti e lavoratori temporanei), ma lasciando aperte le porte a proposte altre che potevano svilupparsi in un settore in rapido mutamento, con un mercato attento a trovare nuovi filoni di investimento e in una città sottoposta a profonde trasformazioni; - in questo senso va rilevata, in particolare sui servizi sovra-comunali, la difficoltà ad attingere a una programmazione d'area vasta che evitasse l'esplosione di dinamiche competitive su parti del welfare "border line" ( si pensi alla crescente attenzione al tema del benessere non solo determinato dalla pratica sportiva ma ad esso comunque legato) o connesse al ruolo sempre più importante del privato nel sistema sanitario e dell'assistenza agli anziani.

L'esperienza, a partire dalla Legge regionale 9/99 che segna l'ampliamento del concetto di standard e la definizione successiva dell'obbligo di dotarsi di un Piano dei Servizi che prevedesse la realizzazione dello "standard costruito" pubblico e privati, ci parla di una certa esuberanza – ma anche pigrizia imprenditoriale - nella proposizione di interventi sussidiari. Spesso le proposte ci sono apparse generiche e slegate da un quadro programmatico certo, addirittura controproducente per gli stessi proponenti.

Da un alto infatti abbiamo assistito all'esplosione di proposte in ordine al tema della risposta di locazione temporanea, che ha prodotto anche buoni risultati con la creazione di un pensionato universitario, due strutture per lavoratori e giovani, ma ci ha dato molto da pensare di fronte a tre proposte avanzate pressoché contemporaneamente, seguite peraltro nel breve giro di un anno da una quarta, articolata sì, ma per complessivi altri 30.000 mq di residenze temporanee, contenuta nella proposta preliminare di piano per le aree ex-Falck del 2007. Ciò induce a pensare a un approccio senza progetto, alla mera tensione verso il conseguimento di possibilità edificatorie a prescindere dalla domanda, per conseguire diritti volumetrici sui quali tornare a ricontrattare in una seconda fase con l'Amministrazione.

Per ciò che riguarda, invece, i servizi agli anziani, la sussidiarietà ha prodotto problemi diversi: nella nostra regione, infatti, abbiamo assistito ad

un aumento significativo dei convenzionamenti delle strutture residenziali assistite: una produzione che poi ha dovuto fare i conti con l'onerosità delle rette, in parte anche con la straordinaria offerta del servizio di badanti che permetteva quella domiciliarità dell'anziano che è un elemento positivo da conseguire. Il risultato è che da tempo è in corso il tentativo di colmare posti letto vacanti, quindi costosi per l'operatore privato, per rispondere ai pazienti dimessi – rapidamente – dopo le operazioni ospedaliere. Interventi superficiali ed onerosi che sono ricaduti in negativo sull'investitore e ai quali si sta trovando una risposta intelligente, ma che ha tutti i crismi della subordinata ad alto tasso entropico.

■ **Abitare e servizi: l'integrazione possibile**  
Nel settore dell'abitare e dei servizi mi preme invece segnalare un percorso diverso, governato e perciò di maggior soddisfazione, all'interno del sistema storico dei servizi educativi ed abitativi, che ha permesso all'Amministrazione di svolgere un ruolo di regia. Un percorso ricco anche di frizioni, autorganizzazioni positive, tentativi speculativi, pressapocchezza progettuale, ma nel quale l'Amministrazione ha sempre saputo mantenere ferma la barra. Un percorso prodotto dall'interazione di tre fattori di non poco conto: la rivisitazione nazionale e regionale della legislazione sulle politiche di welfare; il laboratorio lombardo, luogo politico, sociale ed economico più dinamico del panorama nazionale; il percorso della città di Sesto di profonda trasformazione urbanistica in corso da ormai 25 anni - e i prossimi 15 non saranno da meno. Non si può in ragione di quest'ultimo dato sfuggire dalle richieste di pratiche che, ancorché legate ai servizi, conformano il territorio, producendo o meno esempi o casi da verificare, né si può sfuggire anche ad appetiti speculatori che in questi cambiamenti strutturali avanzano richieste, magari appunto incoerenti su scala vasta.

Dopo la redazione del Piano dei Servizi nel 2001, approvato come parte integrante del Prg nel 2004, è stato varato il Piano Casa fondato sull'Accordo quadro di Sviluppo Territoriali promosso da Regione Lombardia nel 2005. Un intervento previsto da questi strumenti di programmazione si sviluppò con l'assegnazione tramite bando di un'area per realizzare: alloggi in affitto, integrati da servizi che rispondessero al fabbisogno indicato dal Piano dei Servizi e capace di intercettare i bandi regionali definiti dal Prerp. L'attenzione all'integrazione casa e servizi ha così prodotto nel 2007 un interessante intervento che ha messo in luce come la capacità programmatica non solo pone al riparo la collettività da interventi sporadici, ma anzi produce quell'innovazione che nei servizi all'infanzia non si impone nell'agenda politica nazionale.

L'operazione significativa sul profilo delle poli-

tiche abitative è stata eccezionale su quello dei servizi, perché la struttura realizzata al piede dell'edificio, nata come asilo nido, è stata ricettiva del dibattito sviluppatosi in Consiglio comunale e, ai sensi della sperimentazione avviata dalla legge finanziaria 2008 ha prodotto una "sezione primavera", cioè l'integrazione tra il servizio di nido e la scuola dell'infanzia, obiettivo pedagogico storico che a causa della marginalizzazione a servizio a domanda individuale dei nidi non si riesce ad affermare nel paese.

■ **Articolare le politiche abitative**

Questa esperienza puntuale sul tema delle politiche abitative e dei servizi intende mettere in luce come una attenta regia pubblica possa produrre esperienze di sussidiarietà integrate e innovative. Ho sottolineato l'aspetto dei servizi rispetto alla parte legata alle politiche abitative, che certamente conforma maggiormente il territorio, per il contenuto innovativo di questo intervento, avvenuto alla vigilia del lancio del cosiddetto "housing sociale", capace finora di animare convegni ma di non rispondere né all'esplosione degli sfratti, né al tema del welfare che cambia.

Si ha in questo campo l'impressione di una eccessiva retorica che accompagna il crollo delle risorse pubbliche a sostegno di una produzione edilizia pubblica annientata, mentre vecchie e nuove povertà hanno fatto esplodere il fabbisogno abitativo.

Fondare programmi di questo tipo sulla base delle disponibilità di aree da parte di Comuni sconta due limiti: i Comuni posti nella prima cintura metropolitana sono ormai saturi, ma al tempo stesso sono quelli ove si annida la maggior tensione abitativa. L'effetto combinato provoca un cortocircuito che si palesa con la proposizione stantia delle solite tre esperienze realizzate sulla base del famoso ragionamento dell'utilizzo delle aree a standard del vecchio Prg milanese. Mentre la crisi ha mostrato il paradosso rappresentato da città fatte di case senza abitanti e abitanti senza case. La straordinaria offerta edilizia realizzata e realizzabile non intende per nulla misurarsi con il fabbisogno principale delle nostre aree metropolitane rappresentato dal mercato dell'affitto e anziché farsi condizionare con piani economici che contengano margini di redditività inferiore ma certi, seguitano a prevedere margini operativi fondati su vendite che non avvengono, salvo poi palesare queste richieste di aree pubbliche, che intanto non ci sono, per realizzare, anche, case in affitto. Ritorna quindi quella sensazione di pigrezza imprenditoriale rispetto a strumenti innovativi come quello della locazione temporanea promossa a Sesto dall'Amministrazione e vista dagli sviluppatori come possibile cavallo di Troia per patrimonializzare risorse, senza preoccuparsi della gestione.

Quella della residenza temporanea è un'iniziativa

che ha ulteriormente arricchito le politiche abitative del comune, attento a sviluppare azioni rivolte ai diversi target che costituiscono una domanda che sconta le difficoltà di rapporto con l'unicità della risposta privata.

Solo un'attenta regia dell'Amministrazione ha permesso a questi operatori di non fare eccessivi errori, seppur non si sono realizzati alcuni corollari che avrebbero creato maggior qualità per il territorio proprio con la proposizione di servizi privati che avrebbero anche favorito maggiori margini di operatività. Dal favorire l'incontro tra l'ente di gestione della Università Statale per i pensionato studentesco con gli operatori per la gestione dei circa 210 posti letto alla promozione di nuove possibilità di contratti temporanei, per giovani coppie e giovani sotto i 35 anni che così possono iniziare un cammino autonomo senza imbarcarsi in mutui proibitivi, il compito dell'Amministrazione è andato oltre la semplice programmazione e verifica di conformità, per non disperdere una programmazione pubblica un po' banalizzata dagli operatori con progetti edilizi privi di progettualità sociale.

Esperienze, quindi, che ci indicano la necessità in questo momento di profonda trasformazione, di non fermarsi all'enunciazione del ruolo sussidiario della società civile, per avere la consapevolezza che un'attenta regia pubblica evita schizofrenie e vuoti progettuali non all'altezza della sfida in campo perché il nuovo welfare locale non faccia rimpiangere i risultati che il novecento ci ha consegnato.

**DEMETRIO MORABITO**  
Vice Sindaco Città Sesto San Giovanni

## Il Piano dei Servizi nel PGT di Bergamo

Il Comune di Bergamo vive una realtà sostanzialmente diversa da quella dei comuni di Sesto San Giovanni e Milano, e per rispondere alle sollecitazioni del dibattito, vorrei tratteggiare il processo di costruzione del nostro piano dei servizi. Lo strumento è partito con un anno di anticipo rispetto al Piano di Governo del Territorio, approfondendo l'analisi del fabbisogno che ci ha consentito di capire di cosa aveva bisogno la città, ed in particolare quali sono i bisogni e i servizi da produrre. Dobbiamo prima capire cosa serve, perché i servizi costano, costa realizzarli e quindi la nostra prima preoccupazione era di capire quali fossero i bisogni reali. Abbiamo utilizzato un modello di partecipazione molto diffuso: interviste collettive, questionari agli utenti e ai servizi, per capire quindi chi usava i servizi e la qualità del servizio, non solo se la quantità era sufficiente. Abbiamo utilizzato interviste telefoniche ai residenti ed è emerso che siccome le interviste venivano realizzate durante l'orario di lavoro sostanzialmente rispondevano solo gli anziani, perché quelli che hanno la mia età erano a lavoro, normalmente le madri che sono a casa sono poche. Abbiamo fatto incontri nei quartieri, siamo andati nelle varie circoscrizioni, per capire quali erano le necessità: all'inizio partecipavano i soliti addetti ai lavori, e pochi, poi quando la cosa ha preso piede abbiamo fatto assemblee pubbliche con centinaia di persone. Nel complesso questo processo ci ha dato un quadro completo delle esigenze manifestate dalla città. Abbiamo cercato di scremare il risultato per metterle in relazione all'offerta reale perché ad esempio molta necessità di servizi si è dimostrata non vera, ad esempio richieste di asili nido in un determinato quartiere, quando poi nella realtà scala urbana e Bergamo non è Milano avevamo dei posti coperti negli asili nido dei comuni contermini: è inutile ad esempio che il quartiere di Redona mi chieda l'asilo nido, se mettendolo in relazione, quindi migliorando la qualità del sistema di mobilità complessivo, riesco a coprire la domanda con i servizi che ho già. Abbiamo anche scoperto un'altra realtà della città, è cambiata la tipologia dei residenti. Bergamo è una città ricca, ma vecchia, guardando la piramide delle età non è più nemmeno una piramide, io la definisco una pigna, manca tutta la parte sotto, cioè i ragazzi, i giovani, le future generazioni che si sono assottigliate. Sono cambiate le tipologie di utenti. I city users sono un tema comune: abbiamo una città di 120.000 abitanti e 60.000 ingressi giorno. Se paragonati ai residenti, capite cosa questo induce nel mondo dei servizi. Poi le nuove culture urbane: abbiamo il 12 % di immigrati, che vuol dire su

120.000 abitanti, 12/14.000 persone. Mediamente sono il 10/12%, ma non sono tutti della stessa etnia. Abbiamo una serie di società, di tipo culturale completamente diverse, passiamo dalla Bolivia alle etnie dell'est. Abbiamo una serie di cittadini nuovi che anche fra di loro hanno conflitti religiosi, culturali, tutti da gestire. Da qui nasce l'idea della città pubblica, questa è la nostra città come si presentava nel 2010 quando stavamo iniziando questo lavoro.

I questionari ci hanno rivelato alcune necessità vere, nel senso che sostanzialmente sono emersi alcuni aspetti per costruire dei servizi che sono stati utili.

Quattro obiettivi strategici. Il primo riguarda il sistema ambientale: uno dei temi che sono emersi di più è la necessità di spazio aperto, la necessità di verde urbano vero e quindi non l'aiuola nei giardini pubblici sotto il comune, ma spazi urbani veri. Questo tema è importante perché tutto sommato Bergamo ha 117.000 abitanti o poco più da quindici anni, quindi non abbiamo necessità di ulteriori sviluppi insediativi per recuperare servizi. Ho sentito con interesse il tema di Milano che non dà volumetria per nuovi servizi. Noi non avevamo questa necessità, ma di migliorare i servizi esistenti, ad esempio progettarli secondo una modalità di filiera cioè fare in modo che tutti questi servizi siano fruibili, migliorare il sistema dell'accessibilità. E' stata importante, ad esempio, la relazione con il piano dei tempi orari, perché alcuni servizi sono presenti dal punto di vista dimensionale, ma difficilmente accessibili, oppure altri potevano essere migliorati se utilizzati in orari diversi. Disponiamo di molte sale polivalenti ne abbiamo cento ma vanno gestite dal punto di vista degli orari in modo intelligente, dando la possibilità a tutti di usarle, altrimenti restano vuote per il 95% dello spazio mese, per essere poi tutte utilizzate contemporaneamente nelle quattro sere alla settimana in cui i vari gruppi le richiedono.

Nel Pgt innanzitutto abbiamo individuato i programmi in corso di attuazione. Avevamo dei programmi in corso di attuazione, che sono andati in parallelo con lo studio del piano del territorio. Da subito abbiamo agito su alcune modifiche convenzionali di piani in corso.

Tramite la Regione abbiamo modificato una convenzione dell'area ex Magrini, uno dei primi accordi di programma che la Regione ha fatto per trasformare alcune superfici da residenza a canone sociale a canone per studenti, perché nel frattempo l'università si è insediata in una zona adiacente a questo intervento. L'operatore ci ha manifestato questa necessità, l'abbiamo vista veramente come una boccata di ossigeno per la necessità di residenza temporanea in quel quartiere e abbiamo modificato la convenzione. Abbiamo modificato la convenzione anche per trasformare standard qualitativi inseriti nei pro-

grammi integrati di intervento che non avevano più nessuna ragione di esistere, perché mancava un piano dei servizi quando erano stati fatti.

Avevamo in un quartiere la previsione di un impianto sportivo per un costo di 2 milioni e mezzo di euro, che per Bergamo una cifra importante, e abbiamo shiftato questa somma su una scuola materna di cui c'era necessità.

Il secondo tema, riguarda l'estensione, laddove possibile del modello di sussidiarietà orizzontale. Negli ambiti di trasformazione c'è possibilità di fare, ma occorre restituire al comune quelle prestazioni pubbliche che derivano dal quadro di bisogni individuati, per far crescere e migliorare la città.

E' il modello classico, che ormai tutti i piani, credo, attuino con modalità compensativa in termini economici restituita attraverso standard di qualità o anche standard che dir si voglia.

Il terzo tema riguarda una stretta relazione col piano delle opere pubbliche: occupandomi ora di lavori pubblici sto notando che il piano delle opere pubbliche gestito da altro assessorado rispetto all'urbanistica, va da una parte e il Piano dei servizi dall'altra. Se il consiglio comunale approva il Pgt e insieme il Piano dei servizi perché il piano delle opere pubbliche non è coerente? E' una domanda che io pongo da dirigente di questa struttura ai due assessori, i quali ora sono un po' stupiti, ma mi auguro che dopo l'avvio del 21 luglio scorso qualcosa si riesca a fare.

Da ultimo il monitoraggio, nel senso che un piano dei servizi è un piano dinamico per cui va monitorato.

Relativamente al tema della sostenibilità ambientale il Piano dei servizi ha introdotto degli elementi che derivavano dal quadro di bisogni. Abbiamo inventato, creato, pensato, una cintura verde, un parco lineare, che abbraccia i colli della Maresana fino ai colli della Venaria, creando una sorta di cintura intorno alla città in cui trovano spazio tre parchi urbani. Li abbiamo chiamati in modo suggestivo "le stanze verdi": sono parco veri, di 25 ettari mediamente l'uno, rispetto ai parchi urbani che abbiamo, il maggiore dei quali è di tre ettari, vuol dire otto volte il parco più grande che abbiamo in città.

Il problema riguarda le risorse per realizzarlo. Innanzitutto perequazione: abbiamo introdotto il modello perequativo che va a calarsi solo esclusivamente sulle aree per servizi ambientali, quindi sulle cinture verdi, le stanze verdi, con uno scenario di quindici anni

Il modello perequativo utilizzato è abbastanza classico: nell'ambito di trasformazione abbiamo introdotto delle quote obbligatorie di diritti edificatori che sono stati appoggiati su queste aree. Il tema nuovo è la gestione, cosa ne facciamo di questi parchi? Perché alla fine sono parchi urbani, che costano: l'idea è stata quella di mettere

in relazione tutta una serie di associazioni che ne hanno fatto richiesta ma anche agricoltori e farli diventare dei parchi a temi diversi e darli in gestione a soggetti terzi in modo che il Comune non abbia spese. Diversamente metteremmo in difficoltà seria il bilancio comunale.

Il tema della sanità o meglio dei servizi sanitari è stato facilmente risolto, abbiamo un ospedale nuovo in costruzione grazie ad un accordo di programma e abbiamo sostanzialmente introdotto un accordo di programma per realizzare una RSA. Avevamo bisogno di residenze sanitarie assistite e in un parco è stato introdotto questo elemento che partirà a breve.

L'altro tema è quello della mobilità dolce: noi abbiamo recepito un forte bisogno di realizzazione di elementi di mobilità dolce: di connessione, piste ciclopedonali, etc. Il Pgt prevede praticamente il raddoppio della tramvia urbana e 17 km di piste ciclopedonali per collegare la città. Una parte sta già trovando attuazione nei cinque ambiti di trasformazione che stanno partendo ove si stanno sviluppando oltre 3 dei 17 km in progetto.

Il sistema di bike sharing è piaciuto molto, l'abbiamo installato qualche anno fa, però con poche installazioni. Ora nei piani attuativi o nei progetti maggiori di 12.500 metri cubi abbiamo messo l'obbligo di installare una rastrelliera del bike sharing, ne sono previste circa 70 in modo diffuso sulla città. Questa tematica a Bergamo è piaciuta tantissimo, tant'è che abbiamo anche operatori che pur non arrivando a 12.500 metri cubi, chiedono di metterci il bike sharing perché così chi acquista l'appartamento ha il vantaggio di avere questo servizio. Finalmente viene recepito come un servizio positivo anche per l'operatore, che viene sensibilizzato riuscendo a realizzare utili attraverso i servizi.

La residenza sociale e quindi la sostenibilità sociale attraverso l'housing. Il nostro piano di zona nato in concomitanza col Pgt è stato efficacissimo dal punto di vista degli interventi, ma a mio avviso drammatico dal punto di vista del consumo di suolo, perché ha individuato delle aree prevalentemente verdi per realizzare delle abitazioni di edilizia convenzionata, quindi non in affitto.

Cosa fa il Pgt per l'affitto? Nei quarantadue ambiti di trasformazione prevede una quota obbligatoria, cioè 10% della volumetria residenziale negli ambiti di trasformazione, articolata secondo le tipologie di sociale e temporanea, in coerenza con la loro localizzazione. Questo ci darà la possibilità di intervenire in modo puntuale sulla città, evitando la ghettizzazione e favorire questa mixità sociale fra le persone che abitano la nostra città.

Da ultimo gli spazi pubblici. Un evento fondamentale ma episodico come l'adunata degli alpini, ci ha ricordato che è importante favorire

la movida, le serate, le notti bianche, perché una città che è sempre stata abbastanza chiusa dentro le proprie mura, dentro la cinta ferroviaria, adesso sta scoprendo che invece è bello andare in piazza a passeggiare e godere la città pubblica.

Tutto questo senza necessità di nuove volumetrie, semplicemente migliorando la qualità degli spazi pubblici che abbiamo già.

Concludo velocemente sul tema della sostenibilità economica. Abbiamo monitorato e stimato insieme ai lavori pubblici tutti i nostri servizi: la parte del leone la fa il verde 119 milioni di euro, perché è il progetto più importante del nostro Pgt dal punto di vista dei servizi, poi abbiamo la cultura lo sport e il tempo libero, gli spazi aperti chiedono 62 milioni, una cifra importante per riqualificare gli spazi, pochissimo su nuove volumetrie, nel senso che non abbiamo necessità di volumi nuovi. Questa considerazione è stata importante perché possiamo veicolare le risorse sugli spazi aperti, sul migliorare la qualità di quelli che abbiamo, sull'incrementare gli spazi di verde. 400 milioni di euro di costo è una somma notevole, e pertanto nel bilancio abbiamo fatto quattro valutazioni: il contributo proveniente dagli oneri di urbanizzazione, dallo standard qualitativo, che è obbligatorio in tutti gli ambiti di trasformazione sopra i 12.120 metri cubi, e dal costo di costruzione a tabella attuale arrivava a 535 milioni di euro, cui si aggiungono 130 milioni di valorizzazione di aree comunali. Il totale delle entrate è pari sostanzialmente a 665 milioni, superiore ai costi: sebbene i nostri assessori abbiano il vizio di utilizzare gli oneri per le spese correnti, ci auguriamo che la politica attui quello che noi abbiamo pianificato in modo corretto.

Un ultimo inciso, un punto di soddisfazione personale del team che ha lavorato sul Pgt. Il piano è stato adottato il 4 marzo 2009 con una amministrazione di centrosinistra, a seguito delle elezioni amministrative di giugno 2009 arriva il centro destra. I consiglieri comunali che oggi siedono in maggioranza erano seduti in minoranza e quindi praticamente per istituto non condividevano il piano di governo del territorio. La città si è schierata a favore di questo piano, abbiamo avuto articoli di giornale, posizioni veramente trasversali perché il piano non venisse accantonato, è stato modificato e, devo dire la verità, in meglio, nel senso che abbiamo tolto una quota di edificabilità rispetto al Pgt adottato. Il piano è stato approvato il 30 di novembre da un'amministrazione che prima l'aveva contestato: motivo di grande soddisfazione è il fatto che questo non è il Pgt di un sindaco, ma è il Pgt di tutta la città.

**GIORGIO CAVAGNIS**

Dirigente Pianificazione urbanistica generale, Comune di Bergamo

# APPROFONDIMENTI: SCENARI PER L'HOUSING SOCIALE E LA RIQUALIFICAZIONE URBANA

## L'housing sociale per il welfare urbano

Le politiche abitative costituiscono un caso emblematico di applicazione distorta e opportunistica della sussidiarietà, invocata per "fare di necessità virtù" e non come dovrebbe essere per fornire valore aggiunto, dunque qualcosa in più rispetto a ciò che il pubblico riesce a dare.

Sussidiario è ciò che aiuta (sussidia, appunto) a sviluppare le politiche, ma non può sostituirle.

Invece al privato e al privato sociale viene data una delega, totale ed esclusiva, a svolgere un compito che il pubblico, in qualche modo, dichiara di non essere in grado di svolgere. Una vera ammissione di incapacità, a volte – anche - candidamente esplicitata.

Il modello di intervento che viene proposto dopo il ritiro dello stato dal settore è incentrato sull'idea della casa sociale come servizio.

In sostanza l'edilizia pubblica, divenuta servizio e quindi standard, dovrebbe essere richiesta e negoziata come tale negli interventi immobiliari, con l'idea che l'operatore possa trasferire parte dei proventi della vendita libera sull'housing sociale.

Ma, nelle condizioni che si stanno delineando, la cosa non può funzionare.

In primo luogo il decreto che norma i confini del servizio abitativo per sottrarlo alla possibile censura europea in materia di aiuto di stato ne sposa una accezione ampia che, se appare positiva per assicurare mixité, finisce per spalmare gli eventuali provvedimenti agevolativi su una larga platea di forme di intervento, riducendone l'efficacia mirata su quelli effettivamente meritevoli. Tutto diventa housing sociale, consentendo così di far passare per politiche abitative ciò che in realtà è solo sostegno allo sviluppo immobiliare.

Compito primario delle politiche abitative è soddisfare quel bisogno casa che il mercato da solo non riesce ad affrontare, e soprattutto quello zoccolo hard della domanda, a canone sociale e moderato, che da troppo tempo si è lasciato crescere a dismisura. Ma se nell'housing sociale c'è dentro tutto, anche la vendita convenzionata, il patto di futura vendita, l'affitto appena un po' sotto il mercato, è evidente che la quota che resta per l'affitto vero sarà del tutto residuale.

D'altra parte la mixité può essere assicurata collocando l'housing sociale, nella definizione propria e "ristretta" a cui soltanto vanno riservate le agevolazioni, dentro interventi ampi che includano le altre forme di intervento (per la vendita, differita, convenzionata

o anche libera).

E tanto meno, nelle attuali condizioni di mercato, può funzionare affidare l'housing sociale alla contrattazione privata.

Se è difficile vendere le case ancor più difficile sarà trasferirne i proventi sull'affitto per calmarne i canoni. Ma c'è di più, se i grandi interventi che dovrebbero riservare quote all'housing non partono, chi soddisferà la domanda sociale? Non è forse questo un compito ineludibile dell'amministrazione pubblica? Ecco perché la scelta del Piano Casa Nazionale di puntare esclusivamente sul Fondo dei Fondi di CDP e, localmente, la scelta del Pgt milanese di affidare solo alla concertazione privata il necessario incremento dell'offerta abitativa ad affitto sociale e moderato, non potranno produrre le politiche abitative che servono per far fronte ai fabbisogni arretrati ed emergenti.

Mi sono occupato di politiche abitative per trent'anni per il Centro Studi Pim, in quella dimensione metropolitana che sola può consentire una efficace programmazione e che ad esempio viene ignorata dal nuovo PGT. Premessa per le politiche, abitative e urbanistiche, è il calcolo dei fabbisogni, una operazione spesso mistificatoria resa necessaria dalla normativa e che comunque si è sempre cercato di rendere il meno aleatoria possibile (ad esempio passando dai vani alle abitazioni o verificandola rispetto alla domanda espressa) e soprattutto di legare alle politiche.

Ebbene, in queste stime periodiche, i grandi numeri del "fabbisogno decennale" calcolato (e della sua articolazione per fasce di bisogno) non sono mai sostanzialmente cambiati. Si continuavano a costruire nuove abitazioni (tante, soprattutto in alcuni periodi, incluso il primo decennio del nuovo secolo), ma servivano sempre fra le 120 e le 150.000 nuove abitazioni (così come la domanda di case popolari oscillava sempre fra 15 e 20.000 unità, tendenzialmente in crescita e in peggioramento negli ultimi anni).

Il motivo è evidente: le case che si realizzavano e si realizzano sono sbagliate, per localizzazione, per titolo di godimento, per tagli e tipologia, ma soprattutto per prezzi e canoni.

E' lo strabismo dell'offerta rispetto alla domanda: servono case in affitto e si fanno in proprietà, servono accessibili a chi ne ha bisogno e hanno prezzi che solo chi ha già una casa adeguata si può permettere. Ma il danno è doppio, non solo non si soddisfa la domanda reale ma si consuma molto più territorio di quanto si potrebbe.

E' certo positivo puntare a insediamenti equilibrati, con mix sociale e dotati di servizi. Ma il problema

quantitativo non si può eludere. Se si pensa di rispondere agli enormi fabbisogni di affitto sociale (i grandi numeri stanno lì) con le piccole quote recuperabili dalla concertazione col privato, evidentemente non si fanno i conti.

E noi i conti - e qui parlo anche come operatore impegnato nella provvista di alloggi a canone sopportabile - li facciamo tutti i giorni. E sono conti difficili: anche in presenza di contributo pubblico e di area concessa gratuitamente per l'affitto. Figuriamoci in assenza di queste condizioni, come sembra essere per il futuro.

Condizioni che erano invece presenti nel bando otto aree di Milano, una modalità di intervento molto interessante (con finanziamenti e agevolazioni distribuite in funzione del grado di socialità del risultato), che non si capisce perché sia stata abbandonata, invece che riproposta superandone i limiti riscontrati: che sono soprattutto di quantità (insufficienti, in particolare per l'affitto), e di tempi di attuazione troppo lunghi. Il risultato massimo non supererà infatti i 4/500 alloggi in affitto, che comunque rimangono una quantità incommensurabile rispetto alle 20.000 domande di case popolari, ma che sono anche assai deludenti rispetto ai 20.000 alloggi per le fasce deboli promessi nel 2004 dal Piano Verga del comune di Milano. Se tutto va bene, questi e circa altrettanti di FHS, saranno pronti fra 2/3 anni, dunque quasi 10 anni dopo. Andranno ad aggiungersi a un altro migliaio, in corso di attuazione, che derivano dai due precedenti bandi. Quantità e tempi francamente inaccettabili.

Ma comunque qualcosa, meglio di quanto ci aspetta, perché non c'è alcuna sicurezza che gli interventi del Pgt si realizzino e perché comunque, in assenza di finanziamento pubblico e in queste condizioni normative e di mercato, le quote di HS vero non potranno che essere molto piccole.

In definitiva, sono convinto che dal nuovo modello di concertazione di HS, posto che decolli nonostante le difficoltà di mercato, potremo attenderci insediamenti di qualità, dotati di servizi e con articolazione di tipologie d'utenza che pongono al riparo dai rischi di degrado e ghettizzazione, ma che tutto ciò da solo non potrà invertire la tendenza al peggioramento complessivo della condizione abitativa. Non si può continuare a fingere che la grande massa della domanda sociale possa trovare soddisfazione nel mercato.

Senza contare che, se per realizzare 10 alloggi sociali devo consentire 90 nuove abitazioni che forse non incontreranno la domanda o che comunque vanno ad sollecitare una domanda opulenta o post-primaria, finirò per perpetuare un modello perverso e per generare consumi di suolo non necessari in un contesto in cui il suolo è già una risorsa molto scarsa.

Per concludere, a me pare che il contesto in cui siamo chiamati ad operare abbia forti limiti e non possa

non richiamare lo stato e l'amministrazione pubblica alle proprie responsabilità, a partire dalla necessità di destinare risorse adeguate al settore. Il Tavolo di Concertazione istituito dal Piano Casa del governo Prodi (finanziaria 2008) indicava come necessaria (per affrontare adeguatamente il problema) la programmazione pluriennale di 2/3 miliardi anno, una cifra non impossibile e che anche governi come la Francia di Chirac e di Sarkozy e la Spagna di Zapatero hanno investito negli scorsi anni nel settore. Oggi sembra difficile ma a me pare un dovere morale per lo stato assicurare il diritto alla casa ai propri cittadini, quando per farlo basterebbe ridurre di qualche punto l'evasione fiscale!

Accanto, serve naturalmente un insieme di provvedimenti organici che portino a una riduzione dei costi di costruzione, di agevolazione fiscale a chi opera per l'affitto e soprattutto di recupero dello sfitto e di miglior uso del patrimonio esistente, e mi riferisco soprattutto al pubblico dove è a dir poco scandaloso lo spreco di alcune migliaia di alloggi di Aler e Comune non occupate e murate e di quasi altrettante occupate abusivamente.

In questa situazione, oggettivamente difficile e complicata, non mancano tuttavia operatori, promotori e studiosi che si ingegnano comunque a dare un contributo per migliorare la condizione abitativa dei milanesi. Veri volenterosi.

Anch'io, come presidente della cooperativa Dar Casa, che in questi anni è riuscita - con limitate agevolazioni pubbliche - a fornire una abitazione dignitosa ad alcune centinaia di famiglie bisognose, immigrate e italiane, in parte recuperando alloggi degradati di Aler e Comune e in parte realizzando nuove abitazioni cooperative in affitto.

Alessandro Maggioni, presidente di Confcooperative, (e che con noi ha realizzato il recupero delle 4Corti a Stadera) ci presenterà l'operato del movimento cooperativo di abitanti che, dopo la recente unificazione, ha tutte le carte in regola per divenire protagonista della fase che si apre.

Gianluca Nardone, a nome di KCity, società per l'innovazione e la rigenerazione urbana, è uno studioso accreditato della materia soprattutto sul versante economico e ci intratterrà su quelli che sono i nodi da sbrogliare oggi nella formazione dei business plan (o PEF) per quei soggetti privati che si cimentano nell'housing sociale.

Infine, Paolo Cottino, che opera al Diap del Politecnico, ha approfondito, anche su incarico di amministrazioni pubbliche, la tematica dei servizi abitativi integrati come occasione di riqualificazione urbana. In una condizione come quella milanese, il progetto di housing sociale non può non essere anche progetto di rigenerazione urbana.

## Un progetto di Housing Sociale a Milano

Nel mio contributo presento un progetto concreto che si realizzerà a breve, facendo qualche riflessione a partire dalle questioni che pone Sergio D'Agostini.

Una premessa: oggi il movimento cooperativo si sta avviando a un processo di fusione tra le tre centrali storiche (Confcooperative, Legacoop e AGCI) che in Lombardia è forte di una grande attività, che ha scontato il favorevole ciclo immobiliare degli anni passati, facendo forse anche troppa edilizia libera; il patrimonio cooperativo dispone di circa 22/23.000 alloggi a proprietà indivisa - quindi una formula avvicinata all'affitto - che consente a molti cittadini di ottenere case a un canone medio di 35 euro al mq annuo. Questo ci fa dire che nella definizione di housing sociale anche il sistema cooperativo ha grande dignità per poter essere rappresentato.

Mi permetto poi una riflessione rispetto al tema della sussidiarietà. Condivido il fatto che la parola sussidiarietà sia molto bella, molto densa ma, molto spesso, è una parola abusata perché si trasforma dalla sostanza etimologica dell'aiuto a quella della sostituzione tout court. Noi stiamo rielaborandolo per passare dalla "sussidiarietà" alla "complementarietà tra pubblico e privato", nel senso che lo Stato è necessario (e forse non surrogabile) per fornire indirizzi chiari e finanziamenti adeguati laddove vi sono servizi primari e per controllare che - quando si delega il privato - quest'ultimo, faccia le cose per bene, secondo parametri definiti e secondo criteri di estremo rigore. Per questo le procedure di accreditamento anche nel settore abitativo sono fondamentali, altrimenti si rischia che se si aprono i cancelli e - consentitemi una battuta - i buoi non scappano, ma entrano.

Infine, nel documento congressuale INU leggevo una cosa che condivido molto laddove si afferma che la rendita è "il problema", non un problema, perché se attaccata ideologicamente reagisce come una bestia feroce, mentre se viene governata e addomesticata, per quanto possibile, può essere una risorsa.

Espongo velocemente il progetto di via Zoia, dando anche qualche numero reale.

un piccolo progetto, collocato su una delle 8 aree a standard con vincolo decaduto messe a bando dal Comune di Milano - forse il primo con convenzione firmata - però ha in sé dei principi chiarificatori e "germinativi" per altre esperienze di politiche efficaci per il cosiddetto "social housing".

Il progetto ha una slp totale per 91 alloggi di cui le cooperative Solidarnosc e Degradi hanno deciso di fare il 60% in assegnazione secondo la modalità del diritto di superficie e il 40% da

assegnare in locazione. Di questo 40% in locazione (44 alloggi), 16 alloggi finanziati dalla Regione sono in affitto sociale puro. Questo è l'altro punto distintivo: le cooperative hanno deciso di gestire direttamente anche il canone sociale, facendo una sorta di scommessa sia relativamente all'affitto in entrata (rischi di morosità) sia relativamente alla gestione degli inquilini.

È interessante che il Comune di Milano abbia fatto una cosa molto coraggiosa: con le ultime aree di sua proprietà, anziché fare cassa vendendole all'asta al miglior offerente, ha deciso di attivare un bando. L'area per realizzare gli alloggi in proprietà è stata assegnata a 182 euro/mq di superficie complessiva, che significa 350 euro/mq di slp. Oggi il mercato che - a causa e grazie alla drammatica crisi - sta iniziando a scendere, riconosce un buon affare sull'area milanese se la volumetria costa 700/800 euro/mq di slp (quindi il differenziale è corposo).

Per la parte in affitto il costo dell'area è stato pari a un euro, con un meccanismo premiale nel bando legato al fatto che meno si faceva come prezzo di assegnazione e più affitto si prevedeva e aumentavano i punteggi. Noi abbiamo chiuso questa offerta a 1905 euro/mq sulla superficie complessiva (che vuol dire circa 2.200 euro/mq commerciale con un'aggiunta di 23.000 euro per il box), con un affitto convenzionato a 75 euro/mq anno: sono circa 400/430 euro al mese per un bilocale con posto auto. Si è previsto un canone medio di 10 euro/mq per l'affitto sociale, quindi un canone molto basso se confrontato con i canoni medi correnti di 25/30 euro/mq anno (fonte Siset).

L'altro elemento fondamentale che il Comune ha chiesto - e questo è stato uno stimolo sul quale sono molto sensibile, perché tra l'altro, come movimento cooperativo, abbiamo avviato un concorso di architettura aperto solo ai giovani under 35 che si chiama "AAA architetti cercasi" - è il tema della qualità del progetto architettonico. Il Comune di Milano ci ha obbligato a confrontarci con il tema della qualità e dell'innovazione del progetto urbano e architettonico. Qui abbiamo imposto un progettista giovane (classe che 1977) che ha fatto il coordinamento progettuale con altri 2 progettisti più esperti e di fiducia delle cooperative, con un'operazione mostruosamente faticosa. Ma alla fine il giovane Vincenzo Gaglio, insieme a Luca Mangoni e a Prassicoop, hanno fatto un ottimo lavoro, scambiandosi conoscenza ed esperienze, con un meccanismo virtuoso che si è innescato ed è stato molto positivo, sia per il giovane che da solo sarebbe stato in grave difficoltà, sia per gli "anziani" che da soli avrebbero fatto un progetto meno originale.

Il risultato è molto interessante, per quanto mi riguarda, anche dal punto di vista del linguaggio architettonico e dell'articolazione spaziale. Gli alloggi hanno una corte interna privata a uso

pubblico. ossia di giorno aperta e molto permeabile, di sera chiusa. Questi alloggi saranno tutti in classe A con un impianto geotermico, pannelli radianti, una centralina fotovoltaica sull'edificio per l'affitto a servizio delle parti comuni, cappotti sostanziali e infine c'è un ragionamento progettuale sui potenziali servizi connessi. Sull'area di 350 mq che il comune di Milano ha richiesto per servizi, dopo un po' di valutazioni abbiamo detto basta con le dinamiche solo assistenziali, per fare qualcosa un po' più produttivo di speranza e non solo di cura; abbiamo pensato a un incubatore che gestiremo con alcune realtà che si occupano di start up di impresa per giovani, che verranno selezionati ad andare in quegli spazi a canone sostanzialmente sociale, per fare giovani imprese cooperative.

Ma, quali sono i costi ed i ricavi? Il Comune incassa 1.130.000 euro dal diritto di superficie; in aggiunta ai 550.000 euro di oneri, in parte riversati come opere. Occorre poi considerare il costo di costruzione da corrispondere all'impresa a cui abbiamo appaltato 3 settimane fa (l'impresa è una bella realtà, una media cooperativa di produzione lavoro di Legacoop, la cooperativa Arte Edile), dopo una gara con 8 imprese e quindi con un lungo confronto. Il costo di appalto è di circa 980 euro/mq sulla superficie complessiva (1.350 euro/mq se la si riversa sul dato commerciale), quindi un costo di appalto alto perché queste case sono onerose e di alta qualità, dato che è indispensabile riuscire ad assegnare le case in diritto di superficie, che finanziano l'affitto, ed i soci sono molto esigenti così come le garanzie che bisogna fornire per legge sono tantissime. Non ci si può improvvisare a fare questo mestiere.

Cosa investe invece il sistema cooperativo, a fronte dei 4.700.000 euro che servono per realizzare i 44 alloggi in affitto (di cui 900.000 euro sono finanziati dalla regione per l'affitto sociale e, va detto chiaramente, questo finanziamento è essenziale, per cui, se non ci sono soldi pubblici a fondo perso non c'è piano casa che regge, perché il sociale va finanziato all'80%)? Le due cooperative investono risorse proprie per circa 2.900.000 euro. Di fatto il potenziale utile -che era il dato eroso dall'abbattimento della rendita fondiaria - viene reinvestito completamente in loco per fare case in affitto. Questo ragionamento di investimento così forte non viene fatto dalle imprese private perché vuol dire immobilizzare risorse, chiedere finanziamenti bancari, assumere impegni finanziari; si tratta di un grande onere che però, per noi, è fondamentale avere. Disporre di un patrimonio di alloggi con finalità sociali è un elemento di lungo periodo, un dato ontologico, per il mondo cooperativo.

Per concludere vorrei lanciare solo alcune sollecitazioni. Una prima riguarda il tema dell'affitto in generale, ove occorre mettere mano a una logica di chiara e pragmatica responsabilizzazione e

velocizzazione delle procedure di sfratto. Allo Stadera siamo arrivati con 2 sfratti all'esecuzione e si sono attivati meccanismi di responsabilità da parte degli inquilini (gli stranieri sovente sono meglio degli italiani) che stanno rientrando dal debito. Altrimenti non ci sono strumenti per risolvere velocemente un problema intriso di furbizia e "parassitismo".

L'altra questione è il tema della legalità legata all'urbanistica.

Come Confcooperative abbiamo avviato un progetto chiamato "progetto legalità" su una proposta di legge che è nata leggendo gli atti dell'operazione "Infinito" sulla penetrazione 'ndranghetista in Lombardia. Il settore immobiliare è un settore estremamente esposto a questo e stiamo lavorando a una legge che metta dei balzelli di acquisizione informativa sulle transazioni immobiliari al di sopra di un milione di euro, per far sì che ci sia una corresponsabilità tra il venditore e l'acquirente sulla transazione di aree o immobili. La cosa è complessa ma il tema è fondamentale, perché sicuramente oggi chi ha liquidità è la criminalità organizzata. Quindi se non c'è un crollo del mercato immobiliare in alcune aree della Regione e del Paese forse è perché i capitali che li sostengono sono capitali indifferenti al mercato ed estremamente corrotti. E' un tema complicato su cui lavorare.

**ALESSANDRO MAGGIONI**

**Presidente Federabitazioni Lombardia - Confindustria**

[http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier\\_002\\_maggioni](http://issuu.com/urbinfo/docs/dossier_002_maggioni)  
per scaricare le immagini allegate

## Housing Sociale nella prospettiva della rigenerazione urbana

A differenza degli altri il mio intervento mira a de-strutturare – anziché a riordinare - gli elementi in gioco nel ragionamento attorno al tema dell'housing sociale. Questo perché mi sembra importante provare a segnare una qualche discontinuità rispetto ai modi in cui oggi nel dibattito disciplinare (e non solo) si tende ad usare – e talvolta forse ad abusare – di questo termine. Vi propongo di far riferimento ad una accezione “ampia” di housing sociale. In particolare vorrei orientare la vostra attenzione circa il fatto che

L'uso del gerundio inglese mi sembra interessante perché aiuta ad andar oltre la considerazione del mero “prodotto” edilizio in senso stretto e spinge invece a considerare il “processo” abitativo, ossia l'abitare inteso come fenomeno complesso e articolato che rende conto delle dinamiche di reciproco adattamento tra un territorio e le funzioni che è chiamato ad assolvere.

D'altra parte l'uso dell'aggettivo “sociale” che, a differenza dell'aggettivo “popolare” (che qualifica una certa tipologia edilizia in relazione alla parte di popolazione a cui è destinata), dovrebbe spingere invece a guardare al territorio assumendo il punto di vista di chi lo “usa” e a considerare le implicazioni dei tipi di ambienti che vengono progettati rispetto alla natura e alla qualità delle relazioni che rendono possibili.

In altri termini mi sembra che parlare di housing sociale sia anche un modo per reinscrivere la “questione abitativa” all'interno di un più ampio ragionamento sulla città, senza presupporre a priori che le istanze deboli debbano necessariamente trovare una risposta diversa e separata (cioè costruita in un contesto a parte) rispetto alle altre. Parlare di housing sociale – dal mio punto di vista - significa parlare in modo non banale e scontato di qualità urbana, nella misura in cui considero la sostenibilità sociale come uno dei fondamentali ingredienti di qualunque intervento di sviluppo urbano che si vuole sostenibile.

Di più, nelle brevi riflessioni che vado a proporvi cercherò di argomentare circa le condizioni alle quali mi pare che un progetto di housing sociale possa costituire non soltanto un modo per trattare in un'ottica settoriale una domanda insoddisfatta (quella di edilizia a basso costo), ma anche e soprattutto un'occasione (e uno strumento) per provare ad attribuire una nuova (e diversa) qualità ai luoghi o per provare a produrre “effetti urbani” – come direbbe qualcuno – laddove serve, rendendo cioè più qualificate e attrattive parti della città

che oggi non lo sono.

E' il tema della riqualificazione o, meglio, della rigenerazione urbana, che affronterò prima con qualche riflessione di tipo teorico e metodologico e poi facendo riferimento ad una recente esperienza di lavoro con cui mi sono cimentato<sup>1</sup>: la progettazione del Masterplan per un intervento sperimentale e innovativo di housing sociale in una zona periferica di Milano, il quartiere Ponte Lambro, dove gli approcci più tradizionali avevano evidenziato i loro limiti e incontrato diversi ostacoli. E' quest'ultima un'esperienza che mi pare particolarmente rilevante da presentare nell'ambito di un convegno su “Società civile e welfare urbano”, in quanto uno degli obiettivi e anche degli elementi qualificanti la proposta progettuale era strettamente legata all'innovazione rispetto ai contenuti e alle modalità di produzione dei servizi locali.

### ■ La città da reinventare

Per dar senso a quanto dirò mi preme richiamare l'attenzione circa il fatto che lo sviluppo urbano oggi avviene in condizioni molto diverse da quelle che hanno prevalentemente ispirato l'urbanistica dell'espansione, e richiede l'adozione di strategie e approcci differenti. Gli spazi e le aree che si prestano ad ospitare le iniziative di trasformazione, infatti, sono oramai sempre più spesso inserite all'interno di un tessuto preesistente: per stare al caso milanese questo è reso evidente dalla scelta di far corrispondere le aree di trasformazione previste dal PGT ai vecchi scali ferroviari, alle zone militari e più in generale alle aree dismesse. Si tratta per lo più di ambiti, cioè, collocati all'interno di zone già abitate e fruite, di territori animati da politiche, processi sociali e dinamiche economiche molteplici e talvolta tra loro contrastanti, con le quali è necessario e opportuno misurarsi nella consapevolezza che la considerazione del contesto conduce certamente a identificare dei vincoli aggiuntivi rispetto a quelli tecnico-procedurali, ma può offrire anche sollecitazioni e risorse per il progetto.

Da questo punto di vista, oggi, più ancora di quanto non accadesse in precedenza, l'efficacia e il successo del progetto urbano sono strettamente legate alla sua capacità di dialogare con il contesto in cui si inserisce: si tratta, dunque, di concepire le iniziative di riqualificazione come proposte di trasformazione strettamente interrelate con le dinamiche che le circondano, da una parte facendo propri (e provando ad affrontare anche) temi e problemi sollevati dal contesto limitrofo e dall'altra rilanciando prospettive e strategie di sviluppo in base alle quali introdurre elementi nuovi e proporre azioni innovative attente a produrre

<sup>1</sup> Nell'ambito delle attività per conto terzi sviluppate dal Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano, presso cui svolgo la mia attività didattica e di ricerca.

ricadute ad ampio raggio.

Va inoltre tenuto conto del fatto che, di fronte ai cambiamenti sociali, economici e culturali che le caratterizzano in senso generale, le città sono sempre più urgentemente chiamate a modificarsi e riorganizzare lo spazio abitato in base a nuovi principi e a nuove logiche:

- da una parte, 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;
- dall'altra, in condizioni di scarsità di risorse l'ottica della sostenibilità porta a scommettere sulla relazione positiva e virtuosa che si può instaurare tra iniziative che perseguono interessi particolari (e che possono riguardare un'area, un gruppo sociale, un business) e obiettivi più generali (che riguardano la collettività, l'interesse pubblico e il bene comune).

#### ■ L'approccio della rigenerazione urbana

L'approccio della rigenerazione urbana spinge a confrontarsi con questa complessità nel tentativo di comporre sistemi d'intervento articolati e multidimensionali, capaci di rispondere ad obiettivi molteplici, strettamente legati al sistema di esigenze e di opportunità che caratterizzano il territorio in questione e ad intercettare contemporaneamente istanze più generali riferite allo sviluppo urbano. Non si tratta di preoccupazioni risolvibili meramente sul piano della forma e del disegno urbano. Un progetto di rigenerazione urbana è, in definitiva, prima di tutto e soprattutto un progetto di connessione (e in alcuni casi di ricucitura) tra diversi elementi costitutivi della realtà urbana, ed in particolare tra quelli che costituiscono l'hardware (i fattori fisici, materiali, ambientali, infrastrutturali...) e il software (i fattori sociali, le reti immateriali, le dinamiche economiche, culturali, ...) della città. In quanto tale, il progetto di rigenerazione urbana si presenta come un programma di intervento che agisce su più livelli, perseguendo obiettivi plurimi e attivando strategie diversificate.

Da questo punto di vista, credo che adottare l'approccio della rigenerazione urbana implichi un certo modo di intendere la progettazione e di fare pianificazione. E' possibile indicare a livello generale almeno quattro principi e indirizzi strategici - tra quelli suggeriti dalle più recenti teorie del planning e dalle riflessioni tecniche e politiche in materia - ai quali il progetto di rigenerazione urbana, inteso come opportunità per ripensare le funzioni attribuite al territorio, è chiamato a prestare attenzione.

a) **Multiscalarità** - Il progetto di rigenerazione va in-

teso come occasione unica e momento privilegiato per inquadrare la parte di città considerata utilizzando prospettive differenti, ad esempio impiegando alternativamente uno sguardo "da vicino" e "dall'interno" e uno sguardo "da lontano" e "dall'esterno", e mirando ad incidere (generando effetti o impatti di trasformazione) a diverse scale (quella locale, quella del comparto più allargato, quella urbana, fino a quella metropolitana e territoriale,..).

b) **Intersettorialità** - Il progetto di rigenerazione va utilizzato come occasione per promuovere il dialogo e lo scambio tra differenti campi di politiche settoriali (abitative, sociali, culturali, commerciali,...), cominciando da quelle che già insistono sul territorio considerato e che potrebbero trovare nel progetto stesso un'opportunità di maggior coordinamento e sistematizzazione.

c) **Integrazione** - Al progetto di rigenerazione si chiede di individuare le modalità più opportune con cui conciliare e soddisfare contemporaneamente obiettivi specifici legati a certe domande (o categorie) sociali, con obiettivi più generali, associati all'attività di governo complessivo della città e dunque riferiti al più articolato sistema di esigenze che caratterizzano (direttamente o indirettamente) l'intera collettività (o comunque una sua parte significativa).

d) **Innovazione E Sperimentazione** - Il progetto di rigenerazione va orientato a migliorare le relazioni esistenti tra gli elementi e i materiali urbani presenti nel contesto locale (vuoti e pieni, dotazioni ambientali, spazi aperti, infrastrutture, reti e servizi per la collettività,..), promuovendo strategie compositive e combinatorie rivolte a supportare la messa alla prova di forme e modelli innovativi dell'abitare.

■ **Housing sociale e rigenerazione urbana: un progetto a Ponte Lambro**

In base a quanto detto intendo l'housing sociale come un modo per ridefinire dal punto di vista della "rigenerazione urbana" le misure tradizionalmente messe in campo per affrontare la questione abitativa. Dunque, non semplici interventi edilizi autocontenuti e riferiti al loro più immediato ambito di pertinenza, costruiti in base alla considerazione del fabbisogno e valutati in base alla qualità dei manufatti e al disegno degli spazi pubblici; ma vere e proprie iniziative di sviluppo territoriale, orientate a mettere al lavoro nuovi strumenti e nuove risorse per incrementare l'efficacia della pianificazione rispetto agli obiettivi di trasformazione del contesto urbano più allargato. Una recente opportunità per mettere alla prova questa concezione dell'housing sociale è stata offerta da uno studio di fattibilità recentemente commissionato da Comune di Milano e Regione Lombardia in funzione della progettazione di un nuovo intervento edilizio a Ponte Lambro, all'in-

terno di una area di 74.000 mq destinata a standard dal vigente PRG, ricompresa tra la Tangenziale est e il quartiere preesistente (che include il tessuto del borgo storico e gli interventi di edilizia popolare realizzati negli ultimi decenni del secolo). Si tratta di una delle 8 aree che qualche anno fa erano state già oggetto di un bando pubblico rivolto ad operatori privati per la realizzazione di un mix tra edilizia sociale e edilizia libera: dopo che il suddetto bando per quest'area era andato deserto, l'accordo tra le due istituzioni è stato quello di promuovere a Ponte Lambro un'iniziativa sperimentale rivolta a trattare diversamente la questione. Il "vuoto" da cui partire in questo caso non era solo quello fisico (rappresentato dall'area vincolata a standard): ad esso andava aggiunto il "vuoto di interesse" per quest'area che ci si proponeva di colmare attraverso la progettazione di un Masterplan ispirato alla logica della rigenerazione urbana. Un'iniziativa di housing sociale da intendersi, cioè, non come mero intervento edilizio per la realizzazione di circa 900 alloggi, ma anche e soprattutto come opportunità di sviluppo per questa parte della città, attorno a cui provare a creare le condizioni di convergenza di attori e interessi differenti.

Una prospettiva di lavoro non scontata che ha richiesto la mobilitazione di diverse competenze, tra cui quelle afferenti il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano incaricata di curare gli aspetti funzionali del Masterplan<sup>2</sup>. Si è trattato di un lavoro complesso, ad oggi non ancora del tutto concluso, e che comunque non avrei modo in questa sede di ricostruire e illustrare in modo compiuto e completo. Mi interessa piuttosto appoggiarmi a quell'esperienza per evidenziare – richiamando esplicitamente i punti indicati al paragrafo precedente – gli aspetti dell'approccio seguito che mi sembra hanno più direttamente a che fare con la prospettiva della rigenerazione urbana.

A proposito di multiscalarità – In funzione della definizione dei contenuti specifici e qualificanti l'intervento, accanto alle analisi tecniche che tradizionalmente sostengono e supportano la costruzione del progetto urbano (la ricognizione delle informazioni sulla morfologia del luogo, l'accessibilità e le condizioni ambientali,...), l'equipe del DiAP ha cercato spunti per il progetto anche attraverso:

- la ricostruzione delle vicende specifiche legate al quartiere già esistente (uno storico quartiere popolare fortemente disagiato e stigmatizzato) e la valutazione dei risultati raggiunti

<sup>2</sup> L'equipe di lavoro, all'interno della quale sono stato coinvolto, era coordinata dal prof. Alessandro Balducci, prorettore vicario del Politecnico ed era stata incaricata da Infrastrutture Lombarde s.p.a. di sviluppare uno studio di fattibilità circa le condizioni di sostenibilità funzionale dell'iniziativa in questione.

e dei limiti evidenziati dagli interventi già attivati nel corso del tempo per la sua riqualificazione;

- l'analisi delle tendenze e i processi di trasformazione che stanno riguardando una zona della città in cui, in assenza di chiare indicazioni della pianificazione, si stanno attivando dinamiche di sviluppo molteplici rispetto alle quali provare a ricercare sinergie possibili;
- la messa a sistema delle indicazioni derivanti dai diversi studi e dei documenti di pianificazione realizzati nel corso del tempo e insistenti sul comparto urbano di riferimento (dallo studio di fattibilità per la STU alle previsioni del nuovo PGT).

A proposito di intersectorialità - Il fuoco dell'attenzione progettuale non è stata rivolta al tema abitativo in senso stretto (seppur il rapporto tra le quantità di SLP in gioco - 1/10 tra servizi e residenza - avrebbe indotto a farlo), ma all'abitabilità, intesa come effetto combinato dell'attivazione di funzioni diverse all'interno del medesimo contesto. Per questo motivo lo studio di fattibilità ha riguardato non tanto e non solo la componente edilizia dell'intervento (nell'intenzione di definire "matematicamente" il mix sociale più opportuno in base alla analisi del rapporto tra domanda e offerta di edilizia a basso costo che caratterizza la città), quanto soprattutto la componente di servizi associata all'intervento (nella convinzione che prestare attenzione alla relazione tra i servizi già esistenti nel quartiere, i nuovi servizi che il progetto avrebbe introdotto e le vocazioni funzionali che la pianificazione cittadina andava imputando a questo territorio, potesse essere un modo, diverso e forse più efficace, per incidere sul profilo sociale del territorio di Ponte Lambro). Fissati alcune scelte di principio legate alla politica abitativa settorialmente intesa (esclusione di nuova edilizia popolare a canone sociale – già molto presente nella zona -, forte investimento sull'edilizia in affitto, massimizzazione dell'impiego delle risorse private per soddisfare interesse pubblico), ci si è concentrati sul progetto dei servizi (sociali, commerciali, sanitari, culturali, educativi,...) provando a costruire a Ponte Lambro un'occasione di raccordo e mobilitazione congiunta di campi politiche che tradizionalmente intervengono in modo separato e arrivando a prevedere un mix tra servizi all'abitare (attenti a soddisfare le esigenze dei nuovi abitanti), servizi sociali locali (rivolti a soddisfare anche le esigenze degli abitanti del vecchio quartiere) e funzioni di scala urbana (rivolte ad intercettare e soddisfare, a Ponte Lambro, alcune esigenze diffuse nella città e non ancora pienamente soddisfatte).

A proposito di integrazione - Il contenuto specifico del progetto dei servizi è stato definito non solo e non tanto in base alla mera logica del fabbisogno, ma soprattutto nell'ottica di innescare un processo di sviluppo rivolto da un lato a riscattare

l'immagine del quartiere rispetto alla città stabilendo una relazione funzionale forte e positiva tra le due parti e dall'altro ad attivare meccanismi economici capaci di contribuire alla sostenibilità finanziaria complessiva dell'intervento. Attraverso il lavoro progettuale condotto si è arrivati ad identificare il tema socio-educativo come occasione più propizia per provare a soddisfare contemporaneamente obiettivi specifici legati a alle domande locali più deboli, con obiettivi più generali, che caratterizzano (direttamente o indirettamente) l'intera collettività urbana. Si tratta infatti di un tema che

- costituisce una delle principali criticità locali (devianza giovanile, mancanza della scuola media, pratiche dell'illegalità,...);
- rappresenta un asset di sviluppo importante per l'intera città (in cui la domanda di servizi educativi è in costante evoluzione in ragione del profilo mutevole della popolazione);
- può costituire un servizio capace di attrarre flussi dalla città (invertendo la storica tendenza delle famiglie di Ponte Lambro ad uscire dal quartiere)
- permette una attivazione delle risorse locali già esistenti (asilo nido, scuola materna, scuola primaria) ed una loro positiva integrazione.

Ecco perché, in particolare, coniugando le indicazioni emerse dalle analisi fisiche e dalle analisi funzionali, il Masterplan ha scelto di sviluppare il "cuore" del progetto dei servizi attorno all'idea di un parco abitato, che si è scelto di caratterizzare come "EduPark", ossia come un parco di servizi specializzati nel campo socio-educativo attorno a cui costruire l'immagine del nuovo quartiere (nuovi servizi per l'istruzione obbligatoria, opportunità di sviluppo interculturale, educazione civica e alla legalità, forme didattiche innovative, formazione e qualificazione professionale, servizi innovativi per le famiglie,...).

A proposito di innovazione e sperimentazione – Infine, nell'ottica della sostenibilità, è stato ritenuto indispensabile coinvolgere nel percorso progettuale il punto di vista e le competenze proprie delle realtà del mondo della cooperazione milanese già in grado di vantare esperienze nel campo della gestione di interventi abitativi sociali e di servizi nei contesti più difficili della città. Uno dei principali limiti con cui si sono tradizionalmente misurati i progetti di nuovi quartieri a vocazione sociale, infatti, è consistito nella creazione di contenitori idealmente dedicati ai servizi ma nei fatti rimasti spesso vuoti e inutilizzati perché concepiti senza tener conto delle condizioni di sostenibilità e fattibilità gestionale. Attraverso un lavoro condotto a stretto contatto con loro, il ragionamento circa gli aspetti funzionali del materplan è stato sviluppato tenendo conto delle relazioni di sinergia e complementarità che, valorizzando le presenze di attrattori funzionali capaci generare flussi non riducibili agli abitanti, si potevano sta-

bilire tra servizi commerciali (capaci di generare reddito) e servizi a valenza prettamente sociale (potenzialmente in grado di rappresentare – all'interno del business plan – solo una voce di costo). La conclusione (inevitabilmente parziale e provvisoria) del ragionamento sin qui condotto coincide con la tesi che intendo sostenere al fine di riorientare il discorso sull'housing sociale è la seguente: mentre siamo abituati a spiegare (e giustificare) l'housing sociale sostenendo l'idea che "la casa è un servizio" ossia che un certo tipo di offerta abitativa debba essere annoverata tra i servizi pubblici ed in particolare tra quelli di cui oggi vi è sempre più necessità, val la pena di considerare anche il fatto che il progetto dei servizi (non abitativi) offre la sponda per orientare in senso più o meno sociale l'intervento abitativo creando le condizioni per un diverso e più equilibrato modo di abitare la città. In questo senso se "il servizio contribuisce a far casa", il progetto dei servizi abbinati agli interventi edilizi va inteso come dispositivo utile a far funzionare l'housing sociale in maniera sostanzialmente e radicalmente differente dall'edilizia residenziale pubblica. Nella progettazione di questi interventi, infatti, la parte dei servizi ha tradizionalmente rappresentato una componente residuale quasi esclusivamente rivolta a soddisfare il fabbisogno dei nuovi abitanti; un approccio differente è quello che invece si propone di partire dai servizi abbinati ad un nuovo intervento abitativo per contribuire a modificare le caratteristiche del territorio in cui le nuove residenze si insediano. E' in questo modo che la progettazione di interventi abitativi può configurarsi come iniziativa di rigenerazione urbana ed è a queste condizioni che – a mio modo di vedere - il campo dell'housing sociale può esser fatto rientrare a pieno titolo tra gli strumenti con cui rinnovare la sfera del welfare locale.

**PAOLO COTTINO**  
DiAP, Politecnico di Milano

## Welfare locale/welfare reale

introduzione sezione Urbanistica Informazioni n.184/2002

Alcune iniziative legislative del precedente e del nuovo governo hanno accompagnato la ripresa di ricerche e sperimentazioni sul rapporto tra riforma del welfare e decentramento in sede locale delle politiche di coesione e benessere sociale.

E' una questione emergente, che sollecita un maggiore protagonismo municipale nell'offerta reale di servizi alle persone e alle imprese, e richiede un rinnovamento profondo nei materiali propri della disciplina urbanistica: la costruzione della città pubblica e degli spazi per il self help, la normazione di requisiti e standard di qualità e sicurezza dell'ambiente collettivo, l'accessibilità e la fruibilità nel tempo delle strutture disponibili, l'adeguamento delle dotazioni in compartecipazione con i promotori immobiliari o con gli utenti, la collaborazione intercomunale per la realizzazione e gestione delle attrezzature di soglia sovra-locale.

La riforma in atto nel sistema assistenziale e socio-sanitario (dalla legge 328/2000) ha dato nuovo impulso al processo di decentramento delle politiche sociali, privilegiando la comunità locale e il principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, cioè sia tra amministrazioni di diverso livello che tra pubblico e privato.

Dal canto loro, diverse regioni hanno incentivato una "programmazione dal basso" delle prestazioni per impegnare gli enti locali nella fornitura di servizi reali, in collaborazione tra loro e con altri soggetti privati e del terzo settore; mentre numerosi comuni, anche sulla spinta dei bandi ministeriali, hanno in vari modi promosso un approccio negoziale all'offerta privata di opere e servizi pubblici contestualmente agli accordi sui programmi complessi.

La veloce evoluzione del quadro legislativo ha stimolato la ripresa di ricerche sul rapporto tra riforma del welfare, riqualificazione urbana e inclusione sociale, cui l'Inu ha contribuito attraverso gruppi di studio dedicati. Si tratta di un panorama molto ricco, in parte presentato in due numeri monografici di Urbanistica Dossier (il n. 21/1999 e il n. 44/2002) e anticipato nella sezione "si discute" del n. 183 di Urb-Inf, ma che merita riprendere e sviluppare a fronte del progressivo spostamento dell'attenzione dal controllo minuto degli usi del suolo privato alla formulazione organica di una strategia pubblica per la qualità urbana e sociale.

Sono temi che ripropongono – da una diversa angolatura - la più frequentata questione dell'aggior-

namento della normativa sugli standard urbanistici, per rispondere alla crescente diversificazione della domanda nei differenti contesti insediativi e accogliere la molteplicità dei regimi di offerta (pubblica, privata, mista, non profit) dei servizi alla persona. Nella sezione seguente sono presentati alcuni spunti di riflessione, frutto degli studi in corso, ed una prima rassegna di esperienze di pianificazione che hanno cercato di valorizzare il coinvolgimento non episodico dei privati nella fornitura di servizi collettivi e di verde attrezzato, e nel contempo di favorire l'integrazione tra sistema della mobilità, sistema ambientale e sistema dei servizi, tanto alla scala della municipalità che dell'insieme dei comuni limitrofi cooperanti nella realizzazione e gestione dei servizi di soglia sovra-locale.

Proprio a questi fini, la regione Lombardia (di cui discute la terza sezione di questo numero) è arrivata all'esplicita istituzione del Piano dei servizi. Nato come esile corredo giustificativo alla drastica riduzione degli standard sancita dalla l.r. 1/2001, l'impegnativo documento regionale di Criteri Orientativi assegna allo strumento il compito di ricercare il migliore equilibrio locale tra sviluppo e servizi alle famiglie e alle imprese, e di assicurare una maggiore coerenza alle compensazioni urbanistiche concordate caso per caso.

Conviene rammentare che lo standard non solo designa un rapporto numerico (supposto) congruo tra popolazione insediabile e aree destinate a servizi, ma consiste in una proporzionale cessione gratuita di suolo al pubblico, la cui decurtazione equivale ad una detassazione dei nuovi interventi che comprime la capacità dell'amministrazione di negoziare la minor cessione fondiaria con altre prestazioni ed opere.

L'accento sulla flessibilità nella programmazione dei servizi, in alternativa alla tradizione cartografica e quantitativa del piano di azionamento, esige perciò una analitica restituzione di come, zona per zona, si distribuisce la domanda di servizi e amenities ambientali, di qual è la residua capacità di carico del sistema delle dotazioni e delle infrastrutture esistenti, di come si configura di conseguenza il "menù delle opere pubbliche" cui gli operatori sono chiamati a concorrere, che cambierà a seconda degli impatti indotti dai progetti, e infine di come si ripartisce nel tempo il costo di messa in opera e di manutenzione delle dotazioni entro il concerto di attori chiamati in causa dal benigno principio di sussidiarietà orizzontale.

## Welfare locale e offerta privata di servizi

### pubblici: dal piano alla gestione

in Territorio, n. 27, 2003, pp. 26-33

■ Programmi complessi e qualità urbana: la necessità di un bilancio

La smobilitazione del welfare state e l'allentamento del confine tra sfera pubblica e privata nella fornitura di infrastrutture urbane, attrezzature di servizio e dotazioni ambientali ha reso la prassi urbanistica sempre più flessibile e discrezionale, per rispondere alle esigenze di una domanda sociale diversificata e mutevole. Parallelamente, il decentramento in sede locale delle politiche di coesione e benessere sociale (ratificato dalla legge 328/2000 di riforma dell'assistenza) sollecita un maggiore protagonismo municipale nell'offerta reale di servizi alle persone e alle imprese e comporta un rinnovamento profondo nei materiali propri della disciplina urbanistica: la costruzione della città pubblica e degli spazi per il self help in una società multi-etnica, la normazione di requisiti e standard di qualità e sicurezza dell'ambiente collettivo, l'accessibilità e la fruibilità nel tempo delle strutture disponibili, la collaborazione intercomunale per la realizzazione e gestione delle attrezzature di soglia sovra-locale, l'adeguamento delle dotazioni in compartecipazione con i promotori immobiliari o con gli utenti.

Il consolidarsi di questa istanze sanziona il declino dell'analisi dei fabbisogni e delle politiche dei servizi improntate a criteri medi di soddisfacimento, indifferenziati in rapporto ai contesti e alle collettività destinatarie (gli standard quantitativi), mentre sul piano della fiscalità urbanistica spinge le amministrazioni locali a spostare la leva del prelievo dagli oneri concessori (predefiniti e uniformi) verso forme di contribuzione aggiuntiva, che pongono a carico dei promotori immobiliari una maggiore quota dei costi urbani in modo da compensare l'impatto atteso dei progetti sulla comunità locale.

Il primo rilievo è ormai scontato in letteratura, meno nella pratica corrente, anche perché non disponiamo di una definizione operativa di standard prestazionale. Quanto al secondo le sperimentazioni in corso sembrano più evolute della loro elaborazione in dottrina. Numerose municipalità hanno in vari modi promosso un approccio negoziale all'offerta privata di opere e servizi pubblici contestualmente agli accordi sui programmi complessi, allargando la lista dei contributi al pubblico ben oltre le canoniche opere di urbanizzazione per comprendere un variegato insieme di dotazioni pubbliche, bonifiche e migliorie ambientali, arredo urbano e arte pubblica, edilizia convenzionata, prestazione di servizi di prossimità o per importanti funzioni civiche, manutenzione di spazi aperti o di spazi di relazione al coperto, e così via.

Nonostante il dispiegamento di iniziative avviate dai bandi ministeriali non credo sia disponibile un bilancio organico ed autorevole (come negli studi del Doe) delle effettive ricadute in termini di riqualificazione urbana e arricchimento della città pubblica dei diversi bandi per i programmi complessi, pure lanciati con questo scopo dichiarato.

A parere di numerosi osservatori, l'esperienza più matura dei Programmi di Riqualificazione Urbana ha prodotto, da questo punto di vista, esiti modesti: morfologie chiuse, arroccamento dei servizi offerti, ritardo nell'esecuzione delle opere concordate, pur essendo stati avviati in una fase di espansione del mercato e quindi con profitti superiori alle attese. L'occasione irripetibile del riuso di aree urbane dismesse attraverso programmi co-finanziati ha certo sostenuto il rilancio del settore edile, ma a costo di realizzare attrezzature o parchi incapaci di fare sistema, con modalità negoziali escogitate caso per caso e talvolta lesive della parità di trattamento tra i diversi promotori dei progetti in agenda.

■ La discrezionalità vincolata del governo locale  
La questione dello scambio equo e proficuo tra partner pubblici e privati nella trasformazione urbana incrocia due temi fondamentali per un'urbanistica "orientata al mercato": il rapporto tra pianificazione e fiscalità locale e tra programmazione e ciclo immobiliare, rimasti curiosamente negletti nella nostra riflessione disciplinare. Conviene ripensarli, soprattutto nell'ipotesi (delineata dalla legge regionale lombarda) di un piano dei servizi flessibile e implementato attraverso intese tra i molteplici attori operanti sulla scena urbana (privati, cooperative, agenzie non profit).

E' noto come in autonomia finanziaria, la capacità di spesa degli enti locali dipenda dallo stock immobiliare esistente, su cui grava l'Ici che è la principale entrata dei comuni, nonché dallo sviluppo immobiliare, su cui gravano gli oneri concessori e le eventuali compensazioni negoziate, che sono un'altra importante voce di entrata, meno stabile dell'Ici ma ragguardevole soprattutto in mercato crescente.

Il comune (cui viene attribuita l'auto-approvazione dei piani) è perciò l'ente locale più esposto alle pressioni di proprietari e operatori immobiliari, sia per ragioni politiche, in quanto amministra le rendite differenziali attraverso l'assegnazione dell'edificabilità e la spesa pubblica in infrastrutture e servizi, sia per ragioni economiche, dovute alla necessità di raccogliere gettito attraverso la crescita edilizia. Col ridursi dei trasferimenti dal centro e coll'aumentare delle competenze loro assegnate, sulle municipalità ricadono spese sempre più onerose sicché, per non aumentare le tasse a carico del proprio elettorato, esse tendono ad allargare la base imponibile con nuove edificazioni all'interno dei confini comunali, o con la cattura di funzioni lucrose per i bilanci locali (a partire dalla grande distribuzione) a scapito dei comuni contermini. Così, un'autonomia finanziaria che fa dipendere il ciclo fiscale e della

spesa pubblica dalle fluttuazioni del ciclo immobiliare, incoraggia la subordinazione della sostenibilità urbana ad esigenze di cassa e spinge alla concorrenza fiscale tra comuni limitrofi, pregiudicando ogni tentativo di moderazione urbanistica a scala locale e di co-pianificazione a scala vasta.

Se non governati, gli esiti a lungo termine del nostro "federalismo del mattone" minacciano non solo la qualità dell'ambiente costruito ma anche la sostenibilità di bilancio degli enti locali. Infatti è vero che la crescita edilizia sostiene le entrate, ma essa determina anche il fabbisogno, lo sposta solo in là nel tempo, quando si manifesterà la domanda dei nuovi insediati e si dovrà porre rimedio ai relativi impatti ambientali e sulla mobilità. Qualora l'immobiliare entrasse in stagnazione, come è probabile dopo diversi anni di crescita tumultuosa (trainata da fattori esogeni al settore, soprattutto di natura finanziaria e dunque molto instabili) chi ripagherà i costi del mancato adeguamento della città pubblica ai nuovi carichi insediativi?

La soluzione del problema non risiede nel piegare il piano dei servizi a strumento di growth control, di zonizzazione per il contenimento, bensì in una responsabile programmazione di bilancio, che evidenzia alla cittadinanza come le maggiori entrate immobiliari (se ottenute a costo di un impatto fiscale negativo dei progetti in cantiere) trasferiscano sulle prossime legislature (o generazioni) maggiori costi, peraltro insostenibili in fase recessiva.

Si tratta di un rischio latente, che mina la vivibilità e alla lunga anche la competitività urbana, ma che può essere mitigato con un adattamento consapevole dei programmi di spesa e delle misure di prelievo, in modo da evitare che la dissipazione della ricchezza civica in fase di crescita generi degrado in fase di declino, quando la rinuncia a nuovi investimenti e finanche alla manutenzione del patrimonio pubblico costituisce la risposta tacita e più frequentata alle ristrettezze di bilancio.

#### ■ Ragioni di scambio pubblico/privato e fasi del ciclo urbano

Da tempo l'idea della città come bene comune indivisibile, che ha costituito una ragione fondante dell'urbanistica moderna, ha ceduto il campo ad una riconversione mercantile della sfera pubblica che vede l'alienazione del demanio, la privatizzazione delle attrezzature di servizio collettivo, la riprogettazione delle infrastrutture come luogo di scambio. Si tratta di una tendenza strutturale che esige un robusto rinnovamento della strumentazione di piano in modo da adeguare l'intensità di vincoli, regolazioni ed esazioni urbanistiche al variare delle congiunture di mercato.

La possibilità di compartecipazione dei privati alla costruzione della città pubblica cambia infatti a seconda della fase del ciclo urbano e della capacità edificatoria residua.

In presenza di un mercato immobiliare molto dinamico e di una vasta dote di aree dismesse in zone

attrezzate e appetibili la municipalità può negoziare con successo una congrua fornitura di beni e servizi di interesse generale attraverso gli accordi di programma sui maggiori interventi, in quanto l'assegnazione dell'edificabilità – almeno per i Pii – non è sancita nel piano, ma deriva dalla proposta e quindi consentirebbe una trattativa concludente.

Una volta che la città è saturata e che lo scricchiolio dei diritti edificatori assegnabili discrezionalmente è vuoto, le entrate per finanziare opere pubbliche e servizi si spostano su altri soggetti locali e dipendono:

i) dalle imposte sullo stock immobiliare esistente: che ricadono sulla proprietà diffusa – cioè la maggioranza dell'elettorato – e risultano poco agibili quando i prezzi delle case ristagnano;

ii) dalle tariffe pagate dall'utenza, che presentano notevoli vantaggi per un'urbanistica orientata al mercato (via project financing, privatizzazioni, società miste di trasformazione e gestione), ma che non facilita le politiche sociali perequative, perché le tariffe sono indipendenti dalla capacità contributiva delle famiglie;

iii) oppure dal ricorso ad una logica di club per condividere tra proprietari e utenti localizzati i costi dei servizi di zona, secondo il modello dei distretti speciali che si va rapidamente diffondendo negli Stati Uniti.

Le due ultime soluzioni sono criticate perché circoscrivono l'uso di beni collettivi alle sole clientele solvibili, a prezzo di una progressiva spoliatura del principio di cittadinanza, icasticamente riassunta dalla metafora della "ville à la carte"; tuttavia sono a mio parere preferibili ad una tassazione regressiva sull'intera città (come spesso capita con l'Ici in attesa dei nuovi estimi) il cui gettito venga impiegato per fornire migliori servizi alle aree già meglio servite, secondo la direzione di marcia dello "standard flessibile".

#### ■ Il piano dei servizi e la valutazione di impatto dei progetti

Per superare i limiti di un approccio incrementale al rinnovo e all'equipaggiamento urbano la regione Lombardia ha istituito il Piano Comunale dei Servizi (PS), nell'intento dichiarato a) di valorizzare il coinvolgimento dei privati nel soddisfacimento sostanziale del bisogno di aree a verde e servizi pubblici; e b) di favorire il coordinamento tra i comuni per la realizzazione e gestione delle strutture di servizio. Il piano deve essere redatto dal comune, sulla base dei criteri regionali e deve documentare lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico esistente; indicare le politiche dei servizi da realizzare nel periodo di validità del piano; precisare le modalità concrete per la loro fornitura. In prospettiva, il documento può risultare utile per offrire agli operatori immobiliari, dei servizi e del terzo settore uno sfondo coerente di iniziativa; da subito, può orientare i comuni nella contrattazione sulle compensazioni al pubblico, finora avviata caso per caso sui singoli

Pii, con scarsa trasparenza ed efficacia negoziale, anche perché, in assenza di un quadro d'insieme dei servizi, della mobilità, del verde urbano, i comuni spesso non sanno cosa chiedere e come giustificare la pretesa.

Alcuni limiti del testo riguardano l'assenza di soglie prestazionali minime espresse in metri diversi dagli standard urbanistici, di scale di priorità indicative nella selezione dei servizi rispondenti alla domanda locale, di indicatori affidabili in grado di correlare i servizi offerti ai diversi segmenti dell'utenza, ecc. Si tratta di esigenze implicite nello spirito della legge, che richiama i comuni alla verifica dei servizi non solo per i residenti, ma anche per city users, lavoratori pendolari, turisti, ecc., e la cui specificazione è ragionevolmente demandata alle sperimentazioni in corso.

Credo però che l'articolato non possa esimersi dall'esplicitare a grandi linee il dispositivo tecnico con cui dare seguito concreto alla sussidiarietà intercomunale e pubblico-privato, che costituisce l'asse portante della legge lombarda.

In primo luogo è necessaria la statuizione di criteri cogenti di accessibilità tra utenza e dotazioni, a maggior ragione ora che la legge ammette che le aree e le attrezzature di servizio possono essere dislocate in altri comuni, e, per quanto riguarda il verde, anche in parchi regionali o sovra-comunali. In secondo luogo il PS dovrà essere accompagnato da procedure istruttorie codificate e replicabili per la valutazione dei progetti complessi, in grado di assecondare il miglioramento della qualità morfologica e ambientale dei contesti, facilitare l'offerta negoziata di aree, opere o prestazioni di interesse pubblico, garantire una accettabile parità di trattamento tra i diversi operatori nello scambio pubblico-privato. Bisogna cioè arrivare a predisporre strumenti valutativi affidabili per rapportare incrementalmente l'offerta di servizi al processo di trasformazione della città fisica, in modo da giustificare l'applicazione di "oneri di impatto" differenziati, in ragione degli effetti specificamente imputabili ai maggiori interventi e alla capacità di carico residua delle diverse parti urbane, o al livello di qualità del servizio previsto nell'area.

#### ■ Il raccordo tra piano dei servizi e programma triennale delle opere pubbliche

Opportunamente la legge lombarda fornisce criteri meramente orientativi per la redazione del PS, in quanto solo il piano può adattare la politica dei servizi alla situazione e alle preferenze locali. Non dimeno credo meriti precisare alcuni requisiti essenziali dei Criteri orientativi (Delibera GR VII/7585, 2001) miranti a favorire il raccordo tra politica dei servizi perseguita dall'ente locale e programmazione della spesa in opere pubbliche che li rendono fruibili, nella convinzione che una utile sussidiarietà verticale (tra amministrazioni di diverso livello) e orizzontale (tra pubblico e privato) può maturare solo a valle di una fattiva collaborazione tra i diver-

si assessorati operanti all'interno della medesima amministrazione locale.

A filo di legge, per dare avvio ad una concreta "politica dei servizi" che superi la tradizione cartografica e quantitativa del "piano delle aree vincolate", il PS svolge la triplice funzione di a) scenario di riferimento complessivo nella costruzione della città pubblica; b) strumento diagnostico dello stato di fatto e ricognitivo della domanda sociale localizzata; e c) tabella di opere e prestazioni di pubblica utilità che esprimono il sistema di preferenze della comunità insediata e la relativa disponibilità a pagare.

In quanto scenario il PS disegna le strategie di lungo andare del sistema infrastrutturale, ambientale e delle dotazioni di uso collettivo. La stesura di un quadro spaziale dichiarativo degli interventi e delle politiche pubbliche è essenziale perché ci sia concorso di risorse nella trasformazione urbana. Dal punto di vista del promotore immobiliare, le scelte di investimento tra localizzazioni alternative non dipendono tanto dalla regolazione minuta degli usi del suolo privato - tipica del Prg, che interessa soprattutto i proprietari fondiari - quanto dalle decisioni di spesa pubblica che determinano le condizioni di accessibilità e di appetibilità dei potenziali siti di intervento. Mentre dal punto di vista dell'amministrazione, il montaggio finanziario degli interventi pubblici deve saper combinare strumenti diversi (project financing, scorpori e valorizzazioni demaniali, esazioni fiscali, perequazione, ecc.), ciascuno dei quali richiede peculiari condizioni al contorno.

In quanto strumento ricognitivo dello stato delle cose il PS compone bilanci cartografati che evidenziano come, zona per zona, si distribuisce la domanda di servizi e amenities ambientali in rapporto alla residua capacità di carico dell'ambiente costruito, espressa attraverso predefiniti set di indicatori di qualità sociale, di sostenibilità ambientale, di efficienza infrastrutturale.

In quanto quadro esigenziale, il PS dovrà designare:

i) il tipo di attrezzature finanziabili: che esprimono la politica dei servizi dell'ente locale; dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria alle nuove funzioni accessorie la residenza (arredo urbano, sicurezza degli spazi pubblici, piste ciclabili, centri di assistenza per anziani o disabili, ...), per gli insediamenti direzionali o commerciali (cablaggio, trasporto pubblico a domanda, ...), ecc.

ii) gli standard richiesti: per ciascun tipo di attrezzatura vanno designati gli indici quantitativi e/o i livelli prestazionali cui deve soddisfare; i primi sono noti, i secondi richiedono la specificazione degli indicatori di riferimento da riportare al livello di servizio attuale o previsto nell'area;

iii) la concomitanza temporale tra esazione ed attuazione (concurrency): l'attrezzatura finanziata mediante oneri deve essere attuata entro un ragionevole lasso di tempo, decorso il quale gli oneri devono essere rimborsati con gli interessi.

Il PS risulta così costituito da documenti di diversa

durata a flessibilità. Se lo scenario è "sempre modificabile" al mutare delle contingenze o degli indirizzi di governo, i componenti sub i), ii) e iii) devono rimanere stabili - almeno per la durata del Programma triennale delle opere pubbliche - onde assicurare la necessaria "equità orizzontale" nel rapporto con i diversi promotori operanti in città; mentre la restituzione della capacità di carico urbana deve essere condivisa e duratura, in quanto costituisce termine di riferimento univoco per la valutazione ex ante dell'impatto dei progetti urbani, in modo da proporzionare conseguentemente le esazioni urbanistiche connesse al costo della sua ricostituzione, almeno per la quota che serve l'intervento.

Su queste basi, il Programma triennale delle opere pubbliche può selezionare a ragion veduta le azioni prioritarie realizzabili nell'arco del mandato amministrativo, configurandosi come "menù" di opzioni cui i promotori immobiliari sono chiamati a concorrere attraverso il convenzionamento dei piani attuativi. Questo consente agli operatori di co-finanziare le opere che meglio contribuiscono alla valorizzazione dei progetti presentati, favorendo positive ricadute pubbliche e un miglior riconoscimento del rapporto tra esazione negoziata e beneficio atteso. E dal punto di vista pubblico risulterà possibile valutare plausibilmente il rapporto tra nuovo progetto e assetto desiderato degli spazi aperti e delle dotazioni, e quindi giustificare un ragionevole scambio pubblico/privato nell'offerta di beni e servizi localizzati.

#### ■ Criteri di conversione tra standard fondiari e standard prestazionali

Come noto, lo standard consiste nel vincolo di destinazione a uso pubblico di suolo a copertura dei fabbisogni generati dal piano nel rispetto di rapporti minimi uniformi sanciti a livello regionale. Usualmente, per le micro-trasformazioni le aree a standard sono rese disponibili dalla municipalità attraverso l'esproprio, mentre per le trasformazioni di maggiore consistenza (soggette a piani attuativi) i promotori sono tenuti alla cessione gratuita dei terreni per le opere di urbanizzazione primaria e secondaria. Dal punto di vista del legislatore, la statuizione degli standard per i servizi designa un rapporto numerico (supposto) congruo tra popolazione insediabile e aree destinate a servizi che esprime le priorità nelle politiche pubbliche e l'evoluzione di fondo dei valori sociali. Mentre dal punto di vista dell'operatore immobiliare si tratta di un'esazione (una cessione di suolo in via gratuita), non dissimile dal pagamento degli oneri urbanizzativi.

In questo senso, la contrazione degli standard prevista dalla l.r. 1/2001 non costituisce solo una diversa parametrizzazione della qualità locale, ma equivale ad una detassazione della concessione edilizia che riduce la capacità dell'amministrazione di negoziare l'eventuale minor cessione fondiaria con altre prestazioni ed opere, piuttosto che con la monetizzazione.

Nello scenario normativo delineato dalla legge

lombarda, il criterio di stima dello "standard qualitativo" (cioè l'apprestamento di servizi reali pronti all'uso, realizzati direttamente dal privato per un valore venale equivalente al valore del suolo da cedere al pubblico) manifesta una contraddizione non risolta tra l'impianto regolamentare e pubblicistico della legge 51/75 e l'orizzonte negoziale e partenariale cui aspira la nuova legge.

Nel precedente ordinamento, in caso di indisponibilità di suolo, il criterio della monetizzazione (cioè l'erogazione di un contributo finanziario equivalente al valore del suolo da destinare a standard) era legittimo perché si trattava dell'eccezione rispetto alla prassi della cessione fondiaria, e quindi andava uniformata al criterio generale. Se viene meno il rapporto con la terra, cade la ratio degli standard intesi come cessione o accantonamento coattivo di suolo ad uso pubblico (peculiare della legislazione italiana), sicché la metrica della qualità non può ridursi all'artificio della monetizzazione proprio di una legge considerata obsoleta.

Quando si raccomanda in norma la piena fungibilità tra cessione di suolo e risorse impiegate per l'apprestamento delle opere o la fornitura del servizio, lo standard prestazionale va inteso in senso proprio, cioè come parametro di riferimento per valutare la capacità del progetto di rispondere a prestazioni di pubblico interesse. Conseguentemente, la misura della compartecipazione ai costi urbani non potrà più dipendere da astratte e uniformi tabelle parametriche di oneri urbanizzativi e indici fondiari, ma andrà proporzionata all'impatto atteso dei progetti sui costi pubblici, o ai loro effetti in rapporto a indicatori di qualità urbana, ambientale e sociale condivisi dalla collettività locale e sanzionati attraverso il PS. Per questa ragione la redazione del PS dovrà esplicitare non solo le quote di superfici da accantonare (che possono essere privilegiato per ragioni di sostenibilità ambientale) ma anche altri parametri, come il numero di utenti potenziali, il costo delle dotazioni apprestate, il grado di vulnerabilità o debolezza delle popolazioni servite, il valore dei terreni destinati a funzioni ambientali o di ristoro pubblico, ecc.

In definitiva, nello spirito della legge che pone soggetti pubblici e privati su un piede di parità nella governance del territorio, lo standard finisce con l'equivalere a un criterio di giustificazione di contributi differenziati - in suolo, opere, oneri liquidi, servizi, mitigazioni - opportunamente ripartiti tra i diversi partner congiuntamente impegnati nelle trasformazioni urbane.

La valutazione di impatto fiscale dei progetti costituisce perciò lo strumento elettivo per giustificare la grandezza del contributo ai costi di riurbanizzazione necessari per servire l'intervento in giudicato. Largamente impiegato negli Stati Uniti soprattutto per gli interventi di redevelopment (cioè di riuso intensivo di aree urbane obsolescenti), viene redatto preliminarmente alla sottoscrizione dell'accordo di programma e consiste nella predisposizione di un

bilancio degli impatti attesi del progetto sui costi pubblici di ripristino ambientale, adeguamento infrastrutturale, dotazione e gestione di servizi e verde, rapportato alle entrate previste per oneri concessionari e al gettito attualizzato delle imposte immobiliari e sulle attività ospitate.

In un regime di autonomia finanziaria fondata su prelievi urbanistici e immobiliari, la valutazione di impatto fiscale giova al comune, perché consente di imputare i costi attuali e futuri di infrastrutture e dotazioni pubbliche, dando sostanza al principio di accountability (trasparenza e responsabilità fiscale). Ma risulta utile anche agli operatori, perché consente di apprezzare il gettito fiscale che maturerà nel tempo sull'immobile realizzato e sulle attività ospitate, e soprattutto perché costituisce un supporto analitico per rivendicare i reimpieghi in tempo debito. Come la valutazione di fattibilità economica, la valutazione di impatto fiscale dei progetti dà luogo a stime ipotetiche, che dipendono dagli scenari di sfondo assunti; ma in questo caso la retorica dello scenario condiviso va oltre l'auspicio sociologico per diventare base di calcolo nella compartecipazione ai rischi e ai costi della trasformazione urbana.

#### ■ La differenziazione intra-urbana degli standard di servizio

La nuova legge lombarda considera obsoleto il precetto (fondante la Lur 51/75) dello standard urbanistico omogeneo sull'intero territorio, in favore del c.d. "standard flessibile", che rivendica l'adattamento delle prestazioni alle esigenze di una domanda diversificata per ambiti territoriali.

Non si può che convenire con un orientamento nel governo del territorio che rifugge l'omologazione nel rispetto della varietà dell'ambiente fisico e del paesaggio sociale, e tuttavia bisogna prestare la dovuta attenzione agli effetti redistributivi delle innovazioni proposte

Per evitare che l'offerta di prestazioni differenziate in base alla qualità o all'appetibilità delle diverse aree sia sovvenzionato con tariffe e tasse equidistribuite sul territorio comunale e indifferenti ai valori posizionali indotti, si possono seguire diverse strade. Ne menziono due, spiccatamente diverse nelle modalità gestionali:

a) l'una, amministrata centralmente dall'autorità locale, prevede la pianificazione di diversi bacini di utenza con diversi livelli di prestazione, cui corrisponde una coerente differenziazione dei prelievi;

b) l'altra, direttamente deliberata e gestita dai privati fruitori delle nuove dotazioni, assume le svariate forme dei "distretti di prelievo" e dei "condomini urbanistici", la cui crescita verticale testimonia della disponibilità a pagarsi migliori servizi posizionali. Seguendo il modello del Capital Improvement Program (che ha molto da insegnare nella prospettiva gestionale delineata dalla nuova legge lombarda) è possibile suddividere la municipalità in un mosaico di aree servite, dove sono previsti diversi level of service.

In effetti, non tutte le erogazioni di pubblici servizi pretendono un valore uniforme sull'intera città. Se questo è vero per le fognature, la rete idrica, il trattamento delle acque reflue, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi, altre funzioni possono richiedere una distribuzione agglomerata in ragione dell'accessibilità relativa piuttosto che di economie di interdipendenza localizzativa; per altre ancora (come il trasporto pubblico, lo scorrimento del traffico privato, la disponibilità di parchi, il decoro dell'arredo urbano, ecc.) si possono prevedere livelli di servizio diversi nelle diverse aree urbane, a seconda della densità dell'edificato, del mix funzionale ospitato, della prossimità ad aree rurali, e così via.

I bacini d'utenza fungono sia da "distretto per l'attribuzione dei costi", sia da "distretto di godimento dei benefici". La prima funzione consente di applicare differenti tabelle di oneri ai diversi bacini d'utenza, per riflettere differenti scelte nel livello qualitativo dei servizi forniti, differenti costi di costruzione o di rinnovo delle infrastrutture. La seconda funzione consente di soddisfare il requisito legale che le entrate generate dagli oneri di impatto siano spese all'interno dell'area nella quale sono state raccolte, onde assicurare che le strutture realizzate servano in via privilegiata chi vi contribuisce.

Analogamente la prescrizione di standard variabili nelle diverse parti urbane è legittima, purché il PS rappresenti le differenze tra i contesti e adegui di conseguenza i volumi di spesa e di prelievo, per imputare i maggiori costi a chi gode dei migliori servizi.

Il ricorso ai distretti speciali consente invece una gestione dei beni pubblici (cioè di beni "non rivali") in base ad una logica di club, cioè di un organismo collettivo direttamente finanziato e governato dai fruitori, in modo da isolare la produzione/godimento di uno specifico servizio dal budget complessivo della municipalità, e quindi procedere autonomamente alla sua predisposizione.

Analoghi alle circoscrizioni per il recupero delle miglierie specifiche, dove vengono riscossi maggiori oneri a seguito della realizzazione di un'opera pubblica decisa dall'amministrazione locale (betterment district, anch'essi largamente impiegati negli Stati Uniti), i distretti speciali sono invece preventivamente concordati tra proprietari, promotori immobiliari, o utenti insediati in un'area determinata che, d'intesa con l'amministrazione locale, manifestano attraverso un referendum l'intento di realizzare a proprie spese beni e servizi collettivi che servono aree delimitabili, spesso finanziandole con obbligazioni che si impegnano a rimborsare con specifici supplementi di imposta.

La natura dello strumento ne richiede un uso "speciale", ritagliato su uno specifico tema in un determinato ambito geografico, come nel caso dei Town Center Management, per la gestione coordinata di attività, spazi comuni e arredo urbano da parte degli esercizi commerciali diffusi in una determinata

area urbana; o come nel caso dei Common Interest Development, complessi immobiliari pianificati che forniscono servizi comuni in una logica "condominiale", finanziati dagli utenti con diritto di godimento quasi esclusivo per ragioni di prossimità o in base a forme di auto-governo della comunità dei proprietari (il caso limite sono le c.d. "gated communities"). Originariamente la creazione dei distretti speciali riguardava soprattutto aree extra-urbane dove era prevista nuova edificazione, più di recente numerosi distretti sono fioriti all'interno delle aree urbane per gestire problemi particolarmente sentiti e difficilmente trattabili dai governi locali per vincoli economici o politici. I distretti sono stati criticati perché possono avere maggiori costi rispetto alla fornitura centralizzata dei medesimi servizi, d'altro canto dovrebbero favorire una migliore correlazione tra costi di fruizione e dimensionamento del servizio, evitando sprechi ed eccedenza d'offerta ed incentivando forme responsabili di autofinanziamento di beni e servizi collettivi di carattere posizionale.

Nel nostro paese, tenore dei servizi offerti, valori immobiliari locali e attese di gettito municipale sono ancora mondi separati, ma con la crescente autonomia finanziaria dei comuni bisognerà cominciare a trattarli congiuntamente.

In queste pagine sono stati tratteggiati alcuni passi di un percorso per la redazione del Piano dei Servizi capace di rendicontare come si distribuisce nel tempo il costo di realizzazione, di manutenzione e di gestione delle dotazioni affinché sia assicurato un ragionevole equilibrio tra costi e benefici entro il concerto di attori impegnati nei progetti di trasformazione e nei confronti della cittadinanza tutta, su cui ricade comunque la quota maggiore delle contribuzioni attraverso la fiscalità generale.

**FAUSTO CURTI**

## **Patrimonio civico e qualità urbana**

introduzione sezione Urbanistica Informazioni n.194/2004

■ Le conseguenze del 'federalismo del mattone' sulla sostenibilità della finanza locale e sulla dissipazione del patrimonio immobiliare pubblico: alcune utili contromisure.

L'idea della valutazione come strumento di apprendimento sociale e di lealtà tra partner gode di ampio consenso teorico, ma è ancora lontana dal guidare la prassi amministrativa se è vero che i diversi Programmi Complessi lanciati come veicoli di riqualificazione urbana, hanno prodotto esiti qualitativamente modesti (morfologie chiuse, arroccamento dei servizi offerti, ritardo nell'esecuzione delle opere pubbliche concordate), sebbene siano stati realizzati in una fase di ripresa del mercato e quindi con profitti superiori alle aspettative.

Nell'attesa di un bilancio organico della programmazione negoziata (che sarebbe tempo di fare), il tema della condivisione pubblico-privato dei costi dello sviluppo urbano è di interesse nodale, perché incrocia due questioni decisive e tuttavia neglette nella nostra riflessione disciplinare: cioè il rapporto tra urbanistica e fiscalità locale e tra urbanistica e ciclo immobiliare. Le menziono distintamente per poi evidenziarne la relazione, che nel medio termine può produrre effetti dirompenti sui bilanci locali.

E' noto come in Italia i frammenti di riforma fiscale introdotti negli ultimi anni fanno dipendere la capacità di spesa degli enti locali dallo stock immobiliare esistente (attraverso l'Ici che è la principale entrata dei comuni) e dallo sviluppo immobiliare (attraverso oneri concessori ed esazioni negoziate, che danno un gettito ragguardevole soprattutto in fase di espansione). Col ridursi dei trasferimenti dal centro e coll'aumentare delle competenze loro assegnate, i comuni, per non aumentare la pressione fiscale sul proprio elettorato, sono spinti ad ampliare la base imponibile facilitando l'edificazione all'interno dei confini comunali, e accaparrandosi funzione lucrose per i bilanci locali (in primo luogo la grande distribuzione) anche a scapito dei comuni vicini.

Se non corrette con politiche pubbliche mirate, le due principali conseguenze urbanistiche dell'autonomia finanziaria a base immobiliare sono dunque la subordinazione della sostenibilità urbana ad esigenze di cassa, e la competizione fiscale intercomunale, che pregiudica la costruzione di strategie condivise a scala vasta.

Veniamo ora al ciclo immobiliare. Tutti gli urbanisti sanno che il mercato immobiliare è fluttuante, ma non si sono mai occupati di adattare esplicitamente obiettivi e strumenti delle politiche urbanistiche al variare della congiuntura. Hanno anzi spesso sortito un effetto pro-ciclico (di amplificazione delle oscillazioni, anziché di stabilizzazione del trend) perché

hanno irrigidito vincoli e oneri in fase di stagnazione e deregolato e defiscalizzato in fase di crescita. Questo inconveniente è ora aggravato dal fatto che il ciclo della spesa locale dipende dal ciclo immobiliare. Vale la pena di sottolineare che nel nostro paese la transizione al "federalismo del mattone" è avvenuta negli ultimi anni, cioè in una fase di boom immobiliare, che ha risparmiato alle nostre città la crisi fiscale sofferta da altre città europee, con sistemi di prelievo misti che poggiano anche sul volume della produzione o dei consumi. Ma proprio per questo i bilanci dei comuni italiani sono più vulnerabili alle inversioni di fase, e se l'immobiliare entrasse in declino (come è probabile dopo diversi anni di crescita tumultuosa) è lecito chiedersi chi ripagherà i costi del mancato adeguamento infrastrutturale, ambientale e dei servizi di questa stagione edificazioni massicce.

Infatti è ben vero che la crescita edilizia determina le entrate, ma determina anche il fabbisogno, lo sposta solo nel tempo al momento in cui si manifesterà la domanda di servizi dei nuovi insediati e si dovrà porre rimedio agli impatti ambientali e sulla mobilità dei nuovi carichi insediativi.

In questo scenario già critico, nell'intento di aumentare l'autonomia dei comuni nella gestione delle risorse proprie, alcune disposizioni recenti hanno svincolato gli introiti dei contributi concessori dall'obbligo di reimpiego in spese in conto capitale, sancito dalla legge 10, ammettendone l'utilizzazione anche a copertura delle spese correnti.

Di più, lo sprone del dicastero dell'economia a dismettere la dote immobiliare pubblica (senza reinvestimenti o abbattimento del debito) concorre a dissipare un patrimonio collettivo ereditato dalla storia in operazioni di ripianamento di passività correnti, pregiudicando l'occasione irripetibile di liberarsi del demanio inessenziale per valorizzare il capitale detenuto e l'offerta di servizi al pubblico.

Ma anche sul piano contabile la contrazione del capitale disponibile degli enti locali per alleggerire disavanzi congiunturali, finisce con l'irrigidire la gestione prospettica del bilancio comunale, compromettendo l'affidabilità patrimoniale dell'ente nel caso di ricorso al credito o all'emissione obbligatoria; soprattutto nell'attesa di risalita dei tassi di interesse, quando l'esposizione debitoria presenterà costi crescenti.

In qualche modo l'urbanistica della flessibilità senza regole esprime lo stesso appiattimento sul presente della finanza creativa, che attraverso le cartolarizzazioni e la svendita del demanio anticipa liquidità e dilaziona strozzature di bilancio a spese delle generazioni venturose.

Poiché gli indirizzi di riforma della Legge Urbanistica Nazionale per molti versi riprendono le innovazioni normative introdotte in regione Lombardia, merita ricordare che l'Inu Lombardia aveva sollevato la questione già prima dell'approvazione del progetto di legge (poi 9/99) che introduceva i Programmi Integrati come normale strumento attua-

tivo, in un documento in cui si raccomandavano tre aggiustamenti al progetto, e precisamente:

- a) la necessità di associare ai programmi integrati un quadro di riferimento idoneo ad apprezzarne la coerenza d'assieme e a stimarne l'impatto cumulato sulla città, per condividere coi promotori almeno una quota delle spese pubbliche rese necessarie;
- b) l'opportunità di rafforzare le procedure istruttorie dei Pii con strumenti di valutazione capaci di selezionare le proposte migliori attraverso una comparazione argomentata;
- c) l'utilità di predisporre linee-guida per la valutazione di impatto fiscale dei progetti urbani (cioè la stima attualizzata dei saldi annui sul bilancio locale delle entrate e delle spese pubbliche dovute al progetto) per meglio proporzionare le compensazioni concordate al loro impatto a lungo termine sul bilancio locale.

Si trattava di indicazioni più coerenti con l'impostazione del progetto di legge lombarda che con la linea di riforma sostenuta dall'Istituto in quegli anni, e non pretendevano di riabilitare il piano come strumento vincolistico, bensì di accompagnare lo sviluppo con procedure valutative capaci di moderare l'abuso dello spazio urbano in fase di espansione, quanto meno evitando che i costi urbani per servire i nuovi interventi venissero posticipati in un momento successivo, sovente di recessione, quando la rinuncia a nuovi investimenti e alle manutenzioni costituisce la risposta tacita alle ristrettezze di bilancio, a costo di lasciare deteriorare anche le dotazioni esistenti.

Infatti, in presenza di un mercato immobiliare vivace e di una vasta dote di aree dismesse in zone attrezzate e appetibili, la municipalità può negoziare con successo una congrua fornitura di suolo, beni e servizi di interesse generale attraverso gli accordi di programma sui programmi integrati, la cui edificabilità non è sancita nel piano, ma deriva dalla proposta e quindi consentirebbe una trattativa concludente.

Mentre una volta che la città è satura, e che lo scricchiolio dei diritti edificatori assegnabili discrezionalmente è vuoto, l'onere di finanziare opere pubbliche e servizi si sposta su altri soggetti locali e dipende:

- i) dalle imposte sullo stock immobiliare esistente: che colpiscono la proprietà diffusa, cioè la maggioranza dell'elettorato; e non è il caso vengano aumentate quando i prezzi delle case ristagnano;
  - ii) o dalle tariffe pagate dall'utenza per i servizi: che presentano diversi vantaggi per un'urbanistica orientata al mercato (via privatizzazioni, finanza di progetto, ecc.) ma non facilitano le politiche sociali, perché le tariffe sono indipendenti dalla capacità contributiva delle famiglie;
  - iii) oppure dal ricorso ad una logica di club (o di "condominio urbanistico") per condividere tra proprietari e utenti i costi dei migliori servizi di zona, secondo il modello dei distretti speciali, che si va rapidamente diffondendo negli Stati Uniti.
- Il ciclo immobiliare è fluttuante, le entrate fiscali

pure. Ogni riforma nel governo del territorio che si innesti su un regime fiscale locale fondato sull'immobiliare dovrà pertanto apprestare strumenti idonei affinché il pubblico non subisca il contraccolpo di ogni inversione di fase, dissipando il patrimonio civico e la dote di capacità edificatoria in fase di crescita per subire il degrado in fase di flessione, con buona pace della qualità complessiva dell'ambiente urbano. Si tratta di rischi latenti, che minano la competitività e la qualità urbana, ma che possono essere mitigati attraverso una valutazione tempestiva e un adattamento conseguente dei programmi di spesa e delle misure di prelievo.

Peraltro, nel quadro normativo delineato dalla recente legislazione lombarda, con un piano dei servizi e un programma triennale credibile, si può ben valutare il rapporto tra nuovo intervento e riassetto desiderato della città pubblica, e quindi giustificare accordi di co-finanziamento che trattino in modo uniforme i diversi operatori e garantiscano l'attuazione in tempo debito delle migliorie programmate nell'intorno.

Su queste basi, soprattutto nella prospettiva di sdoppiamento del piano generale in due livelli, strutturale ed operativo, risulta gestibile una relazione organica tra previsioni di piano e fiscalità urbanistica. Qualora nel PS venisse codificata la distinzione tra ambiti di conservazione, regolamentati ex ante, e aree di riqualificazione o trasformazione intensiva, da convenzionare in fase di progetto, è ragionevole ipotizzare che:

- 1) gli interventi edilizi minuti, realizzati con Dia o con permesso di costruire nel rispetto del piano, contribuiscano in proporzione ai costi medi di manutenzione e rinnovo delle dotazioni esistenti;
- 2) mentre per i maggiori progetti urbani vengano concordate contribuzioni, in moneta o in opere, commisurate ad una stima dei costi marginali indotti, cioè del loro specifico impatto sui bilanci pubblici e sugli impegni di spesa sanciti nel PO o nel Programma Triennale.

La valutazione di impatto fiscale dei progetti urbani – sovente impiegata nei paesi anglosassoni per le stime di convenienza pubblica – può costituire una base analitica preziosa nell'istruttoria comunale dei programmi integrati, evidenziando come il flusso contingente di maggiori entrate, se ottenute a costo di un saldo negativo attualizzato nel tempo, trasferisca sulle prossime legislature i maggiori costi che i nuovi interventi generano sul bilancio pubblico. Sembra così possibile contemperare il principio di sussidiarietà orizzontale (che pone soggetti pubblici e privati su un piede di parità nella governance del territorio) con il principio di concurrency, cioè di contemporanea ricostituzione della capacità di carico urbana attraverso gli investimenti necessari ad assicurare la sostenibilità di lungo andare delle trasformazioni in corso.

# DOSSIER

# urbanistica online

Rivista di cultura urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica

Anno I  
Novembre 2011

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma  
n. 3563/1995;  
Iscr. Cciaa di Roma  
n. 814190

Direttore responsabile:  
PAOLO AVARELLO

Codirettori:  
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinatore della redazione:  
CRISTINA MUSACCHIO  
urbinf@inuedizioni.it

Servizio abbonamenti:  
MONICA BELLI  
inued@inuedizioni.it

Iniziative promozionali:  
CRISTINA BUTTINELLI  
inuprom@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni:  
M. FANTIN (presidente)  
D. DI LUDOVICO (consigliere delegato)  
F. CALACE, G. FERINA

Redazione, amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl  
Piazza Farnese 44, 00186 Roma  
tel. 06/68134341, 06/68195562  
fax 06/68214773, <http://www.inu.it>

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale:  
AGNOLETTI CHIARA, CECCHINI DOMENICO, LO GIUDICE ROBERTO, OLIVA FEDERICO, PROPERZI PIERLUIGI, STANGHELLINI STEFANO, TALIA MICHELE, TRILLO CLAUDIA, VIVIANI SILVIA, COMUNE DI LIVORNO (BRUNO PICCHI), PROVINCIA DI ANCONA (ROBERTO RENZI), REGIONE UMBRIA (LUCIANO TORTOIOLO) AMANTE ENRICO, BARBIERI CARLO ALBERTO, BOBBIO ROBERTO, CENTANNI CLAUDIO, CONTARDI LUCIO, CORTI ENRICO, DE LUCA GIUSEPPE, DRI GIORGIO, FANTIN MARISA, GERUNDO ROBERTO, GIUDICE MAURO, IMBERTI LUCA, LEONI GUIDO, MARINI FRANCO, PICCININI MARIO, RADOCCIA RAFFAELLA, ROSSI FRANCESCO, ROTA LORENZO, TORRE CARMELO, SAVARESE NICOLÒ, STRAMANDINOLI MICHELE, TROMBINO GIUSEPPE, ULRICI GIOVANNA, VITILLO PIERGIORGIO, AVARELLO PAOLO, MOGLIE SAURO, PAGANO FORTUNATO ARCIDIACONO ANDREA, COSTANTINO DOMENICO, PROVINCIA DI BOLOGNA (GIACOMO VENTURI)

Progetto grafico:  
ILARIA GIATTI

Registrazione presso il Tribunale della stampa di Roma, n.122/1997

**INU**  
Edizioni

**MARA BAROCHELLI**  
Sindaco Comune di Pianengo

**GIORGIO CAVAGNIS**  
Dirigente Pianificazione  
Urbanistica Generale,  
Comune di Bergamo

**PAOLO COTTINO**  
DIAP Politecnico di Milano

**SERGIO D'AGOSTINI**  
INU Lombardia

**CARLO DUSI**  
Vicesindaco,  
Comune di Azzanello

**MAURIZIO FEDERICI**  
Dirigente Struttura  
Progetti per il territorio,  
Regione Lombardia

**LUCA IMBERTI**  
INU Lombardia

**FRANCESCO LONGO**  
Direttore Cergas Bocconi

**ALESSANDRO MAGGIONI**  
Presidente Federabitazioni Lombardia -  
Confcooperative

**PIETRO MASSAROTTO**  
Presidente Naga

**DEMETRIO MORABITO**  
Vicesindaco,  
Comune di Sesto San Giovanni

**GIOVANNI OGGIONI**  
Dirigente Pianificazione urbanistica  
generale Comune di Milano

**FORTUNATO PAGANO**  
Presidente INU Lombardia

**LAURA POGLIANI**  
INU Lombardia,  
Ricercatore, Politecnico di Milano

**EMANUELE RANCI ORTIGOSA**  
Direttore scientifico IRS,  
Istituto per la ricerca sociale

**ALESSANDRO VENTURI**  
Ricercatore, Università di Pavia

**PIERGIORGIO VITILLO**  
INU Lombardia,  
Ricercatore, Politecnico di Milano

# DOSSIER **urbanistica** online