

La strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia.

Isabella Susi Botto *

La Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo strategico al tema della rigenerazione urbana e territoriale fin dalla definizione dei suoi fondamenti statutari¹ e dei principi ispiratori del primo Piano strategico 2016/2018, di cui intercetta in modo trasversale alcune piattaforme progettuali.

In quel prospettico quadro di avvio, l'Ente ha partecipato al Bando Periferie (ex D.P.C.M. 25/05/2016) con il progetto "*Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza*", che ha anche contribuito al processo di costruzione identitaria dell'amministrazione metropolitana. Il lavoro sulla rigenerazione delle periferie è stato impostato come un laboratorio di innovazione nella prassi amministrativa, nelle modalità di organizzazione interna e nei rapporti con i vari soggetti territoriali e con le altre istituzioni coinvolte nel governo del territorio.

L'occasione legata al programma straordinario si è progressivamente consolidata mediante l'attivazione di politiche e azioni progettuali di rigenerazione urbana e territoriale e trova ora una collocazione strutturata nel Piano strategico 2019-2021, approvato con delibera del Consiglio metropolitano n. 43 del 23/10/2019. Il Piano, che si inquadra nell'ambito del PON "*Metropoli strategiche. Asse 3 – Obiettivo specifico 3.1 Miglioramento della governance multilivello e della capacità amministrativa e tecnica della P.A. nei programmi di investimento pubblico*", si propone di rendere più stringente la concatenazione tra strategie e progetti/azioni concreti, in virtù di un modello operativo e di apertura alle relazioni interistituzionali e al partenariato pubblico-privato in costante sviluppo. I sei ambiti di policy (1. semplificazione e digitalizzazione; 2. intercomunalità, supporto ai Comuni e politiche europee; 3. sviluppo economico, formazione, lavoro; 4. pianificazione territoriale, welfare metropolitano e rigenerazione urbana; 5. sostenibilità ambientale e parchi; 6. infrastrutture e sistemi di mobilità) rappresentano il dispositivo di raccordo tra le piattaforme strategiche e la concretezza dei progetti, di cui dieci sono riconosciuti prioritari e strategici, per il loro carattere trasversale e l'orizzonte temporale di medio lungo periodo.

Tra i dieci progetti strategici, due si richiamano direttamente alla strategia metropolitana sulla rigenerazione territoriale: il *Regolamento edilizio metropolitano*, che va nella direzione di una semplificazione amministrativa finalizzata all'innalzamento della qualità dell'ambiente costruito e dello spazio pubblico e "*Remix e Valori per la rigenerazione territoriale*", che rappresenta lo sviluppo del Progetto Welfare metropolitano e rigenerazione urbana.

La strategia sulla rigenerazione territoriale, già sperimentata alla scala metropolitana attraverso l'esperienza del Bando Periferie, si propone di innescare processi di riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati (nelle molteplici forme in cui essi si presentano, dai compendi immobiliari ai singoli edifici colpiti da processi di progressivo abbandono, industriali, del patrimonio pubblico, del terziario o di servizio privato, sottoposti a procedure fallimentari, ai quartieri residenziali delle periferie pubbliche o private impoverite, alle aree prive di presidio limitrofe a infrastrutture viabilistiche o ferroviarie) attraverso interventi intersettoriali che agiscano su più livelli: inclusione abitativa, promozione sociale ed occupazionale, ambiente e mobilità sostenibile. In una dimensione ampia, integrata e multidisciplinare, la strategia metropolitana sulla rigenerazione supera la dimensione urbanistica ed edilizia e investe quelle della riqualificazione ambientale e dell'attivazione civica e sociale, intervenendo sugli spazi

¹ L'articolo 36 dello Statuto indica espressamente la rigenerazione dei tessuti edificati come una delle declinazioni del più complessivo obiettivo di sviluppo sostenibile delle politiche territoriali metropolitane.

pubblici e privati, sul miglioramento delle infrastrutture, sul sistema del verde e delle reti ecologiche, sui servizi alla persona e sulla promozione dei sistemi economici locali.

In questa prospettiva, la rigenerazione urbana e territoriale si impone come questione sfidante e trasversale in grado di mobilitare e aggregare una molteplicità di soggetti (pubblici, privati e del terzo settore) su progetti di carattere innovativo e di significativo impatto, in grado di generare positivi effetti moltiplicatori. A sostenere la strategia, l'incubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale (Remix) agisce come dispositivo di ricognizione, promozione e supporto delle progettualità locali, da condividere con i Comuni e con i soggetti interessati. Partendo da un osservatorio WEB GIS di conoscenza delle progettualità sul territorio, si sta lavorando a una più ambiziosa piattaforma di incontro tra progetti e opportunità di attuazione, una struttura che possa fornire assistenza di natura amministrativa, progettuale e finanziaria, attraverso una serie di servizi e risorse (formazione/informazione su finanziamenti, erogazione di tecnologia, definizione e sviluppo dei progetti, costruzione di partenariati, comunicazione e marketing) offerti dalla struttura stessa e dalla sua rete.

Tra le risorse attivabili, la valorizzazione dei beni pubblici (Valori) si propone di definire, implementare e realizzare progetti di riuso e riqualificazione di spazi e strutture di proprietà pubblica inutilizzati o sottoutilizzati per generare, non solo significative ricadute di natura sociale e ambientale, ma anche opportunità di sviluppo economico e di leva finanziaria per ulteriori progetti. Sullo stesso campo agisce anche il Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni, approvato con deliberazione Consiglio metropolitano n.25 del 29/5/2019. A partire dall'esperienza di LabSus (Laboratorio per la Sussidiarietà), storica realtà promotrice della tematica dei beni comuni, si sono tratti i riferimenti per un modello tagliato sulla specifica realtà metropolitana milanese, in cui i beni comuni e gli spazi pubblici rappresentano una grande potenzialità per supportare e abilitare soggetti locali in grado di produrre iniziative di aggregazione sociale e interventi di rigenerazione urbana.

La strategia della rigenerazione territoriale e le azioni messe in atto da Città metropolitana nel quadro della seconda edizione del Piano strategico (e quelle attivabili nel Piano territoriale metropolitano in corso di redazione) possono ora trovare sostegno e rafforzamento nelle recenti disposizioni della L.R. n.18 del 2019², approvata nel novembre scorso, che oltre a dettare norme sul patrimonio edilizio si occupa anche dei contenuti sociali e di attivazione di economie locali degli interventi, aprendo ulteriori potenzialità per sperimentare inediti rapporti tra soggetti pubblici e tra pubblico e privato. E' interessante sottolineare che legge sostiene lo "sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di progettazione a quella di realizzazione e gestione dell'intervento" ed è altrettanto interessante il riferimento alla "ricognizione degli ambiti nei quali avviare processi di rigenerazione, al fine di dividerne la conoscenza tra il sistema della P.A, degli operatori economici, delle professioni e dei cittadini...", che risulta particolarmente aderente alla funzione dell'incubatore metropolitano per la rigenerazione.

Tra i nuovi strumenti messi a disposizione dalla recente legge lombarda per delineare nuovi tracciati di lavoro nella direzione indicata c'è la perequazione territoriale³, con particolare riferimento alla facoltà di attivare un fondo, finanziato con la fiscalità edilizia e con altre risorse, destinato a sviluppare progetti e

² L.R. n.18 del 26 novembre 2019, "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". La legge sulla rigenerazione urbana ha modificato in diverse parti la legge di governo del territorio e la L.R.31/2014 sul consumo di suolo, revisionando profondamente la materia.

³ La L.R. 18/2019 assegna alla Città metropolitana nuove e rilevanti competenze in tema di perequazione urbanistica e territoriale, che richiedono di dar corso a provvedimenti attuativi, tra cui la definizione dei casi nei quali la gestione unitaria del fondo di perequazione è affidata alla stessa Città metropolitana.

attuare interventi di rilevanza sovracomunale, che potrà essere finalizzato alla realizzazione dei servizi metropolitani in grado di attivare effetti diffusi di rigenerazione.

Città metropolitana intende dar corso a tale facoltà, istituendo un fondo di perequazione per finanziare tipologie di intervento molto ampie: dai servizi ecosistemici (reti ecologiche, reti drenaggio superficiale, bonifiche, forestazione), alle sistemazioni paesaggistiche, alle reti di mobilità sostenibile, ai servizi di welfare sovracomunale, come la residenza universitaria, i servizi sportivi metropolitani, il seniorhousing.

Considerata la recente entrata in vigore delle norme, sono ancora in corso verifiche di fattibilità giuridica, tecnico-organizzativa ed economica, ma nell'ipotesi programmatica che si va definendo il fondo dovrebbe improntarsi al modello di I.T.I. (Integration territorial investment) e in esso dovrebbero così poter confluire sia risorse di Città metropolitana, provenienti da fondi strutturali o da programmi settoriali europei, nazionali e regionali, sia risorse dei Comuni, provenienti da quote degli oneri di urbanizzazione e altre entrate connesse alle trasformazioni urbane, in quote differenziate anche in ragione di un efficace contrasto al consumo di suolo, che penalizzi gli interventi su suolo libero e le tipologie di intervento critiche sotto il profilo ambientale. Si sta inoltre vagliando l'ipotesi di poter conferire al fondo beni immobili, di proprietà pubblica o di soggetti privati coinvolti in ambiti di trasformazione e rigenerazione.

Sfruttando le potenzialità di valorizzazione immobiliare concentrate in alcune parti della Città metropolitana e in alcuni settori di investimento, si apre così la possibilità di istituzionalizzare uno strumento perequativo, su base sovracomunale, per promuovere e sostenere processi di rigenerazione urbana e territoriale in ambiti periferici in cui il mercato immobiliare appare più debole e le sue dinamiche insufficienti a riattivare ambiti dismessi e degradati.

Lo scenario post emergenza sanitaria che si va delineando, con le preoccupanti stime di crisi del settore delle costruzioni⁴, sembra confermare la bontà della strategia della rigenerazione territoriale e rendere ancora più rilevante la prospettiva di un fondo, sul modello I.T.I, in cui far convergere anche ingenti investimenti pubblici per poter sostenere la ripartenza.

Al contrario, nei primi provvedimenti governativi post pandemia, sembra profilarsi un drenaggio di risorse a vantaggio del sostegno alle imprese e, anche a livello europeo, l'accento sul riavvio delle produzioni potrebbe dar luogo a un cambiamento di rotta da quelle che erano state indicate, prima della crisi sanitaria, come le priorità del prossimo settennato, ovvero l'ambiente e la coesione sociale, pilastri entrambi di una rinnovata politica urbana e territoriale.

Proprio in una fase di cambiamento così radicale, in cui è lo stesso modello di sviluppo a essere messo in discussione, le forme di sostegno settoriali appaiono però insufficienti e inadeguate. Di fronte a uno scenario di crisi senza precedenti, vanno cercate soluzioni innovative e integrate, per una ripartenza attenta ai progetti dei territori e all'insegna di un più efficace rapporto pubblico-privato. In tale direzione, si impone dunque un rafforzamento delle priorità già fissate per investimenti in tema di rigenerazione, a partire dai documenti di programmazione del settennato e dalla conferma di quelle risorse di lungo periodo stanziate dalla legge di bilancio (commi 42 e 43), con una estensione programmatica addirittura fino al 2034.

* Direttore Progetto Welfare metropolitano e rigenerazione urbana di Città metropolitana di Milano

⁴ In base alle analisi svolte dagli analisti del CRESME, edilizia e genio civile (incluso investimenti in nuova costruzione e manutenzione straordinaria) potrebbero subire una contrazione del -22,6% rispetto al 2019. A titolo di paragone, nel 2009, l'anno più nero per le costruzioni italiane durante la crisi, la flessione degli investimenti era stata del -9,6%.