

URBANISTICA INFORMAZIONI 305/2022

Sezione Focus

Dall'efficientamento energetico degli edifici alla rigenerazione diffusa dei tessuti urbani

Punti di vista privilegiati

Il valore della condivisione per la rigenerazione a scala metropolitana

Isabella Susi Botto¹

1. I vantaggi della condivisione e gli strumenti attivabili

La tassonomia della rigenerazione e le relative scale di intervento rappresentano temi da qualche anno al centro del dibattito disciplinare² e oggetto di rinnovati tentativi di inquadramento normativo,³ che hanno trovato ulteriore motivo di attenzione nella rinnovata cornice dello scenario post pandemico e delle occasioni offerte dal PNRR.

In alcuni recenti contributi⁴ si è cercato di restituire uno specifico punto di vista metropolitano, con il proposito di indicarne le peculiarità all'interno di quel campo di azione multilivello e multiattoriale che include le variegata famiglie della rigenerazione: da quella delle "grandi trasformazioni" urbane, che investono compendi immobiliari, pubblici e privati e di diversa connotazione funzionale, colpiti da processi di progressivo abbandono o degrado e che richiedono la mobilitazione di ingenti investimenti e operatori strutturati, a quella delle "trasformazioni diffuse" sul costruito, caratterizzate da tempi brevi di progettazione e attuazione e investimenti di entità modesta operati dalla piccola proprietà immobiliare, fino a quella nozione più ampia, integrata e multidisciplinare di rigenerazione territoriale, che comprende l'intervento sugli spazi aperti, pubblici e privati, sul verde urbano, sul paesaggio e le reti ecologiche, il potenziamento delle infrastrutture di mobilità sostenibile e, oltre la dimensione fisica, delle dotazioni di servizi alla persona e la promozione dei sistemi economici locali.

Ciò che si propone qui di seguito è una riflessione sulla cassetta degli attrezzi disponibile e sulle più appropriate modalità per governare la dimensione sovracomunale e metropolitana della rigenerazione urbana, dai tradizionali a più innovativi *tools* forniti dalla disciplina urbanistica, fino a inediti strumenti finanziari, tutti accomunati da una forte impronta cooperativa e dalla necessità di condividere progetti.

Negli ultimi cinque anni Città Metropolitana di Milano ha attinto con convinzione da questo strumentario, definendo una traiettoria che, a partire dall'aggregazione dei Comuni su progetti condivisi sostenuti da finanziamenti pubblici, ha visto potenziare i dispositivi del Piano territoriale metropolitano (PTM) finalizzati alla promozione dei partenariati per la rigenerazione urbana, fino ad esplorare la fattibilità di attivazione di

¹ Direttore Settore Pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana Città metropolitana di Milano

² Nell'ampia bibliografia disponibile, piace ricordare Galuzzi P., Vitillo P.(2018).

³ Tentativi di legiferazione nazionale sul contenimento del consumo di suolo e sulla rigenerazione datano ormai un decennio, con il primo DdL Catania cui sono seguiti numerosi DdL, ora raggruppati in un testo unificato all'esame delle Commissioni parlamentari. Nelle more dell'approvazione di una legge quadro, diversi sono stati gli interventi normativi puntuali nell'ambito dei D.L. emergenziali, nonché nella legislazione regionale.

⁴ Da ultimo: Botto I.S. (2022), "La dimensione metropolitana della rigenerazione. Strategia e progetti di un campo di azione multilivello e multifattoriale" nell' E.book in corso di pubblicazione edito da CEAS cit.

appositi organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR) per investire su programmi rigenerativi di taglia adeguata.

Anche grazie all'evidenza di che è stato positivamente praticato nella costruzione dei progetti sostenuti dalla mano pubblica -a partire dal bando Periferie 2016 e ora con le azioni dedicate alle Città metropolitane del PNRR- ci si è avviati verso un progressivo ma non facile superamento delle resistenze localistiche e, per contro, verso una seppur ancora tiepida adesione a un approccio *win win* offerto dalla dimensione sovra locale della rigenerazione.

Nel corso di queste esperienze, la condivisione dei progetti si sta dimostrando vantaggiosa per tutti coloro che vi aderiscono: Comuni, operatori delle trasformazioni, soggetti del terzo settore e del sociale e, anticipandone un provvisorio bilancio, la sfida della dimensione metropolitana della rigenerazione pare profilarsi come un'evoluzione dalla cooperazione per la realizzazione di opere pubbliche alla condivisione di progetti rigenerativi di comunità territoriali.

2. La condivisione nei progetti del PNRR

Seguendo una strategia coerente e costante inaugurata con il Bando Periferie del 2016⁵, si può senza dubbio registrare, nell'area milanese, un cambio di prospettiva nell'impiego di investimenti pubblici non più per realizzare singole opere ma per attivare, mediante tali realizzazioni, processi più ampi e articolati di rigenerazione urbana.

Le occasioni offerte dalle azioni dedicate alle Città metropolitane nell'ambito della misura M5C2 del PNRR hanno notevolmente contribuito a diffondere consapevolezza e adesione alla dimensione sovracomunale della rigenerazione urbana. La Missione 5 del PNRR tratta di politiche di inclusione in cui gli interventi di rigenerazione urbana concorrono attivamente alla promozione della coesione, oltre che ad uno sviluppo economico sostenibile. Nel quadro della Componente 2 *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore*, la Misura 2 *Rigenerazione urbana e housing sociale* prevede due investimenti dedicati alle periferie delle Città Metropolitane: il *Programma innovativo qualità dell'abitare* (Investimento 2.3) e i *Piani urbani integrati* (Investimento 2.2).

Per entrambi, la Città metropolitana di Milano ha sviluppato progetti di recupero e rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici con ricadute su comunità di riferimento estese, integrando tuttavia una dimensione domestica non banale, in una strategia di rete per garantire equità d'accesso ai servizi, opportunità e *facilities* e per valorizzare al contempo le specifiche identità. Si è già avuto modo di dar conto dei loro contenuti anche su questa rivista, ma si intende qui metterne in evidenza anche il metodo, dalla loro ideazione alla gestione attuativa, finalizzato alla definizione di alleanze tra le amministrazioni locali e alla capacitazione delle strutture tecniche, mediante il rafforzamento del ruolo di regia metropolitano e della cooperazione con e tra i Comuni.

Per il PINQUA⁶ sono state presentate tre proposte che coinvolgono complessivamente 9 Comuni, 24 interventi e oltre 33 milioni di investimenti pubblici⁷ sotto la strategia unificante "*CO4REGENERATION.Collaborare tra generazioni, COabitare nei quartieri metropolitani, COstruire*

⁵ Botto I.S. (2019).

⁶ Il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare" (PINQUA G.U. 16/11/2020) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo è precedente al PNRR e viene poi da esso incrementato e inglobato nell'investimento 2.3 richiamato.

⁷ Tutte le proposte sono state giudicate positivamente e due di esse (che interessano 8 Comuni , 23 interventi e 30 mln. di investimenti) sono state finanziate.

COMunità per la rigenerazione dei territori”, incentrata su un’offerta abitativa in chiave intergenerazionale e collaborativa con alloggi per giovani, residenze universitarie, *senior housing* per anziani autosufficienti, *co-working* e servizi a sostegno dei genitori lavoratori, con soluzioni costruttive volte all’efficientamento energetico, al miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici e al potenziamento ecosistemico degli spazi liberi.

Per la gestione del PINQUA è stata sperimentata da Città metropolitana l’assunzione di personale a tempo determinato esclusivamente dedicato all’attuazione degli interventi, a supporto dei rispettivi RUP comunali, secondo una originale applicazione della facoltà prevista dal D.L. 9/6/2021 n.80 -come convertito dalla L.6/8/2021 n.113- che vede la relativa spesa compresa nei quadri economici in misura proporzionale al valore degli interventi stessi. In tal modo, si è potuto assicurare un tecnico di riferimento per ciascuna delle due proposte PINQUA, che opererà su tutti gli interventi compresi, anche quelli meno rilevanti per dimensione economica che altrimenti non avrebbero avuto la capienza per una tale assistenza tecnica.

I 277 milioni di euro a disposizione della Città Metropolitana di Milano per i PUI⁸ sono stati impiegati per finanziare quattro piani, tutti fortemente condivisi con i Comuni metropolitani: il progetto *Cambio*, ovvero il *biciplan* metropolitano, che consentirà di realizzare il primo lotto di una capillare rete di mobilità sostenibile ideata nel PUMS; il progetto di drenaggio urbano sostenibile e desigillatura di suolo realizzato con il Consorzio dell’acqua potabile e ispirato al concetto della *città spugna*, che interessa una trentina di comuni; il progetto, che vede il Comune di Milano come soggetto attuatore, che agisce su alcuni nodi del trasporto pubblico investendo anch’esso una dimensione sovralocale; e infine il progetto “*COME IN - Spazi e servizi di inclusione per le comunità metropolitane*” che, in continuità con la strategia territoriale metropolitana della rigenerazione urbana, ha il proprio focus sulla riqualificazione e rifunzionalizzazione di spazi ed edifici di proprietà pubblica per definire servizi alla persona (sociali, culturali, sportivi, assistenziali e sanitari) assumendo come modello la “città dei quindici minuti” su scala metropolitana⁹.

COME IN interessa 34 Comuni per oltre 65 milioni di risorse del PNRR e, ancora una volta attivando il metodo della condivisione, la Città metropolitana agisce con funzione di promozione e regia di interventi a rete sul territorio di Comuni che, da soli, risultano spesso esclusi dai finanziamenti a causa delle loro dimensioni e limitate capacità tecnico-gestionali per competere nei bandi. Il principio di equità territoriale che informa il progetto, teso a offrire pari accessibilità ai servizi alle comunità di tutti i “quartieri” metropolitani, trova quindi sostanza anche nella condivisione della sua gestione attuativa.

In questo modo, la rigenerazione a scala metropolitana viene declinata privilegiando i contesti più deboli, caratterizzati da fragilità territoriali, ambientali e sociali, ma anche organizzative. In questa direzione, l’attuazione dei programmi attivati dalla Città metropolitana grazie al PNRR ambisce ad avere anche una valenza di riequilibrio, in sintonia con la valutazione espressa dal MEF sulle politiche di rigenerazione urbana, di riuso e valorizzazione dei beni pubblici quali uno dei principali *driver* di crescita.

3. Il fondo di perequazione

Per potenziare il binomio rigenerazione-riequilibrio territoriale il PTM ha agito ancora sui vantaggi della condivisione. Per massimizzare gli investimenti pubblici e mobilitare investimenti privati verso gli ormai chiari obiettivi della rigenerazione, lo strumentario è, come si è detto, vario e vede il possibile impiego delle forme di incentivazione edilizia (e, per contro, di disincentivazione del consumo di nuovo suolo), della

⁸ D.L. n. 152 del 6 novembre 2021

⁹ Sui PUI, cfr. l’intervista sul portale INU Comunica *I Piani Urbani Integrati delle Città Metropolitane. I casi di Bari e Milano* 04/02/2022

perequazione territoriale, della valorizzazione dei patrimoni pubblici, dell'attivazione di fondi dedicati, offrendo anche spunto di sperimentazione di versioni ibridate tra le diverse opzioni.

Gli "accordi territoriali" e il "fondo di perequazione" rappresentano gli strumenti ordinari introdotti dal Piano territoriale metropolitano milanese per governare la condivisione di interventi di portata sovracomunale¹⁰ e condividere quindi progetti di rigenerazione a quella scala, spesso riferibili al recupero di grandi aree dismesse, alla riqualificazione di interi quartieri ma anche alla realizzazione di strategie di riassetto eco sistemico e paesaggistico come la "rete verde metropolitana" proposta dallo stesso PTM.

Mediante la condivisione di parte della valorizzazione generata nelle parti della Città metropolitana e nei settori di investimento maggiormente remunerativi, è stato istituzionalizzato un dispositivo perequativo su base sovracomunale, per promuovere e sostenere processi di rigenerazione urbana e territoriale in ambiti in cui il mercato immobiliare appare più debole e le sue dinamiche insufficienti a riattivare luoghi dismessi e degradati.

La perequazione territoriale e i suoi strumenti sono definiti all'art.11 della legge lombarda di governo del territorio. La perequazione e la compensazione sono finalizzate a garantire l'equa distribuzione tra i Comuni dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dalla realizzazione di insediamenti e infrastrutture che presentano esternalità ed effetti sovracomunali. Secondo le disposizioni del PTM, i Comuni e la Città metropolitana possono attivare, sulla base di una condivisione sancita all'interno di un accordo territoriale, forme perequative e compensative, finanziate da appositi fondi variamente alimentati: attraverso la redistribuzione di proventi derivanti dalle contribuzioni edificatorie, con risorse proprie di Città metropolitana, ulteriori risorse provenienti da programmi regionali, nazionali ed europei, nonché mediante conferimento di beni immobiliari. Le forme di articolazione e gestione dei fondi sono definite da un Regolamento che Città Metropolitana sta predisponendo e sarà approvato prossimamente.

Anche le priorità nella destinazione dei fondi sono definite nel quadro degli accordi territoriali e, mediante la loro condivisione, gli strumenti perequativi concorrere all'attuazione delle azioni finalizzate alla promozione della rigenerazione territoriale, all'innalzamento dei livelli di sostenibilità e resilienza dei sistemi ambientali di scala metropolitana¹¹, al miglioramento delle reti e dei servizi per la mobilità.

4. La valorizzazione dei patrimoni pubblici e l'impegnativa sfida dei nuovi strumenti finanziari

Se, grazie alle esperienze richiamate, sta indubbiamente avvenendo un cambio di prospettiva nell'impiego di investimenti pubblici non più per realizzare OO.PP ma per attivare, mediante tali realizzazioni, processi più ampi e articolati di rigenerazione urbana, ben più impegnativa appare l'attivazione di investimenti privati verso progetti di rigenerazione urbana articolati su territori estesi e su interventi plurali.

Città metropolitana ha operato alcuni tentativi di sviluppo in questa direzione, sia attraverso le forme più tradizionali di valorizzazione dei patrimoni pubblici, sia mediante la sperimentazione di strumenti più innovativi.

¹⁰ L'articolo 5 della L.R.32/2015 stabilisce che *Per il territorio della Città metropolitana gli insediamenti di portata sovra comunale (...) sono definiti come tali dal PTM (...). Le indicazioni fornite dal PTM su tali insediamenti hanno efficacia prescrittiva e prevalente sugli atti dei PGT (...).*

¹¹ La RVM costituisce l'elemento portante per la qualificazione del suolo libero di fondamentale importanza per il riequilibrio ecosistemico e per la rigenerazione ambientale dei tessuti urbanizzati. Ai suoi elementi costitutivi si assegna programmaticamente priorità di destinazione dei contributi e finanziamenti regionali, nazionali ed europei, oltre che di risorse derivanti dalla perequazione territoriale.

Edifici e spazi di proprietà pubblica costituiscono oggi un costo per la loro gestione, quando utilizzati, o rappresentano fonte di degrado, quando abbandonati o sottoutilizzati. L'obiettivo sfidante che si è posto il Progetto VALORI¹² del Piano strategico metropolitano 2019-2021 è la realizzazione di interventi di riuso e riqualificazione di spazi e strutture di proprietà pubblica, sostenibili anche sotto il profilo economico e gestionale, che oltre a generare significative ricadute di natura sociale e ambientale possano rappresentare opportunità e leva finanziaria per ulteriori progetti.

La valorizzazione così intesa può avvenire seguendo due percorsi. Il primo contempla l'alienazione dei beni a soggetti privati dal profilo finanziario paziente, mediante procedure di selezione strutturate in modo da privilegiare le proposte di miglior qualità tecnico-progettuale, di inclusione e di permanente ricaduta territoriale (sul modello dei bandi di *re-inventing cities*).

Il secondo assume invece di mantenere un assetto proprietario pubblico dei beni ma con una revisione dei loro modelli d'uso e gestione, secondo un modello operativo di ibridazione di funzioni sociali e di mercato, con partner *profit* e *no-profit*, regolato da forme di concessione particolarmente innovative, per le quali è ampio il *benchmark* di riferimento ma altrettanto forte è la resistenza della burocrazia.

Ancor più difficoltosa da innescare risulta la mobilitazione di investitori della finanza sociale su progetti di rigenerazione a scala territoriale, di cui è tuttavia ora possibile definire le due condizioni indispensabili per l'avvio: una taglia economica adeguata per la sostenibilità finanziaria dell'operazione e l'interlocuzione con un soggetto pubblico unico ai fini di una *governance* efficace. Ancora una volta si tratta di condividere e sfruttare i vantaggi della condivisione e della regia metropolitana.

Una ricerca condotta nel 2021 con AUDIS e Università di Parma¹³, ha esplorato un promettente campo di sperimentazione di nuove forme di *partnership* pubblico-privato e di nuovi strumenti finanziari, offrendo al tempo stesso l'occasione per l'aggregazione di più municipalità intorno a un progetto con evidenti economie di scala. Coinvolgendo aree e immobili degradati o sottoutilizzati di proprietà comunale o di altri soggetti pubblici, è stato delineato un modello operativo che vede il loro conferimento a Organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), fondi comuni d'investimento ad apporto "etici" o "ad impatto".¹⁴

Il tema della ricerca riguarda la realizzazione di servizi urbani in corrispondenza dei nodi della mobilità metropolitana, a partire dalla visione strategica del PUMS della Città metropolitana di Milano e dei "luoghi urbani della mobilità" (i LUM concettualizzati dal Piano territoriale metropolitano) secondo un approccio "MaaS" (*mobility as a service*) alla scala metropolitana.

La Città metropolitana di Milano, che ha elaborato PUMS e PTM con le nuove centralità urbane localizzate in prossimità degli *hub* della mobilità, promuove così la rigenerazione urbana e territoriale e la progettualità dei Comuni e, contestualmente, cerca le risorse per realizzarla. Attorno alle stazioni ferroviarie periferiche, si propongono nuove funzioni e infrastrutture alle quali accedere entro un raggio di 5 minuti come, ad esempio, velostazioni, le "case di Comunità", centri diurni anziani, centri per il "nearworking" e per la formazione permanente, asili nido, e servizi sportivi. Mediante la localizzazione di

¹²[https://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/progetti/Valori/index.html]

¹³AUDIS, Città metropolitana di Milano, Università di Parma (2021) "OICR e investimenti urbani. Modello per la realizzazione di infrastrutture con il concorso d'investimenti privati a partire dal PUMS della Città metropolitana di Milano", risposta all'Avviso pubblico per la raccolta di proposte progettuali per l'elaborazione di modelli di rilancio degli investimenti della Presidenza del Consiglio-Struttura di Missione Investitalia (decreto prot. SMINV-0000077-A-25/06/2020)

¹⁴ Il meccanismo è relativamente semplice: i Comuni mettono a disposizione i beni, apportandoli nell'OICR in cambio di quote; l'OICR mette a disposizione le risorse finanziarie per realizzare le infrastrutture, a fronte di un canone di disponibilità per garantire agli investitori un giusto rendimento.

tali funzioni nei LUM, rigenerando immobili e aree di proprietà pubblica, viene perseguito l'obiettivo di contenere una quota della mobilità sistemata entro il breve raggio e trasferirne un'altra su ferro, ossia trarre l'esigenza di muoversi meno e meglio definita nel PUMS.

Il modello delineato per attivare programmi di rigenerazione con il concorso d'investimenti privati trova ora un possibile campo di sviluppo nel PNRR, con la misura 2.2.b della Missione 5.2 (Piani Urbani Integrati - Fondo di fondi della BEI), che prevede una specifica dotazione finanziaria di 272 milioni di euro per "supportare progetti di rigenerazione urbana come mezzo per promuovere l'inclusione sociale ... nonché modelli innovativi per i progetti di risanamento urbano, combinando le risorse del PNRR con risorse private".

Con la possibilità di partecipazione dei privati nel limite massimo del 25 per cento del costo totale dell'intervento, si apre così un'ipotesi di lavoro di partenariato pubblico/privato che, a partire dalle proposte dei Comuni metropolitani sui beni di loro proprietà (candidati ma non finanziati dai PUI), potrebbe dar luogo a un *closing* patrimoniale su cui attivare un investimento di rigenerazione facendo leva sulla dotazione del Fondo Ripresa Resilienza Italia e su risorse del sistema bancario locale. E in questa prospettiva, ancora una volta determinante è il valore della condivisione e la percezione dei vantaggi che essa può generare.

Riferimenti bibliografici e WEB

AA.VV. (2022), *Lo stato dell'arte della rigenerazione urbana: spunti teorici e casi pratici*, CEAS [E.book in corso di pubblicazione].

AA.VV. (2017), "La rigenerazione urbana e le nuove sfide per il governo del territorio", *Istituzioni del Federalismo*, fascicolo 3.

AUDIS (2014), *Linee d'azione per la rigenerazione urbana*, [<http://audis.it/dall-associazione/audis-linee-d-azione-per-la-rigenerazione-urbana/>].

Botto I.S. (2022), "Comunità metropolitane e reti di prossimità. L'esperienza della Città metropolitana di Milano" *Urbanistica Informazioni*, in corso di pubblicazione.

Botto I.S., Censi A. (2021), "Progetti collettivi di territorio e di futuro. Tema europeo e svolgimento locale in alcune esperienze della Città metropolitana di Milano", *Urbanistica informazioni* n.298-299.

Botto I.S., Sacchi F. (2021), "Strategie, progetti e cooperazione. La nuova frontiera della pianificazione metropolitana milanese" in *Urbanistica informazioni* n.296.

Botto I.S. (2019), "La strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia", *Urbanistica informazioni* n.287-288.

Botto I.S., Pezzoni N. (2018), "Dal Bando periferie a nuovi modelli di coesione e di accoglienza", in *EWT Eco web town* n. 17, Vol I.

Città metropolitana di Milano, [https://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/index.html]

Città metropolitana di Milano (2019), *Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2019-2021)*, appr. deliberaz. Consiglio metropolitano n. 43 del 23/10/2019.

Città metropolitana di Milano (2021), *Next generation MI. Per un new deal metropolitano*.

Camera dei Deputati, Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie (2018), *Relazione sull'attività svolta dalla Commissione*, Atti

parlamentari, XVII legislatura, [https://www.labparlamento.it/wp-content/uploads/2018/02/Documento-finale_Inchiesta-periferie.pdf]

Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Milano*.

Galuzzi P., Vitillo P. (2018), "Città contemporanea e rigenerazione urbana. Temi, azioni, strumenti", *Equilibri*, n.1, Il Mulino.