

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXIV

SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ

a cura di
TOMMASO F. GIUPPONI
ALBERTO ARCURI

Bologna
University Press

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCIV

SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ

a cura di
TOMMASO F. GIUPPONI
ALBERTO ARCURI

Bologna
University Press

*Il volume è stato realizzato con la collaborazione della Scuola Achille
Ardigò del Comune di Bologna*



Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

Quest'opera è pubblicata sotto licenza
Creative Commons BY 4.0

ISSN 2283-916X
ISBN 979-12-5477-091-7
ISBN on line 979-12-5477-092-4
DOI 10.30682/sg314

Prima edizione: giugno 2022

INDICE

PRESENTAZIONE	
<i>Michele Caianiello</i>	1
<i>Mauro Moruzzi</i>	4

INTRODUZIONE	
La sicurezza integrata quale strumento di inclusione e il ruolo attivo della comunità	7
<i>Tommaso F. Giupponi</i>	

PARTE I SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ: LE COORDINATE GENERALI

Sicurezza integrata e welfare di comunità: un contrappunto costituzionale	15
<i>Alberto Arcuri</i>	
Saldare sicurezza e welfare: la cassetta degli attrezzi del Terzo settore	39
<i>Emanuele Rossi e Alberto Arcuri</i>	
Oltre l'ordine pubblico: la sicurezza partecipata, oggi	57
<i>Corrado Caruso</i>	
Paura della povertà. Strategie securitarie difensive e prove tecniche di prevenzione sociale	79
<i>Francesca Curi</i>	
La povertà tra messa al bando e criminalizzazione. Riflessioni sulle nuove politiche di sicurezza e le persone senza fissa dimora	97
<i>Rossella Selmini e Stefania Crocitti</i>	

La rigenerazione urbana integrata come strumento di inclusione e promozione sociale 115
Ylenia Guerra

Sicurezza integrata e violenza domestica. Prevention, Protection, Prosecution: i dati della statistica ufficiale per leggere la Convenzione di Istanbul 135
Maria Giuseppina Muratore

PARTE II

ESPERIENZE DI SICUREZZA INTEGRATA E WELFARE DI COMUNITÀ

Lavoro di comunità e sicurezza integrata 159
Marisa Anconelli e Rossella Piccini

La sicurezza partecipata: il coinvolgimento dei privati. L'esperienza della Regione Emilia-Romagna 177
Gian Guido Nobili

Il Comune nel punto di frizione: sicurezza, paura e presa in carico delle marginalità 197
Maria Adele Mimmi

Promuovere comunità per essere e sentirsi più sicuri 211
Cinzia Migani e Elisabetta Mandrioli

Il Comune nel contrasto all'esclusione abitativa e alla grave emarginazione adulta 221
Monica Brandoli

L'uso della forza come strumento di convivenza 239
Carlo Francesco Salmasso

Sicurezza domestica e violenza familiare: i soggetti e le azioni del Comune (e della comunità) di Bologna 255
Barbara Grazia

L'esperienza della Casa delle donne per non subire violenza 265
Deborah Casale

LA RIGENERAZIONE URBANA INTEGRATA COME STRUMENTO DI INCLUSIONE E PROMOZIONE SOCIALE

*Ylenia Guerra**

SOMMARIO: 1. Alcune necessarie premesse in tema di rigenerazione urbana come strumento di inclusione e promozione sociale. – 2. La disciplina vigente in tema di rigenerazione urbana: lettura composita delle principali indicazioni normative. – 2.1. Brevi cenni sul disegno di legge in discussione alle Camere volto alla individuazione di una comune disciplina della rigenerazione urbana: oggetto, finalità, strumenti. – 2.2. Gli strumenti locali di promozione e attuazione della rigenerazione urbana: cenni al caso di Bologna. – 3. Brevi riflessioni conclusive: la rigenerazione urbana integrata tra inclusione sociale e sicurezza urbana.

1. *Alcune necessarie premesse in tema di rigenerazione urbana come strumento di inclusione e promozione sociale*

La rigenerazione urbana caratterizza per lo più la riflessione scientifica di architetti, urbanisti ed economisti. Soltanto nell'ultimo periodo – anche alla luce di importanti correnti che auspicano la sistematizzazione giuridica della categoria (o, meglio, degli interventi a questa riconducibili) – il tema è stato oggetto di investigazione sotto il profilo giuridico¹. Invero, come la dottrina ha più volte sot-

* Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale, Università di Macerata.

¹ Sul punto, E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 15 e ss. sottolinea come, nel contesto degli studi giuridici, debba ricercarsi un approccio più ampio rispetto a quello teso a ricondurre la rigenerazione urbana nel-

tolineato, negli ultimi anni le disposizioni in tema di rigenerazione urbana si sono moltiplicate a livello statale, regionale e locale², rendendosi in tal modo necessario il tentativo, non più limitato alle sole “scienze” della città, di ricercarne i caratteri comuni al fine di riconoscerle quell’autonomia di contenuto (nozione, scopi, procedure) che ne possa consentire lo studio quale categoria. Tutto ciò, peraltro, senza trascurare la difficoltà insita nel voler convogliare sotto un unico ombrello di significati una serie di fenomeni tra loro assai diversificati, giacché alla rigenerazione urbana sono ricondotti procedimenti e obiettivi differenti³: dal mancato consumo di suolo al recupero di aree degradate.

le strette maglie del diritto urbanistico, proponendo di inquadrarla all’interno delle ricerche che guardano alla classificazione delle funzioni amministrative. A titolo esemplificativo, riconduce alla pianificazione urbanistica i processi di rigenerazione urbana R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra pianificazione e programmazione*, in *Rivista giuridica dell’edilizia*, 5, 2017, p. 237 ss.

² E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, cit., p. 17.

³ G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni del federalismo*, 3, 2017, p. 6093 afferma come il sintagma «Rigenerazione urbana [sia] nozione utilizzata sovente in senso promiscuo e metaforico al punto che ne è incerta non solo la definizione, ma lo stesso ambito di riferimento». Per l’A. tale peculiarità è il fondamento del successo, in termini di diffusione, dell’anzidetta categoria: «La sua fortuna e diffusione deriva [...] proprio dalla sua capacità di abbracciare fenomeni ed esperienze molto diversi ed oscillanti dalla partecipazione civica alla gestione di beni di rilevanza sociale, dalla trasformazione e ripristino di aree presenti nel tessuto urbano al contrasto dei fenomeni di esclusione sociale. È per questo che il richiamo all’espressione è spesso accompagnato dal richiamo a principi ed istituti quali la pianificazione territoriale, l’efficienza energetica, la compensazione e perequazione territoriale, il consumo di suolo, sino ad includere la menzione di nozioni tutt’altro che consolidate nel diritto positivo, quali, ad esempio, quelle relative ai beni comuni ed all’economia circolare». G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *federalismi.it*, 24, 2020, p. 68, ricorda come, con l’espressione rigenerazione urbana si possa alludere a un insieme estremamente variegato di obiettivi e significati, potendo questo sintagma rappresentare «“un paradigma in divenire”, che si colloca sullo sfondo della crisi della città e delle sue molteplici contraddizioni; che investe una molteplicità di soggetti e ambiti; che sfrutta l’interdisciplinarietà delle conoscenze tecniche per offrire una regolazione urbana; che si propone come soluzione polivalente per i problemi della città diffusa, della museificazione dei centri storici, del divario tra città dei ricchi e città dei poveri, del consumo del suolo, della carenza di infrastrutture di qualità, della scarsa disponibilità di servizi, dell’insoddisfazione delle esigenze abitative. Una nozione situata al crocevia tra il diritto alla città, il diritto delle città, e il più tradizionale diritto urbanistico, e che addirittura potrebbe essere collocata al di fuori dell’ambito del diritto».

Data la complessità che si annida nel tentativo di ricercare una univoca nozione di rigenerazione urbana, si sceglie di impiegare, in questa sede, il più generale concetto di *rigenerazione urbana integrata* come definito nella Dichiarazione di Toledo del gennaio 2010, che rappresenta il risultato dell'incontro formale dei competenti ministri dei Paesi membri dell'Unione Europea in materia di sviluppo urbano, che si risolve nella promozione di «politiche urbane inclusive, attraverso strategie che gestiscano l'estensione fisica della città quanto necessario e combinino l'impegno verso la rigenerazione urbana integrata con un modello di crescita sostenibile e integrato nei nuovi sviluppi urbani [...] con l'obiettivo ultimo di ottenere maggior equilibrio e integrazione tra tutte le dimensioni della sostenibilità, e quindi contribuendo a una maggiore competitività economica, eco-efficienza, coesione sociale e progresso civico»⁴.

Nei processi di rigenerazione urbana integrata rientrano, così, tutti quei programmi volti al recupero e alla riqualificazione del patrimonio immobiliare e degli spazi al fine di garantire la qualità dell'abitare, con riguardo ai profili afferenti all'ambiente e alle politiche sociali, con particolare riferimento alle aree più degradate⁵. In questo modo, attraverso la rigenerazione urbana, e partendo da un'idea di città che non si prefigga il solo fine di facilitare l'espansione del tessuto abitativo ma sia proiettata al recupero dell'esistente, sono molteplici gli obiettivi che si perseguono. Oltre a quelli afferenti alla tutela dell'ambiente – oggi tra i principi fondamentali della Costituzione italiana anche in chiave di preservazione per le generazioni future⁶ – a cui va ricondotta la politica di riduzione del

⁴ Traduzione non ufficiale della Dichiarazione di Toledo, consultabile al seguente link: mitma.gob.es.

⁵ Tale è, del resto, anche la nozione di rigenerazione urbana che emerge nel Dossier n. 370/2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica recante “Misure per la rigenerazione urbana testo unificato per i disegni di legge a.s. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981”, consultabile al seguente link: www.senato.it. Sull'annosa questione relativa ai problemi connessi alle periferie, sia consentito rinviare ad AA.Vv., *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna, 2020, in particolare, con precipuo riguardo ai punti di incontro e di ricerca tra queste e le procedure di rigenerazione urbana, si v. il capitolo terzo “Alla ricerca delle periferie”, in particolare il paragrafo 2.3. sulla c.d. offerta di urbanità redatto da V. Fedeli.

⁶ Si fa riferimento alla riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 1/2022.

consumo di suolo, se ne possono individuare di ulteriori, quali il miglioramento degli spazi e dei servizi e la promozione delle politiche di inclusione e coesione sociale. Sarà proprio quest'ultimo profilo a formare oggetto d'indagine, dato che gli obiettivi di sicurezza integrata⁷, di inclusione e coesione sociale hanno nella dimensione urbana il principale teatro di sviluppo.

La centralità della città, e del diritto a vivere in un contesto ove possano essere garantiti all'individuo diritti e interessi, permea anche la dimensione giuridica europea e internazionale⁸. In via esemplificativa può dunque farsi riferimento a taluni documenti provvisti di natura normativa variabile (riconducibili, per alcuni aspetti, alla categoria della *soft law*), adottati su scala internazionale ed europea. Si pensi, nel primo ambito, alla *New Urban Agenda*, sottoscritta da 193 Stati in seno alla Conferenza ONU di Quito del 2016⁹ e all'A-

⁷ In tal senso, si richiama alla nozione di sicurezza integrata che si ricava dalla lettura del d.l. n. 14/2017 come convertito con modificazioni dalla l. n. 48/2017. All'art. 1, cc. 2 e 2-bis si legge: «[...] si intende per sicurezza integrata l'insieme degli interventi assicurati dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali, nonché da altri soggetti istituzionali, al fine di concorrere, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze e responsabilità, alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali. 2-bis. Concorrono alla promozione della sicurezza integrata gli interventi per la riqualificazione urbana e per la sicurezza nelle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia finanziati con il fondo di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232)». Tale concetto si distingue da quello di sicurezza urbana, intesa come il bene pubblico che afferisce a obiettivi quali la vivibilità e il decoro della città, da perseguire anche attraverso la riqualificazione urbanistica, sociale e culturale. Sulle anzidette definizioni, che sono poste a base della presente ricerca, si tornerà nel prosieguo della trattazione. Sulla connessione esistente tra sicurezza e disegno urbano delle città sia consentito rinviare ad AA.VV., *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, cit., in particolare, al capitolo settimo "Quali politiche per la sicurezza" a cura di M.G. Galantino e G. Ricotta (v. la nt. 1).

⁸ V., in questo senso, F. SAITTA, *Il «diritto alla città»: l'attualità di una tesi antica*, in *Ordines*, 2, 2020, p. 68; cui adde G. PAVANI, *From smart to sharing? Presente e futuro delle città (al di là delle etichette)*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4, 2019, pp. 849-859.

⁹ Tra i vari punti, si veda in particolare, il n. 97: «We will promote planned urban extensions and infill, prioritizing renewal, regeneration and retrofitting of urban areas, as appropriate, including the upgrading of slums and informal settlements, providing high-quality buildings and public spaces, promoting integrated and participatory approaches involving all relevant stakeholders and inhabitants and avoiding spatial and socioeconomic segregation and gentrification, while pre-

genda ONU per il 2030, in ispecie all'obiettivo 11 – «Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili»¹⁰ – che individua come elementi del “diritto” alla città la garanzia universale all'accesso ad alloggi adeguati, sicuri e convenienti e a servizi di base; la riqualificazione dei quartieri poveri e, ancora, la promozione di una urbanizzazione inclusiva e sostenibile. Quanto al secondo, con riguardo alla dimensione europea, si consideri, almeno, la New Leipzig Charter *The transformative power of cities for the common good*¹¹, che modifica la precedente versione del 2007 e la *Urban Agenda for the EU* del maggio 2016¹², adottata in applicazione della *New Urban Agenda* e in linea con le scelte strategiche sviluppate nella politica di coesione dall'Unione Europea¹³.

La lettura dei citati documenti mostra come il “diritto” alla città comprenda, chiaramente, anche i processi di rigenerazione urbana

serving cultural heritage and preventing and containing urban sprawl». Cfr., almeno, G. GARDINI, *Alla ricerca della “città giusta”. La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, cit., p. 45, nt. 1.

¹⁰ V. la Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale il 25 settembre 2015, in unric.org.

¹¹ V. ec.europa.eu. V., anche, il Parere del Comitato delle Regioni 2020/C 440/20 del 14 ottobre 2020 dove si legge, tra le altre cose: «29. invita la Commissione a tenere conto del fatto che le grandi politiche di trasformazione sociale ed ecologica promosse dal *Green Deal* sono di carattere prioritario e devono essere attuate attraverso azioni concrete sui territori delle regioni e nelle aree urbane, ragion per cui gli investimenti che esse comportano non dovrebbero essere contabilizzati ai fini del disavanzo pubblico degli Stati membri né essere soggetti a restrizioni quanto al massimale di spesa che gli Stati membri impongono alle amministrazioni locali nell'ambito dei programmi di stabilità di bilancio e controllo del disavanzo attualmente in vigore».

¹² V. futurium.ec.europa.eu. e, pure, il Patto di Amsterdam, in cui è possibile rinvenire, tra gli obiettivi, il seguente: «The Urban Agenda for the EU will contribute to identifying, supporting, integrating, and improving traditional, innovative and user-friendly sources of funding for Urban Areas at the relevant institutional level, including from European structural and investment funds (ESIF) [...] in view of achieving effective implementation of interventions in Urban Areas. [...]». Tutto ciò da leggersi insieme alle iniziative assunte a livello europeo nel contesto delle politiche di coesione UE.

¹³ V., ad es., cohesiondata.ec.europa.eu ove si legge: «Cohesion Policy provides targeted investments adapted to different local and regional contexts. It tackles many interlinked urban challenges found across Europe: social inclusion and regeneration of urban neighbourhoods, sustainable urban mobility, circular economy and housing in functional urban areas, or access to public services and digital solutions in small and medium sized cities and links with rural communities».

di tipo integrato, eleggendo a rilevanza globale percorsi di recupero dell'esistente, di inclusione sociale e di partecipazione attiva della collettività.

Del resto, non è revocabile in dubbio l'assunto per il quale le città, anche alla luce delle vicende che hanno caratterizzato l'ultima crisi economica in ordine di tempo, siano «considerate al contempo causa e soluzione delle difficoltà di natura economica, ambientale e sociale di oggi. Le aree urbane d'Europa ospitano oltre due terzi della popolazione dell'UE, utilizzano circa l'80% delle risorse energetiche e generano fino all'85% del PIL europeo. Veri e propri motori dell'economia europea, queste aree fungono da catalizzatori per la creatività e l'innovazione in tutta l'Unione, ma sono anche i luoghi in cui vari problemi persistenti, quali ad esempio disoccupazione, segregazione e povertà, raggiungono i livelli più allarmanti»¹⁴.

Ciò precisato, e in linea con le tendenze globali, si indagherà il legame che sussiste tra i processi di rigenerazione urbana integrata e la promozione della inclusione sociale come elemento necessario al raggiungimento di una sicurezza di tipo integrato.

2. *La disciplina vigente in tema di rigenerazione urbana: lettura composita delle principali indicazioni normative*

Con riguardo alla disciplina in materia di rigenerazione urbana, è da premettere come essa non sia – perlomeno sino a oggi – inquadrabile in termini di compiuta sistematica, a motivo del susseguirsi di svariate disposizioni di rango differente e non coordinate in un'unica normativa¹⁵. Molti di questi interventi, per esempio, sono stati

¹⁴ V. ec.europa.eu. Uno spunto imprescindibile di riflessione e rielaborazione dottrinale è offerto dalle elaborazioni dell'ISTAT riguardanti gli indicatori BES, molti dei quali rispondo a esigenze che trovano la loro principale realizzazione nella dimensione urbana, come, ad esempio, sicurezza, istruzione e formazione, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, relazioni sociali, qualità dei servizi (v. l'ultimo rapporto del 10 marzo 2021).

¹⁵ Parla di tendenziale frammentarietà T. BONETTI, *La rigenerazione urbana nell'ordinamento giuridico italiano: profili ricostruttivi e questioni aperte*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, Il Mulino, 2017, p. 73. Per un esame in chiave storica dei provvedimenti statali ove si possono rinvenire riferimenti a procedure di rigenerazione urba-

operati per il tramite di atti aventi a oggetto altre materie: disposizioni sulla rigenerazione urbana si rinvencono, a titolo esemplificativo, in leggi di bilancio – v., nell’ultimo periodo, le leggi di bilancio 2020 (l. 160/2019), 2021 (l. 178/2020) e 2022 (l. 234/2021)¹⁶ – e in strumenti normativi che introducono agevolazioni fiscali¹⁷.

na, variamente intesa, si v. G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2017, pp. 651-679. Da una ricerca effettuata sul sito *Normattiva*, attraverso l’impiego del sintagma ‘rigenerazione urbana’, si sono rinvenuti oltre trenta atti. Tra i più rilevanti si richiamano, in ordine cronologico: il d.l. 59/2021 convertito con l. 101/2021 con cui si dispone il rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione; il d.l. n. 77/2021 convertito con modificazioni con l. n. 108/2021; il d.l. n. 152/2021 recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose” convertito con modificazioni con l. n. 233/2021; il d.l. n. 104/2020 convertito con modificazioni con l. n. 126/2020; il d.l. n. 32/2019 convertito con modificazioni con l. 55/2019 recante “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l’accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici” e, in particolare l’art. 5; il d.l. n. 124/2019 convertito con modificazioni con l. n. 157/2019, ove, all’articolo 49 vengono indicati come prioritari negli investimenti pubblici gli interventi di rigenerazione urbana; il d.l. n. 148/2017 convertito con modificazioni con l. 172/2017 che reca, però, disposizioni puntuali con riguardo ai procedimenti di rigenerazione urbana dei Comuni di Bagnoli-Coroglio (v., anche il d.l. n. 185/2015 convertito con modificazioni con l. n. 9/2016) e del Comune di Matera; il d.l. n. 210/2015 convertito con modificazione con la l. n. 21/2016; la l. n. 220/2016 (Disciplina del cinema e dell’audiovisivo), in particolare all’art. 28 comma 5; il d.l. n. 243/2016; il d.l. n. 78/2015 convertito con modificazioni con l. n. 125/2015; il d.l. n. 185/2015; la l. n. 2018/2015; il d.l. n. 133/2014 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive); il d.l. n. 133/2014 convertito con modificazioni con l. n. 164/2014; il d.l. n. 91/2013; il d.l. n. 112/2008 e, come ricordato nel corpo del testo, il d.P.R. n. 380/2001.

¹⁶ Nella legge di bilancio 2022 sono individuati gli stanziamenti per i Comuni in tema di rigenerazione urbana e, al comma 534, si legge: «Al fine di favorire gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, sono assegnati ai comuni di cui al comma 535 contributi per investimenti nel limite complessivo di 300 milioni di euro per l’anno 2022».

¹⁷ Tali riferimenti si rinvencono anche nel Dossier n. 370/2021 del Servizio Studi del Senato della Repubblica recante “Misure per la rigenerazione urbana testo unificato per i disegni di legge a.s. n. 1131, 985, 970, 1302, 1943, 1981”, consultabile sul sito ufficiale del Senato della Repubblica: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DOSSIER/0/1210063/index.html.

In aggiunta, alla logica sussunzione della rigenerazione urbana nell'insieme delle disposizioni a carattere urbanistico-edilizio¹⁸ altre disposizioni sono riconducibili all'idea, sviluppata nel tempo, di un diritto della città in chiave integrata.

In tal senso, debbono qui richiamarsi quelle di cui al d.l. n. 14/2017 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città", convertito con modificazioni con l. 48/2017, ove si rinviene la già menzionata nozione di sicurezza integrata, intesa come insieme di interventi volti alla promozione e all'attuazione di un sistema unitario e integrato di sicurezza al fine di garantire il benessere delle comunità territoriali¹⁹.

Le linee generali delle politiche pubbliche in tema di sicurezza integrata, che debbono tenere conto della necessità di migliorare la qualità della vita e del territorio e di favorire, al contempo, l'inclusione sociale e la riqualificazione socio-culturale delle aree interessate²⁰, sono state adottate in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2018²¹. Il 26 luglio dello stesso anno, invece, sono state adottate, dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali, le Linee guida per l'attuazione della sicurezza integrata. In esse, tra le diverse «direttrici di azione», si menziona espressamente «la promozione dell'inclusione, della protezione e della solidarietà sociale»²² attraverso interventi volti a incentivare un c.d. uso sociale del territorio che passa anche dal miglioramento delle condizioni sociali, abitative e di servizi, in particolar modo con riguardo all'istruzione.

A tal proposito, con riguardo alla questione abitativa, merita di essere ricordato il Programma innovativo nazionale per la qualità

¹⁸ Cfr. la disciplina urbanistico-edilizia, di cui al testo unico dell'edilizia, cioè il d.P.R. 380/2001 ove si rinvengono riferimenti espliciti alla rigenerazione urbana, con l'obiettivo preciso di promuovere e semplificare i processi di recupero e di riutilizzo dell'esistente.

¹⁹ V. art. 1, c. 2 del d.l. 14/2017, come convertito con modificazioni con l. n. 48/2017. Con riguardo alle origini di tale concetto, sia consentito rinviare T.F. GIUPPONI, *Introduzione*, in T.F. GIUPPONI, G.G. NOBILI, E. RICIFARI, N. GALLO (a cura di), *La sicurezza delle città. La sicurezza urbana e integrata. Commento al d.l. 14/2017 convertito in Legge n. 48/2017, con le novità introdotte con d.l. 113/2018 convertito in Legge n. 132/2018*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 9 e ss.

²⁰ Art. 2 del d.l. n. 14/2017.

²¹ V., in particolare, il punto 7.

²² V. punto 1 delle Linee Guida, per come approfondito al successivo punto 6.

dell'abitare, di cui alla l. 160/2019 (legge di bilancio 2020) volto alla riduzione del disagio abitativo predisposto sul modello delle c.d. *smart cities*²³. In questi termini, un primo intervento che si potrebbe definire comprensivo delle molteplici finalità perseguite per il tramite di procedimenti di rigenerazione urbana si ha soltanto con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (nel prosieguo anche PNRR) al cui interno – e tralasciando in questa sede l'esame delle peculiarità che connotano il documento in questione²⁴ – in risposta alla crisi economica che si è determinata per la pandemia da Covid-19 e alla luce delle indicazioni dell'Unione Europea, si è dato ampio spazio alla rigenerazione urbana. *Ivi*, invero, i processi di rigenerazione urbana – al di là del riferimento alla stessa nel paragrafo dedicato alla buona amministrazione²⁵ – sono collocati soprattutto nella missione 5 volta alla promozione della inclusione e coesione sociale²⁶.

²³ In particolare, art. 1 co. 437: «al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo con particolare riferimento alle periferie e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali, è promosso il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare, di seguito denominato "Programma". Il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione Europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City)».

²⁴ Hanno affrontato la questione, tra gli altri, M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, 8-9, 2021, pp. 1025-1033; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?», in *Federalismi.it*, 18, 2021, pp. 235-261. V., anche, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, pp. iv-xiii.*

²⁵ PNRR, p. 47. Il riferimento alla rigenerazione urbana compare anche in relazione alle ulteriori riforme da intraprendere: «Da ultimo, in conformità agli obiettivi europei, il Governo si impegna ad approvare una legge sul consumo di suolo, che affermi i principi fondamentali di riuso, *rigenerazione urbana* e limitazione del consumo dello stesso, sostenendo con misure positive il futuro dell'edilizia e la tutela e la valorizzazione dell'attività agricola».

²⁶ Si v., in particolare, il dettaglio della missione 5 con riguardo alla rigenerazione urbana e all'*housing* sociale, Investimento 2.1, p. 216 del PNRR: «Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale. L'investimento è finalizzato a fornire ai Comuni (con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) contributi per investimenti nella rigene-

In queste sedi, si legge, la rigenerazione urbana è strumento di inclusione e coesione sociale, con la conseguenza che gli interventi volti alla riqualificazione dell'urbano devono mirare in massima parte a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale. In particolare, attraverso investimenti puntuali per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, sono promosse azioni quali la manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree e strutture edilizie pubbliche già esistenti a fini di interesse generale, il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive²⁷.

La stretta connessione che sussiste tra la rigenerazione del territorio urbano e la promozione della inclusione sociale e della sicurezza urbana emerge chiaramente anche dalla lettura dell'investimento 2.3, "Programma innovativo della qualità dell'abitare", ove l'obiettivo perseguito è diretto alla realizzazione di nuove strutture di edilizia residenziale pubblica al fine di ridurre le difficoltà abitative e con l'obiettivo di una riqualificazione delle aree degradate. Tra gli obiettivi indicati nel PNRR si rinvengono la riqualificazione dell'*housing* sociale, la ristrutturazione e rigenerazione della qualità urbana, il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza, la mitigazione

razione urbana, al fine di ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale nonché di migliorare la qualità del decoro urbano oltre che del contesto sociale e ambientale. Questo obiettivo può essere raggiunto attraverso la stabilità delle regole di finanza pubblica e i contributi diretti agli investimenti. L'investimento può riguardare diverse tipologie di azione, quali: manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive eseguite da privati in assenza o totale difformità dal permesso di costruzione e la sistemazione delle aree di pertinenza; miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici, o alla promozione di attività culturali e sportive; interventi per la mobilità sostenibile».

²⁷ V. la missione "M5C2.2 rigenerazione urbana e housing sociale" e, in particolare, l'investimento 2.1: Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti a ridurre situazioni di emarginazione e degrado sociale, p. 213 del PNRR.

della carenza abitativa e l'aumento della qualità ambientale, l'inclusione e il benessere urbano.

Questi intenti hanno oggi trovato, peraltro, compiuta disciplina – in termini di indicazioni puntuali sotto il profilo della applicazione e dei finanziamenti stanziati – in norme di rango primario e secondario. In tal senso, con specifico riguardo alla missione volta alla promozione della inclusione sociale per il tramite di progetti di rigenerazione urbana, deve farsi riferimento al d.l. n. 152/2021, convertito con l. n. 233/2021, in particolare agli articoli 20 e 21, per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e, nel secondo caso, per le Città metropolitane, con l'avvio dei c.d. Piani urbani integrati²⁸.

I predetti finanziamenti rappresentano gli strumenti volti alla promozione di progetti a carattere generale destinati al recupero di aree e strutture pubbliche, oltre che al miglioramento del decoro urbano e, più in generale, del tessuto sociale e ambientale, anche attraverso lo sviluppo di servizi culturali, educativi, sportivi e della sicurezza dei residenti²⁹.

Ancora, e con riguardo alla promozione della qualità dell'abitare, con decreto ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021 sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari delle proposte presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, per l'attuazione del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQuA).

²⁸ Attraverso questo investimento vengono assegnate risorse alle città metropolitane (quali enti destinatari dei fondi e competenti per i relativi procedimenti) al fine precipuo di promuovere l'inclusione sociale, ridurre l'emarginazione e le situazioni di degrado sociale, promuovere la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunzionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche, nonché sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico.

²⁹ Per maggiori approfondimenti sia consentito rinviare al sito ufficiale del Governo sul monitoraggio del PNRR: italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati.html. A tale linea di azione va aggiunta anche il finanziamento di progetti di rigenerazione urbana per promuovere l'inclusione sociale attraverso l'attivazione di un Fondo Tematico BEI. La peculiarità risiede nella tipologia di finanziamento adottata. Infatti, si prevede, una dotazione finanziaria in favore di un cosiddetto Fondo tematico (Fondo di Fondi), in collaborazione con la Banca europea degli Investimenti, per favorire l'intervento del privato al fine di sostenere la transizione digitale e ecologica (v. italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/piani-urbani-integrati-fondo-di-fondi-della-bei.html).

Tale progetto, che si inserisce in un percorso generale di promozione della qualità dell'abitare e di edilizia residenziale pubblica, viene potenziato attraverso il PNRR. L'obiettivo è quello di fornire alloggi pubblici al fine di ridurre le difficoltà abitative e di riqualificare, al contempo, le aree degradate³⁰.

A questo articolato intreccio di atti, qui soltanto accennato, che vede anche la sovrapposizione di norme afferenti a fonti di rango diverso, si deve sommare la varietà di leggi regionali e regolamenti locali adottati di volta in volta dagli enti territoriali in tema di rigenerazione urbana. Le Regioni, nel tempo, si sono dotate – spesso attraverso norme di rango primario – di un'autonoma disciplina volta alla promozione dei procedimenti di rigenerazione urbana (Tabella 1)³¹.

Dalla lettura dei menzionati testi legislativi, con particolare riferimento alla funzionalizzazione della rigenerazione urbana in chiave sociale, può affermarsi come essa sia diffusamente presente negli stessi, a testimonianza dell'assunto per il quale ai processi di riqualificazione e recupero urbano – specie in zone degradate – si accompagnano fenomeni di promozione e inclusione sociale, i cui effetti positivi si dimostrano anche in termini di sicurezza integrata.

2.1. *Brevi cenni sul disegno di legge in discussione alle Camere volto alla individuazione di una comune disciplina della rigenerazione urbana: oggetto, finalità, strumenti*

Il testo di iniziativa parlamentare, “Misure per la rigenerazione urbana” (A.S. 1131 e abbinati, presentato l'11 marzo 2019) attualmente in discussione in sede referente al Senato, in Com-

³⁰ Per approfondimenti, si v. la descrizione in italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/programma-innovativo-della-qualita-dell-abitare.html.

³¹ Nella tabella riepilogativa sono escluse le disposizioni puntuali inserite in atti non conferenti. Si è pertanto scelto di inserire solo le norme contenute in atti che si occupano di rigenerazione urbana in senso organico. Tale ricerca è aggiornata al 10 marzo 2022 e il motore impiegato è *Normattiva*.

TABELLA 1. *Sintesi delle leggi regionali*

Regione	Legge regionale / Regolamento	Riferimenti espressi a finalità sociali
Regione Lombardia	Legge Regionale 26 novembre 2019, n. 18 recante “Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) e ad altre leggi regionali”	Sì
Regione Marche	Legge Regionale 1 luglio 2021, n. 14 recante “Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e attività edilizia. Modifiche alla legge regionale 23 novembre 2011, n. 22 e alla legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22”	Sì, si rinviengono anche riferimenti espressi alla <i>sicurezza</i> (v. art. 2. Comma 2 che aggiunge la lett. b <i>bis</i>) al comma 1 dell’art. 11, l.r. 23 novembre 2011, n. 22).
Regione Veneto	Legge regionale 30 giugno 2021, n. 19 recante “Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il bilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo – ‘Veneto cantiere veloce’”	
Regione Piemonte	Legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16 recante “Misure per il riuso, la riqualificazione dell’edificato e la rigenerazione urbana”	Sì
Regione Liguria	Legge regionale 29 novembre 2018, n. 23 recante “Disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero del territorio agricolo”	Sì
Regione Lazio	Legge regionale 18 luglio 2017, n. 7 recante “Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio”	Sì
Regione Puglia	Legge Regionale 29 luglio 2008, n. 21 recante “Norme per la rigenerazione urbana”	Sì, si rinviengono anche riferimenti espressi alla <i>sicurezza</i> (v. art. 17, lett. b).
Regione Emilia-Romagna	Legge Regionale 29 dicembre 2020, n. 14 recante “Misure urgenti per promuovere la rigenerazione urbana dei centri storici, favorire gli interventi di qualificazione edilizia che beneficiano delle agevolazioni fiscali di cui all’articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e recepire le norme di semplificazione in materia di governo del territorio di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76”; Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24, recante “Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio”	Sì
Regione Toscana	Legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, recante “Norme per il governo del territorio”, in particolare l’Articolo 125.	Sì

missione Territorio, ambiente, beni ambientali³², definisce la rigenerazione urbana come quell'insieme di azioni volte alla «trasformazione urbana ed edilizia in ambiti urbani su aree e complessi edilizi», in via prioritaria da effettuarsi su immobili caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale ovvero socio-economico, «che non determinino consumo di suolo o, comunque, secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, determinino un “saldo zero” di consumo di suolo anche mediante azioni di rinaturalizzazione dei suoli consumati in modo reversibile, con il recupero dei servizi ecosistemici persi, tramite la de-impermeabilizzazione, la bonifica, nonché l'innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana»³³.

Sono degradate, e gli interventi pertanto acquisiscono ordine prioritario, quelle «aree e [...] complessi edilizi caratterizzati da scarsa qualità sotto il profilo architettonico e urbanistico e da incongruenza con il contesto paesaggistico-ambientale o urbanistico e inadeguati da un punto di vista della sicurezza statica, dell'antisismicità, dell'efficienza energetica e dell'impatto ambientale»; sono egualmente considerate degradate quelle «aree e [...] complessi edilizi caratterizzati da abbandono, pericolosità sociale, sottoutilizzazione o sovraffollamento degli immobili esistenti o, comunque, di impropria o parziale utilizzazione degli stessi; le aree e i complessi edilizi connotati da condizioni di compromissione degli equilibri ecosistemici dovute a inquinamenti, antropizzazioni, squilibri degli habitat, mancata manutenzione del territorio ovvero da situazioni di rischio individuati con gli strumenti di pianificazione»³⁴.

Tra le tante finalità perseguite attraverso il predetto disegno di legge si richiamano – per i fini che ci occupano – il miglioramento della «qualità della vita, nei centri storici come nelle periferie, con l'integrazione funzionale di residenze, attività economiche, servizi

³² I dati sono aggiornati al 15 marzo 2022, v. il link al sito del Senato: www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=SommComm&leg=18&id=1341672&part=doc_dc.

³³ Art. 2, comma 1, lett. b) del disegno di legge.

³⁴ Art. 2, comma 1, lett. j) del disegno di legge.

pubblici e commerciali, attività lavorative, tecnologie e spazi dedicati al *coworking* e al lavoro agile, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati, nonché spazi e attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze delle persone con disabilità» e la promozione di interventi di edilizia residenziale sociale anche per finalità di coesione sociale³⁵.

In tale ambito, tra l'altro, i Comuni assumono un ruolo di preminente importanza anche alla luce delle loro funzioni in materia di pianificazione urbanistica e servizi sociali. Nel merito, il disegno di legge affida ai Comuni, previo censimento degli edifici, pubblici e privati non utilizzati, abbandonati o collabenti, una nuova funzione di Programmazione comunale di rigenerazione urbana. Essa viene definita all'articolo 5 del disegno di legge come lo strumento attraverso cui gli enti locali individuano gli obiettivi generali che s'intendono perseguire.

2.2. *Gli strumenti locali di promozione e attuazione della rigenerazione urbana: cenni al caso di Bologna*

In dottrina, è stata riconosciuta la funzione di apripista alla disciplina dettata dal Comune di Bologna in punto di rigenerazione urbana³⁶. Ciò soprattutto sotto il profilo degli strumenti locali volti a promuovere la partecipazione attiva della comunità ai processi decisionali degli organi di governo in riferimento al recupero e alla gestione di beni. Invero, già nel 2014 il Comune di Bologna adottava il *Regolamento sulla collaborazione fra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*³⁷, tuttora in vigore e che si occupa per lo più di attivare pro-

³⁵ V. lett. f) e i) dell'articolo 1 disegno di legge.

³⁶ F. DI LASCIO, *Spazi urbani e processi di rigenerazione condivisa*, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., p. 65 ss.

³⁷ Regolamento modificato con OdG n. 223 PG n. 9961/2018. Il testo in vigore è consultabile al seguente link: www.comune.bologna.it. Sul punto, è utile l'esemplificazione concreta che si rinviene in L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarie-*

cedimenti di partecipazione e condivisione pubblico-privato con riguardo alla cura di beni comuni e che si sostanziano in patti tra l'ente locale e il "cittadino attivo"³⁸.

Si distingue da esso l'insieme di regole e norme urbanistiche previste a livello locale sulla rigenerazione urbana integrata. Queste debbono rinvenirsi primariamente negli strumenti di pianificazione a carattere comunale e sovracomunale. Pertanto, per consegnare al lettore un quadro organico dell'attuale disciplina locale in punto di rigenerazione urbana, si ritiene utile principiare dall'esame del Piano urbanistico generale (nel prosieguo anche PUG) entrato in vigore il 29 settembre 2021. Il PUG, richiamando la legge regionale n. 24/2017³⁹, promuove i processi di rigenerazione urbana qualificando gli stessi come quell'insieme di interventi di «riuso e rigenerazione urbana [che] contribuiscono al processo di rigenerazione della città esistente, permettendo di raggiungere progressivamente gli obiettivi del Piano, riferiti a Resilienza e ambiente, Abitabilità e inclusione, Attrattività e lavoro [...]. Il processo si confronta con la rigenerazione della città esistente. La rigenerazione è una necessità, ma anche l'opportunità di avviare un processo continuo [...] che può dare un nuovo slancio culturale, economico e sociale alla città se accanto agli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica viene avviato un processo di rigenerazione sociale. L'integrazione di progettazione urbanistica, innovazione sociale, investimenti immobiliari, in parti urbane in cerca di nuovi usi e significati, permette di immaginare una città sempre

tà orizzontale, in F. DI LASCIO e F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, cit., pp. 134-137 ove sono ripercorse e descritte le vicende (anche giudiziarie) afferenti al patto di collaborazione di Via Petroni.

³⁸ La rigenerazione dei beni comuni urbani è la finalità del menzionato regolamento.

³⁹ V. art. 30, c. 1 lett. a) della l. regionale n. 24/2017: il PUG «[...] stabilisce la disciplina di competenza comunale sull'uso e la trasformazione del territorio, con particolare riguardo ai processi di riuso e di rigenerazione urbana». La legge affida a quest'ultimo il compito di delineare «le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza, orientate prioritariamente alla rigenerazione del territorio urbanizzato, alla riduzione del consumo di suolo e alla sostenibilità ambientale e territoriale degli usi e delle trasformazioni» (v. art. 31, c. 1 della l. regionale n. 24/2017).

più policentrica e policulturale. I progetti di rigenerazione creano nuove infrastrutture sociali, nuovi valori, per innovare lo spazio e la società»⁴⁰.

Anche la Città metropolitana di Bologna, nel Piano strategico metropolitano del 2018, investe sui procedimenti di rigenerazione urbana, non soltanto ricomprendendo i procedimenti di recupero e riuso dell'esistente in una delle politiche strutturali espresse nel menzionato piano, ma prevedendo, al contempo, un innovativo fondo perequativo metropolitano (di cui all'art. 41 c. 5 della l. regionale n. 24/2017 e al Regolamento per la gestione del fondo perequativo metropolitano)⁴¹. Al fine di rendere effettive le espressioni di principio e le strategie promosse nella pianificazione a livello metropolitano, la Città metropolitana di Bologna ha istituito una piattaforma digitale volta a far incontrare le domande e le offerte in punto di rigenerazione urbana⁴².

Le finalità e gli obiettivi locali, come descritti negli strumenti di pianificazione richiamati, sono espressione di una visione integrata della rigenerazione urbana non limitata ai soli aspetti prettamente

⁴⁰ V. PUG di Bologna, *Disciplina di Piano*, p. 13 e ss., consultabile al seguente link: dru.iperbole.bologna.it/piano-urbanistico-generale.

⁴¹ Tale previsione risponde a quanto stabilito dalla l. regionale n. 24/2017, all'art. 41 c. 5 con riguardo al PTM della Città metropolitana di Bologna: «Nel rispetto dei dimensionamenti complessivi di superficie territoriale consumabile di cui all'articolo 6, comma 1, compete al PTM l'assegnazione ai Comuni o loro Unioni di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, secondo criteri di perequazione territoriale, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti. A tale scopo è istituito il fondo perequativo metropolitano, nel quale confluiscie una quota, comunque non superiore al 50 per cento, delle risorse che derivano nei Comuni del territorio metropolitano dagli oneri di urbanizzazione secondaria, dal contributo straordinario e dalle monetizzazioni delle aree per dotazioni territoriali. Il PTM regola le modalità di gestione ed erogazione delle risorse del fondo, prevedendo la corresponsione dei suoi proventi a favore dei Comuni cui è riconosciuta una minore capacità edificatoria complessiva, di quelli che subiscono significativi impatti negativi dalla realizzazione di nuove urbanizzazioni nel territorio di altri Comuni e di quelli il cui territorio, soggetto a specifici vincoli paesaggistici e ambientali, fornisce significativi servizi ecosistemici alla comunità metropolitana. Il PTM può inoltre stabilire che una quota dei proventi derivanti dal contributo di costruzione dovuto per gli insediamenti ad alta attrattività di cui al comma 6, lettera d), sia destinata alla realizzazione di dotazioni territoriali, infrastrutture e servizi pubblici di rilievo metropolitano o intercomunale, anche al di fuori dei territori comunali interessati dagli insediamenti».

⁴² V. www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione.

urbanistici e ambientali, ma volta ad abbracciare – come più volte precisato in questo scritto – anche finalità prettamente sociali, la cui promozione ha spesso come conseguenza il raggiungimento di una maggiore sicurezza.

Infine, dal punto di vista più propriamente concreto, pare utile richiamare alcune iniziative di rigenerazione urbana integrata adottate negli ultimi tempi a Bologna e riconducibili ai finanziamenti attivati in applicazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza⁴³. Con riguardo ai Piani urbani integrati, come promossi nel PNRR, la Città metropolitana di Bologna ha selezionato quattro proposte relative a interventi territoriali a rilievo metropolitano o, comunque, sovracomunale, destinate alla implementazione e alla promozione della cultura e della conoscenza⁴⁴.

Oltre a questi, meritano di essere ricordati anche quelli con finalità socio-culturale. Così sono stati finanziati anche progetti a finalità residenziale e riguardanti Villa Aldini, il Teatro Comunale, l'ex Parcheggio Giuriolo e la riqualificazione di due corti residenziali in zona Cirenaica per finalità di edilizia residenziale pubblica⁴⁵. Un ul-

⁴³ Tra questi vale la pena richiamare il Progetto di riqualificazione degli spazi aperti del comparto di edilizia residenziale pubblica denominato “quadrilatero” ricompreso tra le vie Malvasia, Pier De’ Crescenzi, Casarini e dello scalo, da adibire ad uso pubblico denominato “Parco della resilienza” (v. www.comune.bologna.it/notizie/progetto-riqualificazione-malvasia-scalo; www.fondazioneinnovazio-neurbana.it/spazi-3/45-uncategorised/2391-riqualificazione-del-quadrilatero-scalo-malvasia-consegnato-e-approvato-il-progetto-definitivo-della-rigenerazione-del-parco; www.comune.bologna.it/myportal/C_A944/api/content/download?id=61dc2cacabb5ad0099e7c244).

⁴⁴ Rigenerare con la conoscenza la Grande Bologna (Comune di Bologna), il progetto “Il Futuro dell’Osservanza - Polo della Conoscenza, Scienza e Ricerca (Nuovo Circondario Imolese)”, il “Centro di ricerca ENEA Brasimone: per una maggiore attrattività dell’Appennino” (relativo alla Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese) e, infine, “Rigenerazione dell’area industriale dismessa Ex-Cartiera Burgo di Marzabotto (insistente sul territorio dell’Unione dei Comuni dell’Appennino Bolognese)”. Per approfondimenti si v. www.bolognametropolitana.it/Engine/RAServePG.php/P/27761BOM0100.

⁴⁵ Da tale ultimo progetto, il Comune di Bologna ipotizza di ricavare 136 appartamenti, i cui lavori dovranno finire entro l’anno 2026. Per approfondimenti, sia consentito rinviare alla consultazione del relativo comunicato stampa: www.comune.bologna.it/notizie/pnrr-50-milioni-progetti. Accanto ai menzionati progetti, deve farsi riferimento anche alla riqualificazione delle aree adiacenti alla ferrovia dei treni attraverso i Piani urbani integrati, v. www.comune.bologna.it/notizie/riqualificazione-aree-ferroviarie.

teriore progetto di rigenerazione urbana integrata si rinviene nella promozione di nuove Case di comunità.

3. *Brevi riflessioni conclusive: la rigenerazione urbana integrata tra inclusione sociale e sicurezza urbana*

Le considerazioni svolte consentono di affermare – senza mancare di sottolineare la necessità di ulteriori approfondimenti e studi a carattere multidisciplinare – come i procedimenti di rigenerazione urbana comportino, sovente, ricadute positive in punto di promozione della inclusione sociale; si pensi, in tal senso, soprattutto a quei progetti rivolti alle periferie e al recupero di beni inutilizzati, alla creazione di presidi sociali e sanitari, come case della salute e biblioteche di quartiere. Tale esemplificazione, insieme allo studio della prassi che andrà formandosi anche negli anni a venire, consentono allo studioso di (tentare) di astrarre i singoli casi per comprenderne le ricadute sul piano teorico, con precipuo riguardo a due obiettivi tra loro interconnessi: promozione della inclusione sociale e tutela integrata della sicurezza urbana. Del resto, non può tacersi come in molti degli atti richiamati ed esaminati, si possono già riscontrare chiari obiettivi volti alla promozione della inclusione sociale.

Oggi, grazie all'adozione del PNRR, le procedure di rigenerazione urbana possono rappresentare, quindi, il naturale proseguimento di quelle finalità sociali già espresse nell'anzidetto impianto normativo. Ciò anche in chiave di promozione della sicurezza urbana integrata. In questi termini, negli anni che seguiranno ci sarà modo di valutare in maniera compiuta i progressi raggiunti in termini di inclusione sociale.

Nel contesto così descritto, va, infine, rimarcato come la 'sicurezza' rientri tra gli indicatori di Benessere equo sostenibile (BES)⁴⁶

⁴⁶ Per approfondimenti cfr. C. BERGONZINI, *La valutazione delle politiche ai tempi del Benessere Equo e Sostenibile: il punto sulla situazione italiana*, in *Amministrazione in Cammino*, 23 novembre 2017, consultabile al seguente link: www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2017/11/Bergonzini.pdf e C. BERGONZINI, *Valutare il benessere: inizia la stagione dell'indicatore equo e sostenibile (BES)?*, in *La Costituzione.info*, 5 gennaio 2018, in www.lacostituzione.it.

elaborati dall'ISTAT, i cui connotati generali vengono definiti anche con riguardo alla percezione del degrado sociale e ambientale⁴⁷. È allora ancor più chiaro come sia inscindibile il legame che oramai connette l'inclusione sociale e la promozione della sicurezza urbana attraverso il recupero e la riqualificazione dell'esistente.

info/index.php/2018/01/05/valutare-il-benessere-inizia-la-stagione-dellindicatore-equo-e-sostenibile-bes/.

⁴⁷ Nell'ultimo Rapporto ISTAT sui BES si legge: «Emergono differenze significative nel livello di sicurezza percepito dalla popolazione rispetto alla dimensione del comune di residenza: si sentono più sicure, percepiscono un minor rischio di criminalità e dichiarano un minor degrado sociale e ambientale le persone residenti nei comuni fino a 2.000 abitanti, rispetto a quelle residenti nei comuni di grandi dimensioni. Nei comuni fino a 2.000 abitanti la quota di persone di 14 anni e più che si dichiarano molto o abbastanza sicure quando camminano al buio da sole nella zona in cui vivono è 20 punti percentuali più alta rispetto a quella riscontrata nei comuni centro delle aree di grande urbanizzazione (73,5% contro 53,4%)» (v. Rapporto BES 2021 www.istat.it/it/files//2021/03/7.pdf).