



LUGLIO 22
N. 1

*Lo stato dell'arte
della rigenerazione
urbana: spunti
teorici e casi pratici*

Premessa

RIGENERARE: generare di nuovo – ricostituire – rendere di nuovo efficiente p.5
Patrizia Polenghi, Presidente del CdA, Direttore Strategie e Sviluppo e Direttore Tecnico CEAS

Ascoltare e interpretare la città, strumenti per una rigenerazione urbana p.9
Luciano Galimberti, Presidente ADI Associazione per il Disegno Industriale

Parte 01 / Contesto normativo di riferimento

OVERVIEW LEGISLATIVA ITALIANA

01.1 **La rigenerazione urbana: un progetto di legge compiuto?** p.15
Francesca Pitrelli, Advocacy & Public Affairs in MGP&Partners S.r.l.

01.2 **Normativa di riferimento ed emendamenti richiesti: le proposte di OICE** p.23
Valter Macchi, Coordinatore regionale OICE per la Regione Lazio

OVERVIEW LEGISLATIVA COMUNITARIA

01.3 **La rigenerazione urbana: sguardo d'insieme nel panorama europeo** p.28
Eugenia Mansutti, Coordinatrice di Progetti e Policy Advisor di Eurocities

Parte 02 / Alleanze e partenariati nei progetti di riqualificazione

02.1 **La dimensione metropolitana della rigenerazione. Strategia e progetti di un campo di azione multilivello e multiattoriale** p.38
Isabella Susi Botto, Direttore Settore Pianificazione territoriale generale e Progetto Welfare metropolitano e rigenerazione urbana della Città Metropolitana di Milano

02.2 **Rigenerazione e sostenibilità nella VIA e nei procedimenti autorizzatori di Città metropolitana** p.46
Marco Felisa, Direttore del Settore qualità dell'aria, rumore ed energia della Città metropolitana di Milano

Parte 03 / Approfondimento tecnico


03.1 **La rigenerazione urbana in chiave ingegneristica** p.52
Bruno Finzi, Socio fondatore, Consigliere Delegato, Direttore Tecnico CEAS

03.2 **Pianificare la rigenerazione urbana** p.56
Michele Zazzi, Professore ordinario in Tecnica e pianificazione urbanistica nell'Università di Parma

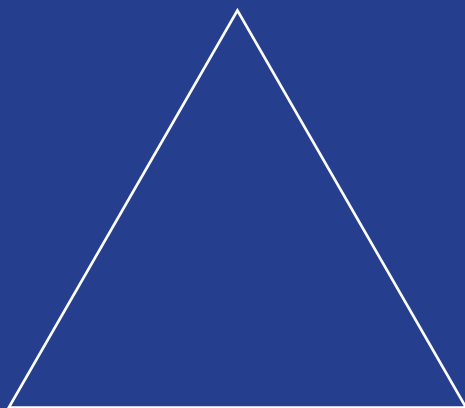
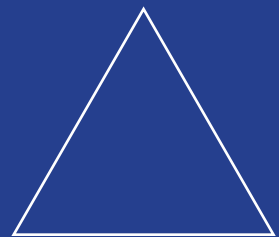
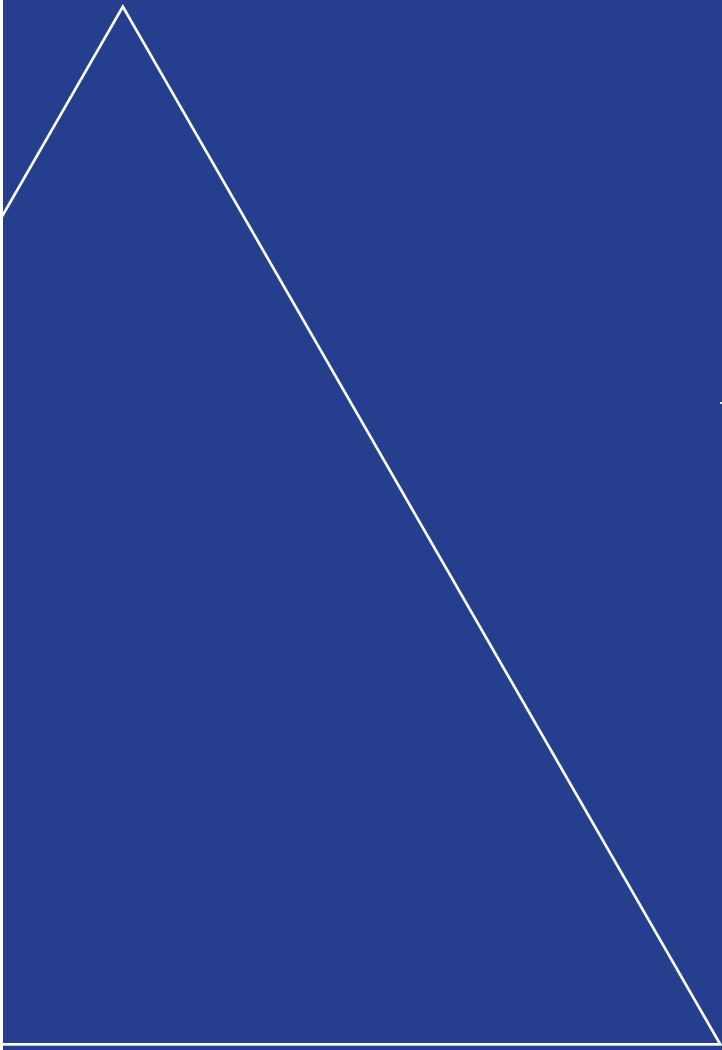
Conclusione

La rigenerazione urbana tra “regeneration” e “renewal” p.65
Carlo Berruti, Scientific Director GPF Inspiring Research



 UniCredit

Premessa



RIGENERARE: generare di nuovo – ricostituire – rendere di nuovo efficiente

Patrizia Polenghi, Presidente del CdA, Direttore Strategie e Sviluppo e Direttore Tecnico CEAS

Con questo primo volume CEAS si impegna a promuovere la produzione e la divulgazione di raccolte di testi su temi di interesse “comune”. L'intenzione editoriale è quella di fornire spazi dove diversi portatori di interesse possano liberamente e gratuitamente offrire contributi, spunti di riflessione ed opinioni, senza alcun intento politico, ma al solo scopo di informazione e divulgazione culturale.

Vista la nostra origine geografica, il primo tema che vogliamo toccare è quello della Rigenerazione Urbana. Milano si trova infatti al centro di una rivoluzione urbanistica, che si attua attraverso un Piano di Governo del Territorio che si articolerà nei prossimi 10 anni in forma sincrona su quattro grandi temi: la metropoli dei quartieri, lo sviluppo sostenibile, la vocazione internazionale e la città pubblica.

Rigenerare permette alla comunità di riappropriarsi di molto spazi, di riviverli nuovamente in una nuova dimensione, migliorando la qualità della vita e aumentando al contempo il valore di questi spazi.

Le aree dismesse non residenziali rappresentano un potenziale danno territoriale, sociale ed economico e possono costituire un pericolo per la salute, per la sicurezza urbana e sociale.

Il recupero di queste aree è quindi attività di pubblica utilità e di interesse generale.

Il processo di rigenerazione avviene non solo limitando il consumo di territorio, a tutela della sostenibilità ambientale, ma anche tramite interventi di recupero a livello di infrastrutture e servizi.

Ma il Piano di Governo del Territorio da solo non basta. Per attuare una rivoluzione urbana, c'è bisogno di un'alleanza comune tra investitori ed istituzioni, che metta a terra tutti i progetti in tempi certi. Gli interventi privati devono essere colti come grandi occasioni e opportunità di riqualificazione di uno spazio urbano.

Agli attori pubblici vanno quindi fornite le informazioni sintetiche e utili per supportare gli investimenti nelle decisioni di programmazione.

RIGENERARE: generare di nuovo – ricostituire – rendere di nuovo efficiente

Di contro, agli investitori privati bisogna fornire informazioni sintetiche e utili per decidere dove investire, cosa e come fare.

È auspicabile un tavolo di coordinamento con i sindaci della Città metropolitana che definisca le procedure attuative e individui le varianti di Piano di Governo del Territorio.

È necessaria una Cabina di Regia che sappia gestire i progetti con i metodi propri del Project Management.

Il tutto allo scopo di garantire l'accelerazione dei tempi e il controllo della qualità dei progetti.

Sul fronte dei professionisti, architetti, ingegneri e progettisti devono rivedere le loro priorità privilegiando una maggiore razionalità nella costruzione e favorendo azioni di recupero urbane, soprattutto delle aree periferiche più degradate.

La rigenerazione non deve essere una mera ricostruzione di un edificio fatiscente o un progetto qualsiasi di riqualificazione. L'obiettivo della rigenerazione urbana è contribuire a rendere le città sostenibili e più a misura d'uomo, contrastando il frenetico ed indiscriminato ricorso al consumo di suolo edificabile, incentivando l'uso di materiali eco-compatibili.



RIGENERARE: generare di nuovo – ricostituire – rendere di nuovo efficiente

Nei progetti occorre promuovere politiche di partecipazione sociale, incentivando l'occupazione e l'imprenditoria locale. È anche l'occasione per dare alle città non solo un aspetto nuovo, attraverso un rilancio dell'immagine territoriale, ma anche un motivo di rilancio dal punto di vista culturale, economico e sociale ed ovviamente ambientale.

La rigenerazione è un processo che non ha regole predefinite e deve adattarsi al caso concreto.

Un fattore importante in un programma di rigenerazione urbana è sicuramente il coinvolgimento degli attori sociali, favorendone la partecipazione e comprendendo a pieno le istanze cittadine. Rigenerare, infatti, non deve solo favorire la trasformazione fisico-spaziale del territorio, ma deve contribuire anche al miglioramento del contesto sociale e ambientale. Dunque, non occorre solo il coinvolgimento degli attori dell'edilizia, ma anche di tutte le componenti sociali, come quelle di tipo associativo.

Ecco, quindi, il senso di questa iniziativa: scendiamo in campo con la nostra professionalità per contribuire ad un progetto che deve essere comune, per condividere idee, per tradurre gli intenti e gli scopi dei progetti in un linguaggio comunicativo che sia compreso da tutti gli attori, tutti uniti da un'unica rete: la città rivitalizzata.

Patrizia Polenghi

*Presidente del CdA, Direttore Strategie e Sviluppo
e Direttore Tecnico CEAS*

Laureata in ingegneria civile, ha iniziato la propria carriera nel mondo delle imprese specializzate nei lavori del sottosuolo e ha sviluppato una profonda esperienza quale coordinatore nell'ambito di grandi progetti multidisciplinari.

In CEAS dal 1997, si è occupata di progettazione viaria e ferroviaria connessa al potenziamento di infrastrutture ferroviarie del Nord Italia, del coordinamento della progettazione civile della Hidd Power Generation – Bahrain, della progettazione e direzione operativa dei lavori di oltre 20 parcheggi interrati del PUP di Milano ed infine della progettazione e direzione lavori di edifici di edilizia residenziale e terziaria.

Rilevante inoltre l'esperienza nell'ambito della realizzazione della Fondazione Prada a Milano, in cui ha coordinato la fase realizzativa degli edifici del museo, alla guida del team aziendale di Direzione Lavori. Ha inoltre coordinato la fase di progettazione esecutiva e costruttiva e guidato l'articolato iter di autorizzazione edilizia del complesso museale.

Recente e molto significativa l'esperienza relativa alla Fattibilità Tecnica del nuovo Stadio di Milano e della complementare valorizzazione dell'ambito San Siro, in cui si è occupata del coordinamento tecnico ed interdisciplinare della proposta di masterplan. È rappresentata OICE della Lombardia da novembre 2019.



Ascoltare e interpretare la città strumenti per una rigenerazione urbana

Luciano Galimberti, *Presidente ADI
Associazione per il Disegno Industriale*

“Ascoltare e interpretare la città alla ricerca di quel patrimonio immateriale che genera tradizioni, consuetudini, appuntamenti, attività spontanee ... è attività che si avvicina più ad un percorso psicoanalitico piuttosto che alla sociologia urbana o alla filosofia”.

Jacques Lacan, psicanalista controverso quanto geniale, teorizzava così in una sua conferenza del 1975 al centro Raymond de Seaussure l'idea di una lingua profonda, una lingua strutturata nell'inconscio costruito nell'infanzia attraverso il flusso indistinto del linguaggio ascoltato dai genitori ben prima che il bambino acquisisse la capacità di linguaggio autonoma: la *Lalangue*.

Ciò che distingue la *Lalangue* dalle lingue codificate è che la *Lalangue* non ha significato, non punta al senso e soprattutto, a differenza degli altri linguaggi, non produce senso. La *Lalangue*, a differenza della lingua, non risponde a nessun significato convenzionale, così come invece succede per la lingua. La *Lalangue* non è riconducibile al simbolico: la *Lalangue* di un soggetto qualsiasi, ad esempio un luogo, produce degli effetti sul modo di produrre piacevolezza di quel soggetto.

E come qualunque soggetto vivo, anche la città, i quartieri, addirittura le vie, hanno una propria *Lalangue* capace di farci percepire la qualità profonda di quel dato luogo, predisponendo così quel substrato psicologico capace di favorire l'appartenenza al luogo stesso.

In architettura, i monumenti, il tessuto cittadino, i colori delle facciate, gli edifici con la loro forma costituiscono il palcoscenico su cui viene rappresentata la vita cittadina; la *Lalangue* è strumento ben più profondo, fatto di sapori, luci, suoni, abitudini consolidate, tutte sedimentate certamente nell'inconscio di chi vive quella parte di città, ma ben comprensibili anche da quanti passano occasionalmente in quei luoghi.

Più un luogo ha una *Lalangue* ricca e variegata, più facile sarà il processo di valorizzazione territoriale attraverso la rigenerazione non semplicemente dei suoi aspetti formali e funzionali, quanto attraverso una rigenerazione di moventi aggregativi, di attività, di proposte capaci di proiettare la contemporaneità nel futuro.

Progettare e contribuire a un processo di rigenerazione urbana è azione complessa, che coinvolge una quantità notevole di interlocutori e di ambiti, ma affinché il progetto rigenerativo possa avere successo, il denominatore comune tra interlocutori e ambiti deve riguardare il passaggio da una generica comunità di interesse verso una più concreta comunità di scopo, proiettando così il processo di rigenerazione dal modello culturale al modello organizzativo, e quindi al modello economico.

Alla semplice domanda sul perché le persone decidano di vivere in un dato luogo, la risposta più corretta è probabilmente che quel gruppo di persone riconosce in quel luogo il valore di un momento di felicità condivisa, un momento che può essere inteso come costruzione di un bene comune.

Questa semplice considerazione vale a maggior ragione per tutte le comunità di persone che cercano appartenenza attraverso interessi comuni, capace di superare e integrare quella solitudine dell'individualità iper-connessa. Il senso di felicità si basa principalmente sul riconoscimento di valori condivisi, in grado di creare fiducia ed empatia verso una fruizione che ci faccia vivere sensazioni dimenticate o indimenticabili. Non si tratta di una operazione astratta bensì di una operazione che è frutto della volontà di condividere i propri valori.

“Riacendere” quindi valori prima che luoghi significa assumere il compito civile di far emergere le caratteristiche di quel mondo attuale *quasi fluido* rispetto a quello *quasi solido* del passato, in una composizione originale e stimolante di contemporaneità dialettica.

Anche in un mondo fluido le forme di aggregazione sociale richiedono la creazione di condizioni favorevoli affinché si formino queste aggregazioni, ma queste condizioni di partenza richiedono poi nel tempo cure costanti perché non risultino occasionali.

La creazione di condizioni favorevoli e la loro cura sono due condizioni tipiche di ogni progetto umano: Ezio Manzini, nel suo saggio *Politiche del quotidiano*, sottolinea come oggi i grandi cambiamenti di sistema su grande scala siano possibili solo quando si sono accumulati cambiamenti radicali su piccola scala. In questa prospettiva ognuno può e deve potersi sentire attore principale di questo cambiamento.

Un esempio concreto di questo atteggiamento riguarda il processo di transizione verso la sostenibilità ambientale; un processo di enorme complessità che non prevede la possibilità di costituire un'unica cabina di regia. La transizione sarà sempre più facile e veloce quanto più i piccoli sistemi locali o le azioni quotidiane dei singoli attiveranno dal loro interno i cambiamenti, costituendo sottosistemi locali che influenzeranno il processo generale di transizione.

In questa prospettiva ogni struttura organizzata può diventare movente aggregatore di comunità sia di *interesse che di scopo*, un ruolo attivo capace di creare e curare quelle condizioni per la costruzione di una comunità viva.

Un esempio ci viene dato dall'arte e in particolare dal progetto delle 7.000 querce di Joseph Beuys a Kassel nel 1982: durante la rassegna Documenta VII, Beuys mette in scena l'avvio di una straordinaria azione artistica partecipativa, capace di costruire una comunità di scopo dando voce a una comunità di interessi.

A partire dalla generica attenzione verso l'ecologia (comunità di interesse), l'artista favorisce l'azione concreta verso la salvaguardia della natura (comunità di scopo), avviando una filiera ritualistica: 7.000 lastre di basalto sono posizionate davanti al Museo Fredericiano per essere acquistate e contribuire in tal modo alla piantumazione delle 7.000 querce. Questa operazione è l'atto di nascita del più vasto progetto di Beuys a difesa della natura, di una nuova arte, di una nuova presa di coscienza che ha così generato il più vasto parco urbano di Kassel.

Rigenerazione urbana quindi come processo complesso di costruzione di valore civile, e in quest'ottica il rapporto tra pubblico e privato non può essere interpretato come semplice opzione, poiché da strumento passa ad essere obiettivo strategico.

La definizione di un processo di valorizzazione territoriale che coinvolga pubblico e privato costituisce una sfida ambiziosa che richiede di certo una grande prudenza insieme a punti di riferimento chiari da condividere: un dialogo nuovo, non strettamente gerarchico, basato su quelle che banalmente possiamo definire buone pratiche.

La capacità di costruire reti di soggetti qualificati, tramite la collaborazione tra più soggetti e non semplicemente cercando di esaurire le proprie finalità all'interno di un perimetro risicato di competenze, è una caratteristica fondamentale per attivare

una relazione attiva, che superi il consueto ruolo passivo di sponsor per passare a quello ben più faticoso, ma certamente più qualificante, di partner.

Chi si candida a sviluppare o coordinare un processo di rigenerazione urbana deve quindi saper ascoltare e interpretare un panorama vasto e molteplice di soggetti e significati, e non un processo lineare e gerarchico, dal momento che solo in questa relazione interconnessa nelle sue varie dimensioni (storiche, psicologiche, economiche, politiche, architettoniche, ...) della contemporaneità si può concretizzare un autentico sviluppo civile in continuo e vitale divenire.

Luciano Galimberti

Presidente ADI Associazione per il Disegno Industriale

Fondatore e Design Manager di **bgpiù progettazione**, hub multi-disciplinare in grado di fornire risposte a 360°. Oggi è al suo terzo mandato come Presidente di *ADI Associazione per il Disegno Industriale*, che negli ultimi sessant'anni ha rappresentato il design italiano nel mondo ed è depositaria del *Premio Compasso d'Oro*, il più prestigioso riconoscimento per il design.

Durante il suo mandato, ha inaugurato l'*ADI Design Museum* che ad oggi è il più grande museo di design in Europa. Dopo essere stato per due anni Presidente della *Fondazione Compasso d'Oro*, dal 2017 è Consigliere di Amministrazione.

Dal 2018 è Consigliere della *Fondazione Morelli* (IED – Istituto Europeo di Design).

Dal 2019 è Direttore scientifico della *Fondazione Morelli* (IED – Istituto Europeo di Design).

Dal 2020 è membro del Comitato Scientifico della *Fondazione del Politecnico di Milano*.

È Fondatore e Presidente del *Circolo della Critica* ed autore di saggi critici e metodologici. Impegnato nella divulgazione della cultura del progetto, partecipa attivamente a numerose conferenze ed eventi internazionali, abbinando la professione ad una costante attenzione culturale e civile.



*Parte 01 /
Contesto normativo
di riferimento*

La rigenerazione urbana: un progetto di legge compiuto?

Francesca Pitrelli, *Advocacy & Public Affairs*
in *MGP&Partners S.r.l. – Legal Account in NSA S.r.l. Unipersonale*

Ormai da qualche tempo si sente parlare di rigenerazione urbana sia in ottica di riduzione del consumo di suolo che di *restyling* delle città. La pandemia da Covid 19 ha evidenziato la necessità di come vivere in città o in realtà sostenibili sia di fondamentale importanza non soltanto per una crescita in termini prettamente economici ma anche squisitamente sociali ed ambientali.

Parlare di rigenerazione urbana, significa approcciarsi ad una materia vasta e complessa che interessa una pluralità di ambiti in cui l'uomo è sia *pars costruens* che *pars destruens*. All'uomo spetta dunque un duplice arduo compito: dover liberare la propria mente da “falsi idoli” per poi, scevro da qualsiasi pregiudizio, costruire qualcosa di nuovo e diverso rispetto al passato.

In ottica moderna quindi rigenerazione urbana è sinonimo di riappropriazione di nuove dimensioni o di dimensioni già note ma in una nuova chiave di lettura: dar vita ad aree verdi in aree dismesse, incentivare la mobilità sostenibile realizzando per esempio piste ciclabili in luoghi impensabili, edificare spazi riservati alla socialità prestando attenzione anche e soprattutto alle esigenze dei meno abbienti (*housing sociale*).

Per poter dare adeguata contezza al lettore del significato di rigenerazione urbana nella normativa italiana, si ritiene doveroso partire in primo luogo dalla Carta dei diritti italiani, la Costituzione.

L'articolo 117 comma 3 della Costituzione stabilisce che il *governo del territorio* rientra nelle materie di *legislazione concorrente* per cui lo Stato stabilisce i principi fondamentali e le Regioni possono legiferare rispettando però quanto statuito dalla Costituzione, dalle altre leggi statali, dai vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e dagli obblighi internazionali.

In Italia non è ancora mai stata emanata una legge nazionale ad hoc e che vada dunque a disciplinare in maniera uniforme le disposizioni in materia di rigenerazione urbana a dispetto di quanto accaduto a livello regionale. Tra le Regioni che hanno provveduto a legiferare

in ottica di rigenerazione urbana possiamo citare la Lombardia, la Liguria, la Toscana ed il Lazio.

Al fine di poter dare una visione quanto più esaustiva dello stato dell'arte aggiornato della materia si ritiene doveroso approfondire in questa sezione i seguenti provvedimenti:

01. la Legge 7 aprile 2014 n.56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”;
02. il Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 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”;
03. il Disegno di Legge: Misure per la rigenerazione urbana.

La Legge 7 aprile 2014 n.56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”.

La Legge 7 aprile 2014 n.56 “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni”, nota anche come Legge Delrio (d’ora in poi Legge Delrio), detta particolari disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni al fine di adeguare il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.



La Legge Delrio individua 10 città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Roma Capitale.

In base alla Legge Delrio ciascuna città metropolitana avrà tra le funzioni fondamentali la pianificazione territoriale generale e dovrà adottare un **piano strategico del territorio metropolitano** di carattere triennale.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 44 lettera a), il piano strategico del territorio metropolitano costituisce un atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle unioni di Comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle Regioni, nel rispetto delle leggi delle Regioni nelle materie di loro competenza.

Per quanto riguarda la Città metropolitana di Milano, nel suo piano strategico triennale del territorio 2019-2021 individua 10 progetti strategici, 8 agende territoriali e 24 progetti operativi.

Tra i 10 progetti strategici vi rientrano:

01. Remix e VALO.RI per la rigenerazione territoriale;
02. Parco metropolitano e Idroscalo;
03. Milano metropolitana e l'Europa;
04. Territori consapevoli -Verso la Smart Land;
05. Gestore unico del Servizio Idrico Integrato metropolitano;
06. ATO Rifiuti Città metropolitana di Milano;
07. Regolamento Edilizio Metropolitano Tipo;
08. Giovani: formazione, lavoro e nuove opportunità;
09. Per una mobilità sostenibile;
10. Olimpiadi invernali 2026: Milano metropolitana Cortina.

In particolare, nel progetto Remix e VALO.RI per la rigenerazione territoriale gli interventi in fase di realizzazione interessano 31 Comuni.

Scopo del progetto è quello di creare, attraverso il tema della rigenerazione territoriale, un substrato comune tra realtà differenti.

Nella strategia di rigenerazione urbana e territoriale che la Città metropolitana di Milano intende promuovere vi è inoltre la valorizzazione dei beni pubblici, (VALO.RI) e la promozione di forme di finanza sostenibile per l'investimento in infrastrutture sociali.

Il Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 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”.

Il Decreto Legge 18 aprile 2019, n. 32 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, noto come anche Decreto “Sblocca Cantieri” poi convertito con modificazioni dalla Legge 14 giugno 2019, n. 55 (di seguito il Decreto Sblocca Cantieri), apporta importanti modifiche ad alcune disposizione contenute nel D.P.R. 380/2001 (Testo Unico dell’Edilizia) in ottica di rigenerazione urbana.

In particolare, l’articolo 5 “Norme in materia di rigenerazione urbana” del Decreto Sblocca Cantieri recita quanto segue:

“1. Al fine di concorrere a indurre una drastica riduzione del consumo di suolo e a favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, a incentivare la razionalizzazione di detto patrimonio edilizio, nonché a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti, nonché di edifici a destinazione non residenziale dismessi o in via di dismissione, ovvero da rilocalizzare, tenuto conto anche della necessità di favorire lo sviluppo dell’efficienza energetica e delle fonti rinnovabili e di assicurare il miglioramento e l’adeguamento sismico del patrimonio edilizio esistente, anche con interventi di demolizione e ricostruzione:

- A.** *all’articolo 2-bis, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le parole “possono prevedere” sono sostituite dalla seguente: “introducono”; e le parole “e possono dettare” sono sostituite dalla seguente: “nonché”;*
- B.** *all’articolo 2-bis dello stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, dopo il comma 1 sono aggiunti i seguenti commi:*

«1-bis. Le disposizioni del comma 1 sono finalizzate a orientare i comuni nella definizione di limiti di densità edilizia, altezza e distanza dei fabbricati negli ambiti urbani consolidati del proprio territorio;

1-ter. In ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, quest'ultima è comunque consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti purché sia effettuata assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito, nei limiti dell'altezza massima di quest'ultimo»”.

Dal tenore letterale della norma su citata appare evidente, dunque, come interesse preminente del legislatore sia favorire la rigenerazione urbana e ridurre il consumo del suolo attraverso attività quali la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente (ivi incluse le aree urbane degradate) che interventi di demolizione e ricostruzione. Attività che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano possono regolamentare con propri atti quali leggi, regolamenti e disposizioni derogatorie al DM 1444/1968.

A tal proposito si precisa che il DM 1444/1968 è la norma che disciplina i limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 765 del 1967.

Il Disegno di legge “Misure di rigenerazione urbana”

In data 11 marzo 2019 il Senatore Andrea Ferrazzi, membro del Partito Democratico, ha presentato presso il Senato della Repubblica il disegno di legge “Misure di rigenerazione urbana”, attualmente in corso di esame in Commissione.

Tale disegno di legge enuncia all'articolo 1 quali siano le finalità nonché i principi fondamentali in materia di rigenerazione urbana prevedendo che:

“Ai fini di cui alla presente legge, la rigenerazione urbana persegue una o più delle seguenti finalità:

- A. favorire il riutilizzo edilizio di aree già urbanizzate e di aree produttive con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi*

disorganici o incompiuti, nonché dei complessi edilizi e di edifici pubblici o privati, in stato di degrado o di abbandono o dismessi o inutilizzati o in via di dismissione o da rilocalizzare, incentivandone la sostituzione, la riqualificazione fisico-funzionale, la sostenibilità ambientale, il miglioramento del decoro urbano e architettonico complessivo;

- B.** *favorire la sostenibilità ecologica, la presenza di aree verdi e alberature e l'incremento della biodiversità negli ambiti urbani oggetto di rigenerazione urbana;*
- C.** *contribuire al contenimento del consumo di suolo e migliorare la permeabilità dei suoli nel tessuto urbano;*
- D.** *ridurre i consumi idrici ed energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio;*
- E.** *favorire l'integrazione sociale, culturale e funzionale mediante la formazione di nuove centralità urbane, la compresenza e l'interrelazione di residenze, attività economiche, servizi pubblici e commerciali, attività lavorative, servizi e attività sociali, culturali, educativi e didattici promossi da soggetti pubblici e privati, nonché spazi ed attrezzature per il tempo libero, per l'incontro e la socializzazione, con particolare considerazione delle esigenze dei soggetti con disabilità;*
- F.** *tutelare i centri storici dalle distorsioni causate dalla pressione turistica e dalla diminuzione dei residenti;*
- G.** *tutelare i centri urbani dal degrado causato dai processi di desertificazione delle attività produttive e commerciali;*
- H.** *favorire l'innalzamento del livello della qualità della vita per i residenti e i fruitori, valorizzando e rivitalizzando gli spazi verdi pubblici, allo scopo di migliorarne la fruibilità, la qualità ambientale, la sostenibilità e la biodiversità;*
- I.** *favorire l'accessibilità e l'integrazione delle infrastrutture della mobilità veicolare, e dei percorsi pedonali e ciclabili con il tessuto urbano delle aree oggetto di rigenerazione urbana e, più in generale, con le politiche urbane della mobilità sostenibile e con la rete dei trasporti collettivi;*
- L.** *Favorire nelle aree oggetto di rigenerazione urbana elevati standard di efficienza idrica ed energetica degli edifici,*

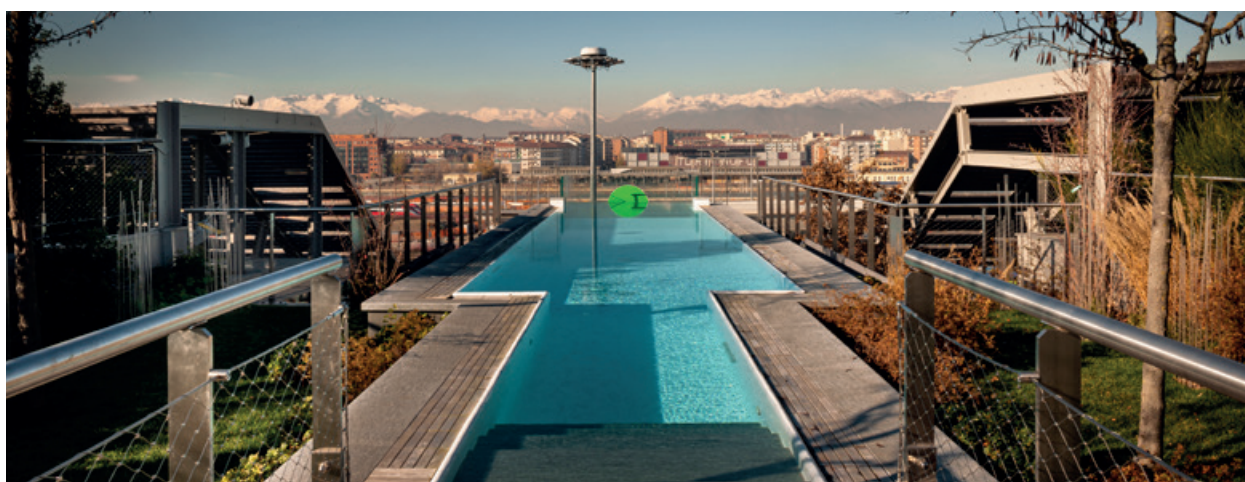
01.1

la riduzione dei consumi idrici ed energetici e la diffusione capillare dell'infrastruttura digitale;

- M.** *favorire la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale allo scopo di soddisfare la domanda abitativa e la coesione sociale;*
- N.** *favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione dei programmi di intervento.*

Per ciò che riguarda il compito dello Stato in materia di rigenerazione urbana, l'articolo 3 (Istituzione di una cabina di regia nazionale di rigenerazione urbana) prevede l'istituzione di una vera e propria Cabina di Regia Nazionale di Rigenerazione Urbana istituita presso la Presidenza del Consiglio alla quale dovrebbero partecipare i rappresentanti di diversi Ministeri tra cui Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili, Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'economia e delle finanze. Fine di tale organo sarà coordinare quindi a livello nazionale ciò che verrà fatto nelle diverse realtà locali e territoriali in ottica di rigenerazione urbana.

Al fine di incentivare gli interventi in materia, il legislatore all'articolo 17 (Incentivi fiscali) prevede alcune riduzioni di oneri nonché di incentivi fiscali. In particolare, prevede, tra l'altro, che agli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana non verranno applicati l'imposta municipale propria, la TASI e la TARI. Ai Comuni, inoltre, per gli interventi di rigenerazione urbana sarà rimessa la facoltà di deliberare la riduzione, in misura superiore al 50 per cento, dei tributi o canoni di qualsiasi tipo, dovuti per l'occupazione del suolo pubblico e di ridurre del 10 per cento il contributo per il rilascio del permesso di costruire.



Francesca Pitrelli

*Advocacy & Public Affairs in MGP&Partners S.r.l.
- Legal Account in NSA S.r.l. Unipersonale*

Classe 1990, si è laureata con lode e plauso accademico presso la Facoltà di Giurisprudenza di Bari discutendo una tesi in Diritto Processuale Penale sulla responsabilità degli enti nei reati ambientali. Abilitata all'esercizio della professione forense e specializzata in diritto dell'energia, dopo aver maturato un'importante esperienza presso alcuni studi legali italiani e inglesi, si dedica all'attività di Advocacy & Public Affairs. In MGP & Partners Srl ha rivestito il ruolo di Advocacy & Public Affairs Account in NSA Srl Unipersonale, invece, quella di Legal Account e curatore di rubriche tra cui quella dedicata al monitoraggio legislativo ambientale. Il suo motto è "i veri viaggiatori partono per partire, cuori leggeri s'allontanano come palloni, al loro destino mai cercano di sfuggire e, senza sapere perché, dicono: Andiamo!".



Valter Macchi, *Coordinatore regionale OICE per la Regione Lazio*

L'OICE, l'Associazione che riunisce le società di ingegneria e di architettura italiane aderente a Confindustria, intende contribuire al dibattito del consumo del territorio e della rigenerazione urbana rivolgendo la propria attenzione all'esplorazione delle più avanzate strategie di riqualificazione, rigenerazione, valorizzazione e riappropriazione dello spazio urbano da mettere in atto nel nostro Paese.

I temi del consumo del territorio e della rigenerazione urbana sono presenti nelle agende parlamentari da molti anni; il primo dibattito venne affrontato nel 2012 durante il governo Monti e non c'è da stupirsi se ancora oggi i ddl non abbiano ancora trovato una definitiva approvazione con la promulgazione di una legge. Ciò non tanto perché i ddl si discostino tra loro sul momento esatto di arresto del consumo del suolo, ma perché il tema della proprietà dei suoli e della rendita fondiaria non è stato mai risolto lasciando il vuoto legislativo sul Regime dei Suoli ovvero su lo *ius aedificandi e diritti edificatori*.

Per governare i processi di urbanizzazione, le trasformazioni di aree agricole e naturalistiche, da agricole a urbanizzate occorre una Legge Quadro sul consumo del suolo e sulla rigenerazione urbana che possa dare una coerente cornice normativa alle Regioni che oggi sono limitate e condizionate dalle attuali leggi statali che costituzionalmente prevalgono su quelle regionali.

OICE, vuole essere presente attivamente nel dibattito parlamentare, e ritiene che quanto prima debba essere approvata la legge sulla riduzione del consumo del suolo favorendo la rigenerazione urbana, anche verso la densificazione delle aree urbanizzate, ciò è possibile:

01. incentivando il cambio di destinazione d'uso del patrimonio immobiliare, l'adeguamento sismico e l'efficientamento energetico;
02. sostenendo con la rigenerazione anche gli interventi sulle reti infrastrutturali, sul restauro ambientale e sul risanamento idrogeologico.

L'assenza di spazi pubblici di qualità e il consumo del suolo arrivato al livello di guardia, il costo energetico non più in grado di sopportare sprechi, lo smaltimento dei rifiuti e dei materiali non riciclabili, hanno determinato la consapevolezza di interventi e di soluzioni non più derogabili.

Con una legge urbanistica antiquata, con leggi regionali troppo spesso velleitarie ed inefficaci, i piani urbanistici nascono vecchi e non in grado di contenere le disfunzioni in atto e di programmare il futuro delle città post-industriali, caratterizzate dalla carenza di infrastrutture e servizi indispensabili e in cui le funzioni abitative convivono in una congestione insostenibile con le attività secondarie e terziarie.

L'amministrazione pubblica deve pianificare lo sviluppo, governando il territorio ai vari livelli, nazionale, regionale e comunale.

L'utilizzo della perequazione urbanistica, strumento indispensabile per il riequilibrio territoriale, può attivare capitali privati più di quanto abbiano fatto gli incentivi volumetrici previsti nei recenti piani casa. È quanto mai urgente una riforma urbanistica che sappia affrontare l'emergenza sismica e geologica, pianificare un reale sviluppo del contenimento dei consumi energetici, e ridare un senso civile e dignitoso alle periferie.

La riqualificazione del patrimonio immobiliare è una priorità per garantire ai cittadini la qualità e la sicurezza dell'abitare e per migliorare la qualità sociale e ambientale delle periferie degradate, oltre che una grande occasione per promuovere l'occupazione e l'impiego dell'imprenditoria locale.



Per garantire la possibilità d'interventi sostitutivi, demolendo e ricostruendo, non necessariamente sullo stesso sedime, si deve superare l'approccio espropriativo: non sostenibile dalla Pubblica Amministrazione nelle operazioni di trasformazione urbana - affiancando ai principi perequativi quelli compensativi.

Alla stessa compensazione urbanistica può essere ricondotta l'attribuzione di crediti edilizi agli operatori che realizzano interventi di miglioramento della qualità urbana e/o di riqualificazione ambientale, come ad esempio la bonifica di siti inquinati, la demolizione di manufatti dismessi e il potenziamento e/o l'ammodernamento delle infrastrutture, che potranno essere realizzate mediante interventi di *project financing* e gestite da società opportunamente costituite.

Vi è ormai la consapevolezza della chiusura di un ciclo storico postbellico, durato oltre settant'anni, e caratterizzato da un'espansione disordinata che non ci possiamo più assolutamente permettere. È per questo che occorre puntare sul rinnovo dell'esistente per non consumare ulteriore suolo, per dare soluzione ai problemi energetici, per tutelare il paesaggio e per rilanciare l'intera economia italiana.

Queste iniziative sono da attuarsi anche mediante sostituzione di isolati, parti o interi quartieri costruiti nel secondo dopoguerra, caratterizzati da un'edilizia di scarsissima qualità, inadeguata sia in riferimento alle norme antisismiche ed idrogeologiche, che a quelle sulla qualità degli impianti e contenimento dei consumi. Si tratta di un progetto ambizioso ma inevitabile: in un futuro non più rimandabile, un patrimonio di circa 90 milioni di vani costruiti negli ultimi 70 anni, sarà inadeguato e dovrà essere sostituito da una pianificazione che non può che essere pluridecennale.

Occorre da parte di tutti superare il tabù della demolizione ricostruzione. OICE quindi:

- 01.** propone una sostanziale modifica della legge urbanistica n° 1150 che, quando venne scritta nel 1942 prevedeva, contrariamente a quanto oggi si sostiene, proprio il consumo del territorio; e dunque, poiché ogni Comune in Italia, oggi, prevede nel proprio Piano Regolatore zone di espansione in aree prive di urbanizzazioni, i Comuni dovranno approvare varianti ai propri strumenti di pianificazione per normare differentemente le previsioni di edificabilità che comportino consumo del suolo non urbanizzato;

02. ritiene altresì necessaria una modifica del Dlgs 42/2004 per fissare norme certe di intervento e procedure celeri in merito al tema della Rigenerazione nei siti qualificati come Città Storica determinando una classificazione di interventi ammissibili per ogni singolo ambito o tessuto da conservare;
03. auspica una modifica al T.U. 380/2001 che preveda per ogni tipo di intervento l'utilizzo della SCIA in alternativa al PdC e il Silenzio Assenso su ogni parere di altre amministrazioni. Riuscendo in tal modo ad attuare lo snellimento delle procedure richiamato dal DDL sulla Rigenerazione.



Valter Macchi*Coordinatore regionale OICE per la Regione Lazio*

Laureato in Architettura presso “La Sapienza – Università di Roma”, nel 1978 si trasferisce a Baharein, nel Golfo Persico. Rientrato in Italia nel 1980, apre il primo studio a Roma dove esercita esclusivamente la libera professione, occupandosi prevalentemente della progettazione di opere di edilizia pubblica e privata, residenziale, terziaria ed industriale. Nel 1991 viene nominato membro della Commissione Edilizia del Comune di Roma, carica ricoperta precedentemente anche presso il Comune di Vivaro Romano e presso il Comune di Castel Madama. Nel 2010 è consulente dell'Assessore all'Urbanistica della Regione Lazio e partecipa alla stesura del testo di Legge 10/2011 (Piano Casa). Nel 2011 viene incaricato dal presidente della Regione Lazio quale membro del gruppo di lavoro per la stesura del Testo Unico dell'Urbanistica. Nel 2014 viene nominato membro del Comitato Tecnico per l'urbanistica della Regione Lazio, per il quinquennio 2014-2019. Nel 2017 viene eletto responsabile OICE per il Lazio, carica tutt'ora ricoperta. Studioso di legislazione urbanistica è consulente di varie società pubbliche e private, esercitando la libera professione sia in Italia che all'estero. Nel 2010 fonda la “BM STUDIO s.r.l. Progetti Integrati” dove ricopre il ruolo di direttore tecnico.



La rigenerazione urbana: sguardo d'insieme nel panorama europeo

Eugenia Mansutti, *Coordinatrice di Progetti e Policy Advisor di Eurocities*

La rigenerazione urbana nel contesto attuale della ripresa

La pandemia di coronavirus ha rappresentato una sfida importante per le aree urbane europee, soprattutto a causa dell'impatto sui servizi gestiti dalle amministrazioni locali, l'organizzazione dello spazio pubblico, e le ripercussioni economiche sui cittadini.

La densità abitativa e il traffico intenso con altri centri sono alcuni tra i motivi che spiegano perchè la pandemia di Covid-19 ha colpito le città in modo particolarmente duro. Alcuni studi recenti¹ hanno dimostrato come la curva del contagio sia anche fortemente correlata a decisioni di pianificazione del territorio ma soprattutto alla connettività.

Le città sono state in prima linea nella gestione dell'emergenza COVID², adattando rapidamente i propri servizi in modi spesso innovativi per rispondere all'emergenza. Superata poi la fase di emergenza, molte città stanno predisponendo misure proattive per mitigare gli effetti sociali ed economici della crisi su persone, posti di lavoro, imprese ed economia locale, e, grazie alla loro partecipazione a reti di città attive a livello europeo come Eurocities, hanno l'occasione di confrontarsi con città in altri paesi europei per imparare dai diversi approcci messi in campo.

Piani di ripresa locali improntati sulla rigenerazione dello spazio urbano possono generare una serie di co-benefici che accompagnino la ripresa economica per la pianificazione della mobilità, la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, per la riqualificazione energetica degli edifici, contribuendo a realizzare la neutralità climatica entro il 2050 come previsto dal Green Deal Europeo³.

¹ ESPON Study Geography of COVID-19 outbreak and first policy answers in European regions and cities, Dicembre 2020, <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/GEOCOV%20final%20report.pdf>

² <https://covidnews.eurocities.eu/>

³ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_it

La carta di Lipsia – il potere trasformativo delle Città Europee

La Carta di Lipsia⁴ del 2007 rappresenta uno dei documenti di riferimento nella normativa europea per quanto riguarda le questioni urbane, laddove non esiste una vera e propria politica urbana a livello europeo. È stata adottata dai ministeri responsabili per le questioni urbane dei paesi membri dell'UE con il nome di 'Carta di Lipsia sulle città Europee Sostenibili'⁵. L'obiettivo chiave era quello di promuovere un modello di sviluppo urbano integrato e sostenibile, volto a migliorare le condizioni di vita nelle città europee, con una particolare attenzione alle aree e quartieri più svantaggiati. Un messaggio che rimane di grande attualità più di 13 anni dopo, in un contesto in cui gli effetti del cambiamento climatico sono sempre più evidenti, e la pandemia ha imposto la necessità di una trasformazione più rapida, necessariamente digitale, e nuove agende globali con strategie condivise.

Per rispondere a queste sfide la Nuova Carta di Lipsia⁶, adottata alla fine del 2020, aiuta a ripensare il collegamento tra i governi locali e altri livelli di governo, e fornisce un quadro di riferimento urbano per implementare accordi globali come l'Agenda 2030 e l'Accordo di Parigi, o europei come l'Agenda urbana e il Green Deal europeo.

La Nuova Carta di Lipsia si concentra sul ruolo trasformativo delle città per il bene comune. Il documento riconosce il ruolo chiave e le responsabilità che le città hanno già assunto per la transizione verso delle società più giuste, verdi, e produttive. Gli stati membri si impegnano a supportare la trasformazione attraverso approcci integrati allo sviluppo urbano, che siano di tipo multi-livello, partecipativi, e basati sulle specificità dei territori.

Vengono descritti i tre livelli spaziali che caratterizzano l'azione dei governi locali in Europa:

01. il livello del quartiere o del distretto (*neighbourhood*), nel quale si riflettono in maniera più marcata alcune problematiche di matrice socioeconomica, e si dovrebbero quindi implementare

⁴ Per saperne di più: podcast "Cities for the common good" con la Segretaria Generale di Eurocities Anna Lisa Boni e altri esperti sull'adozione della Nuova Carta di Lipsia e le prospettive future

⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (2007)

⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2020/new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good (2020)

politiche che incoraggino la costruzione di comunità e la partecipazione inclusiva dei cittadini. I quartieri possono infatti diventare laboratori per approcci innovativi che comprendono tutti i settori dello sviluppo urbano;

02. il livello delle autorità locali, che hanno competenze proprie e sono responsabili per i piani di sviluppo urbano. Agiscono da collegamento tra i quartieri e le aree funzionali, e definiscono non solo le linee strategiche di sviluppo, ma anche gli interventi specifici da effettuare;
03. le aree funzionali, che coprono un'area metropolitana o un raggruppamento di enti locali. Il coordinamento all'interno delle aree metropolitane è necessario per la gestione di servizi quali mobilità, infrastrutture blu e verdi, sistemi alimentari, ed energia.

La Nuova Carta di Lipsia riconosce che le città, se messe in condizione, attraverso un nuovo modello di governance e grazie alle loro competenze, capacità di investire, capacità di gestire infrastrutture e servizi pubblici, esercitano un potere di trasformazione verso nuovi modelli di sviluppo e per il fine ultimo di migliorare le condizioni di vita dei cittadini (*the transformative power of European cities*).

Questo potere di trasformazione urbana si basa sull'integrazione degli aspetti sociali, ecologici ed economici dimensioni dello sviluppo sostenibile, da favorire grazie a una governance urbana innovativa e partecipativa:



- A. la dimensione della città giusta (*just*) offre opportunità di integrazione a tutti i cittadini, garantisce pari accesso ai servizi di interesse generale, inclusa la cultura, e un alloggio e un'accesso all'energia sicuri, accessibili, convenienti e adeguati. Le esigenze dei diversi gruppi della società sono soddisfatte, con politiche che favoriscano anche quartieri socialmente equilibrati, misti e sicuri;
- B. la città verde (*green*) è quella che garantisce una elevata qualità ambientale per l'aria, l'acqua, il suolo e l'uso del suolo; che riduce le sue emissioni di gas a effetto serra, e guarda alla neutralità carbone, mettendo anche in campo politiche per migliorare la capacità di adattamento al cambiamento climatico -

Le città hanno competenze in molte aree chiave per la trasformazione: la fornitura di energia, la costruzione e riabilitazione degli edifici, gestione dei rifiuti e valorizzazione, aree verdi e rigenerazione ecologica, e gestione della mobilità urbana;

- c. la città produttiva (*productive*) fornisce posti di lavoro garantendo nel contempo una solida base finanziaria per lo sviluppo urbano sostenibile. Le città creano un ecosistema favorevole alle innovazioni, dove accanto alle industrie tradizionali si sviluppa un'economia digitale orientata verso i servizi e a basse emissioni. Le industrie culturali, le piccole e medie imprese, e l'agricoltura urbana possono essere elementi chiave di progetti di rigenerazione urbana.

Il nuovo Bauhaus Europeo - obiettivi, approccio e co-design con i governi locali

Accanto a questo documento quadro di riferimento, la Commissione Europea ha anche lanciato l'iniziativa del Nuovo Bauhaus Europeo, che aiuterà le città a implementare progetti di rigenerazione, 'trasformazione', di co-creazione di nuovi modi di vivere che siano totalmente integrati nella visione della neutralità climatica e della ripresa.

La Presidente della Commissione Europea Ursula von der Leyen ha annunciato l'inizio della fase di design del nuovo Bauhaus Europeo⁷, come un 'progetto di speranza'⁸ e una opportunità per progetti di rigenerazione integrati per la riabilitazione energetica degli edifici, per l'economia circolare, per l'architettura, la cultura, soluzioni sostenibili e inclusive.

L'obiettivo è quello di connettere il quadro del Green Deal Europeo agli spazi nei quali come cittadini abitiamo, lavoriamo, e viviamo. In quanto 'movimento creativo e interdisciplinare', nasce e si alimenta attraverso una piattaforma digitale⁹ che promuove la connessione e collaborazione tra diversi esperti o cittadini negli ambiti della scienza, tecnologia, arte, architettura, energia, design, e cultura.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_1881

⁸ <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/1-201097?&lg=EN/EN>

⁹ https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_it

La visione di un'Europa nella quale le persone siano in prima linea per creare degli spazi pubblici aperti e vivaci, prendano parte a una società inclusiva, in un ambiente sano e una economia locale prospera è la visione¹⁰ condivisa dalle 200 città che fanno parte di Eurocities, che è diventato da subito un partner strategico del Nuovo Bauhaus Europeo.

L'iniziativa ha avviato una fase di progettazione collettiva aperta fino a settembre 2021 raccogliendo 'esempi contemporanei concreti' (attraverso eventi, dibattiti, pubblicazioni, conversazioni locali, o commenti sulla piattaforma digitale), e chiamando a contribuire sindaci, politici locali, scienziati, attivisti, artisti, designer, architetti e imprenditori.

Moltissime città parte del network di Eurocities hanno risposto alla chiamata organizzando conversazioni locali, consultando i loro cittadini, e raccogliendo idee di innovazione, soluzioni, e nuovi modi del vivere lo spazio urbano. La città di **Gand**¹¹, ad esempio, ha organizzato una conversazione in partenariato con l'Università di Aachen per presentare i suoi progetti di rigenerazione di aree dismesse analizzati dagli studenti dell'università, in un'ottica di progettazione spaziale, sostenibilità, inclusività ed estetica. **Amsterdam**¹² ha organizzato un evento per discutere come gli obiettivi di un futuro sostenibile, inclusivo ed estetico possano tradursi in nuove azioni e possano essere messe a sistema con le politiche urbane già messe in campo dalla città, e così anche **Milano**¹³ in un evento sul ruolo dell'educazione come politica urbana per creare comunità di apprendimento con il coinvolgimento diretto dei cittadini; e **Amburgo**¹⁴ in una visione macroregionale dell'area Baltica.

A culmine di questa fase di progettazione collettiva, 2000 proposte verranno valutate nell'ambito dei New European Bauhaus Prizes 2021¹⁵. Il nuovo programma per la ricerca e l'innovazione Horizon Europe¹⁶ finanzia progetti che contribuiscano direttamente all'implementazione del Nuovo Bauhaus.

¹⁰ <https://eurocities.eu/about-us/a-better-quality-of-life-for-all-eurocities-strategic-framework/>

¹¹ <https://sogent.be/onlinelunchtalk-neb>

¹² <https://dezwijger.nl/programma/new-european-bauhaus-x-amsterdam>

¹³ <https://avanzi.org/costruire-comunita-di-apprendimento-dialoghi-su-educazione-e-citta/>

¹⁴ https://europa.eu/new-european-bauhaus/events/independent-event-new-european-bauhaus-conversation-urban-arenas-setting-stage-tangible_pl

¹⁵ <https://prizes.new-european-bauhaus.eu/>

¹⁶ Finanziamenti per implementare progetti legati al Nuovo Bauhaus Europeo

La vera e propria fase di realizzazione avrà poi inizio a settembre 2021, con l'avvio dei progetti pilota¹⁷. Un elemento importante in questi progetti sarà rappresentato dal focus sulla condivisione delle esperienze per mettere a sistema le conoscenze e raggiungere sempre più cittadini, creando anche un mercato per le soluzioni messe a punto attraverso le sperimentazioni. Questi progetti pilota saranno tutti accomunati dal coniugare sostenibilità, arte, cultura, innovazione digitale, nuovi materiali, sfide demografiche, e efficienza delle risorse.

Proprio per la sua concezione multidisciplinare e per un approccio dal basso per sperimentare nuovi modi di costruire, abitare e vivere gli spazi urbani, il Nuovo Bauhaus rappresenta una opportunità per progetti di rigenerazione urbana partecipata nelle città Europee.

Buone pratiche di rigenerazione urbana – le azioni delle città

Il contesto che abbiamo appena presentato, sia dal punto di vista dei documenti di riferimento, sia per quanto riguarda iniziative di punta come il Nuovo Bauhaus Europeo, mostra quanto le tradizionali divisioni di settori e competenze non siano più adatti a rispondere alle sfide alle quali le città sono confrontate.

Dalla sua creazione nel 1986, **Eurocities** mette in rete città che condividono una visione di futuro e di sviluppo urbano, attraverso la condivisione di buone pratiche e di soluzioni per rispondere a problemi comuni. Centinaia di città si sono già impegnate ad azzerare le emissioni di CO₂ (ad esempio attraverso il Patto dei Sindaci¹⁸), nell'accoglienza e integrazione dei migranti, e coinvolgere cittadini e attori locali nelle scelte che li riguardano.

Nelle città Europee i progetti di rigenerazione urbana possono prendere forme diverse, e sono influenzati dalle esigenze del territorio ma anche delle persone che lo vivono.

La città di **Bologna**, ad esempio, grazie al progetto ROCK¹⁹ ha avviato una sperimentazione per trasformare l'area universitaria (situata nel cuore del centro storico) in un quartiere sostenibile e creativo. La città e l'università hanno lavorato sulla percezione negativa

¹⁷ https://europa.eu/new-european-bauhaus/about/about-initiative_it

¹⁸ www.eumayors.eu

¹⁹ Regeneration and Optimisation of Cultural heritage in creative and Knowledge cities, <https://rockproject.eu/>

degli studenti tra i residenti e attingere al potenziale creativo degli studenti. Una delle attività del progetto è stata una installazione temporanea progettata e realizzata con gli studenti che hanno trasformato parte di un'area adibita a parcheggio in uno spazio verde, ripristinando la traccia dell'antico sagrato della chiesa di San Giacomo Maggiore. L'esperimento temporaneo è stato accolto con successo dai cittadini, portando alla decisione del comune di trasformarlo in una soluzione permanente per la pedonalizzazione dello spazio.

All'interno dello stesso progetto, **Lisbona** ha creato il 'Lisbon Living Lab' per affrontare il tema della rigenerazione urbana in maniera partecipativa, affrontando temi come la gentrificazione e le reti ecologiche. Un esempio molto interessante è stato il lavoro di 'museologia sociale'²⁰ nella Biblioteca di Marvila: la città ha creato un 'Centro interpretativo' per raccogliere le conoscenze materiali e immateriali degli abitanti riguardo il patrimonio culturale condiviso.

La città di **Lodz**, in Polonia, ha iniziato un percorso per rivitalizzare 100 edifici costruiti tra il 1840 e il 1900 destinati a operai delle fabbriche tessili. Per questo ambizioso progetto della durata di 10 anni Lodz ha creato un ufficio apposito, 'l'ufficio della Rivitalizzazione', per rendere la città più vivace e attrattiva per i suoi cittadini. Questo piano ambizioso ha stabilito cinque criteri per valutare il successo del progetto: disoccupazione, povertà, criminalità, livello di istruzione e capitale sociale, partecipazione alla vita culturale e pubblica, mappandoli in tutta la città e identificando l'area su cui intervenire (il 6% dell'area della città). All'interno di questa zona gli interventi di rigenerazione sono stati molteplici, a partire dalla riqualificazione di edifici per senza fissa dimora, la creazione di aree verdi, interventi per migliorare l'efficienza energetica, ma anche allo stanziamento di fondi per start-up e attività commerciali, con l'obiettivo di aiutare più di 600 cittadini ad avviare la propria attività alla fine del progetto²¹.

Una nuova opportunità di rigenerazione e trasformazione profonda – la missione per 100 città neutrali dal punto di vista climatico entro il 2030

²⁰ <https://eurocities.eu/stories/stories-of-the-past-stories-of-the-future/>

²¹ <https://eurocities.eu/stories/a-breath-of-new-life/>

Tra il 2019 e il 2021, un gruppo europeo di esperti di smart cities e clima, provenienti da mondi e settori diversi, hanno lavorato, su mandato della Commissione, all'idea di una 'Climate City Mission'²² per accelerare il percorso verso la neutralità climatica in 100 città entro il 2030. L'obiettivo di questa missione è quello di promuovere innovazione in ogni settore delle attività urbane come governance, trasporti, energia, edilizia e riciclaggio, con il supporto delle tecnologie digitali.

Raggiungere la neutralità carbone nel 2030 è un obiettivo ambiziosissimo anche per città con obiettivi di riduzione delle emissioni già molto alti, e come tale richiede un cambiamento radicale nella gestione degli investimenti, nei regolamenti, negli approcci e negli strumenti, nuovi modelli di governance e creatività. Strumento chiave per questa trasformazione sarà il 'Climate City Contract', firmato dal sindaco a nome del governo locale insieme ad altre parti interessate come il governo nazionale, regionale, l'unione europea, e con un ruolo attivo e protagonista per i cittadini. Per le città europee questa missione rappresenta una opportunità chiave per implementare progetti di rigenerazione e diventare così 'Hub di innovazione', unendo una forte volontà politica, risorse, e gli strumenti appropriati dal punto di vista finanziario e legislativo.

La missione dovrebbe essere lanciata entro la fine del 2021.



²² https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/missions-horizon-europe/climate-neutral-and-smart-cities_en

Eugenia Mansutti

Coordinatrice di Progetti e Policy Advisor di Eurocities

Eugenia Mansutti lavora come Coordinatrice di Progetti e Policy Advisor presso Eurocities, la rete delle principali città europee, che conta 200 membri in 38 paesi, che rappresentano 130 milioni di persone. Con una formazione in studi europei e relazioni internazionali a Roma e a Bruxelles, Eugenia Mansutti coordina il gruppo di lavoro di Eurocities su cambiamento climatico ed energia. Dal 2015 lavora con reti di governi locali, e dal 2016 integra l'ufficio del Patto dei Sindaci, che sostiene più di 10,000 città nella transizione verso la neutralità climatica entro il 2050.







Parte 02 /

*Alleanze e partenariati nei
progetti di riqualificazione*

La dimensione metropolitana della rigenerazione. Strategia e progetti di un campo di azione multilivello e multiattoriale

02.1

ALLEANZE E PARTENARIATI NEI
PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE

Isabella Susi Botto, *Direttore Settore pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana Città metropolitana di Milano*

La concettualizzazione della rigenerazione sta generando un ripensamento complessivo delle modalità di governo delle trasformazioni urbane, da indirizzare verso il miglioramento diffuso dei contesti urbani, il contrasto al degrado e il contributo alla sostenibilità ambientale, nonché la capacità di innescare effetti moltiplicatori. Un nuovo approccio investe trasversalmente le due principali “famiglie” di trasformazioni sul costruito:

01. le grandi trasformazioni che investono i complessi immobiliari a diversa destinazione colpiti da processi di abbandono o sottoutilizzo (industria dismessa, aree ferroviarie, ex caserme ed altri compendi pubblici, ma anche terziario o servizi privati e quartieri residenziali delle periferie pubbliche o private impoverite), che si caratterizzano per lunghi periodi di programmazione/progettazione/attuazione, “straordinarietà” delle regole di trasformazione; elevati costi (in particolare di bonifica) e consistenti investimenti operati da grandi investitori istituzionali o di mercato;
01. le trasformazioni diffuse nel tessuto urbano, caratterizzate invece da tempi brevi di progettazione/attuazione, applicazione di regole ordinarie, investimenti operati dalla piccola proprietà immobiliare.

Oltre agli interventi sul costruito, una nozione ampia, integrata e multidisciplinare di rigenerazione territoriale comprende un più vario campo di azioni e interventi sugli spazi pubblici e privati, sul miglioramento delle infrastrutture di mobilità (con particolare riguardo alle forme di mobilità sostenibile), sul sistema del verde e delle reti ecologiche, sui servizi alla persona e sulla promozione dei sistemi economici locali che, superando la sfera urbanistica ed edilizia, investe quella della riqualificazione ambientale e dell’attivazione civica e sociale.

Un *concept* così suggestivo come quello della “Città dei 15 minuti” sembra fornire un modello, semplice e per questo efficace, verso

cui far convergere molte delle articolate azioni della rigenerazione urbana, soprattutto nell'inedita condizione sociale post-pandemica.

La città di Milano ha sperimentato negli ultimi anni pratiche virtuose ed esemplari ma, in un contesto così interconnesso come quello metropolitano, la dimensione della rigenerazione assume inevitabilmente una prospettiva estesa ai nuclei storici e ai quartieri dei 132 Comuni metropolitani. Molti piccoli centri hanno attivato esperienze locali di grande interesse pur non godendo delle condizioni di mercato (immobiliare e del lavoro) del capoluogo e, accanto alla diffusione e disseminazione delle buone prassi, la Città metropolitana, insieme a molti degli attori istituzionali e rappresentativi delle diverse componenti sociali, sta coltivando una strategia della rigenerazione che si appoggia sulla costruzione di capillari reti territoriali.

La Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo strategico al tema della rigenerazione urbana e territoriale fin dalla definizione dei suoi principi statutari e il tema è presente anche tra i principi ispiratori del primo Piano strategico 2016-2018. In quel quadro di avvio del nuovo Ente, è avvenuta la partecipazione al Bando Periferie (Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia 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 Progetto comprende 51 interventi (opere su immobili e spazi pubblici e azioni sociali), per oltre 50 milioni di euro (40 milioni finanziati dalla Presidenza del Consiglio e il resto generato da co-finanziamento di Comuni e Privati), con la partnership di 31 Comuni e altri soggetti istituzionali e portatori di interessi civici. Suo obiettivo è l'innescare di processi di riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati attraverso interventi intersettoriali che agiscono su più livelli: inclusione abitativa, promozione sociale, culturale ed occupazionale, ambiente e mobilità sostenibile.

La candidatura al Bando 2016 è stata definita attraverso un processo concertato e fortemente condiviso con i Comuni metropolitani e con altre realtà associative presenti sul territorio, che ha dato luogo alla sua stessa articolazione in sei programmi d'intervento (governati mediante

altrettanti Patti territoriali). 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. Città metropolitana ha colto così l'opportunità fornita da un programma straordinario per consolidare un nuovo approccio alla pianificazione e alla progettazione degli interventi di rigenerazione alla scala metropolitana, che, parallelamente all'attuazione del Progetto finanziato dal Bando Periferie, sta ora interessando una molteplicità di politiche, azioni e progetti.

La strategia della rigenerazione metropolitana si è consolidata negli strumenti ordinari di governo del territorio e nelle attività di competenza dell'Ente. I principali strumenti attivati per la "stabilizzazione" del tema della rigenerazione nelle politiche metropolitane sono individuabili nel Piano strategico 2019-2021 e nel Piano territoriale metropolitano.

Il Piano strategico metropolitano (in particolare con il progetto *REMIX e VALORI*) ha delineato la cornice programmatica del modello dell'*incubatore metropolitano per la rigenerazione urbana e territoriale*, secondo un approccio innovativo di cooperazione tra investimenti pubblici e privati.

Mentre il Piano territoriale metropolitano ne ha definito la disciplina operativa, in coerenza con la rinnovata legislazione regionale in materia. La L.R.18/2019 sostiene infatti 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 condividerne 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 di individuazione delle aree da promuovere in funzione di opportunità di sviluppo.

Il PTM è stato definitivamente approvato dal Consiglio Metropolitano con deliberazione n.16 del 11/5/2021 (efficace dalla pubbl. BURL n.40 del 6/10/2021) e, anche grazie a un'originale applicazione di alcuni istituti presenti nella L.R. n. 18/2019 sulla rigenerazione urbana e territoriale (come la perequazione territoriale e la costituzione di relativi fondi), la sua attuazione consentirà di potenziare le politiche attive di rigenerazione e la diffusione di prassi innovative di intervento.

Completano il quadro della pianificazione metropolitana, nel suo convinto orientamento verso la rigenerazione urbana e territoriale, il Piano urbano della mobilità sostenibile (PUMS), nonché l'importante processo di definizione dell'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, avviato in attuazione di un accordo tra il Ministero dell'Ambiente e la Città Metropolitana, che prevede una specifica linea di azione sulla rigenerazione e sulla qualità edilizia.

Altri strumenti sono stati adottati da Città metropolitana di Milano per assicurare continuità alla strategia della rigenerazione agendo su dimensioni diverse e cogliendo opportunità fornite da nuovi modelli d'azione o dall'entrata in vigore di nuove norme:

01. *il Regolamento metropolitano per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni* (deliberazione Consiglio metropolitano n.25 del 29/5/2019), che rappresenta un ulteriore potenziale strumento per supportare e abilitare soggetti locali in attività generative di aggregazione, coesione sociale e percezione di sicurezza urbana, con al centro i beni comuni e gli spazi sociali pubblici;
02. *il Regolamento Edilizio Metropolitano (REM)* che, predisposto nella cornice del Regolamento Edilizio Tipo regionale sulla base di un Protocollo d'Intesa tra Anci Lombardia, Città Metropolitana e Comune di Milano, prevede nel suo Titolo III le "Disposizioni per la qualità urbana", per focalizzare indicazioni utili alla dimensione edilizia della rigenerazione, in forte integrazione alle azioni delineate dall'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile.



Nel quadro programmatico delineato, si stanno sviluppando ora due linee di lavoro: da una parte, la “messa a terra” di nuovi interventi che si innestano sull’esperienza acquisita con il Bando Periferie e coinvolgono ulteriori territori e reti di attori; dall’altra, l’esplorazione degli strumenti di intervento, dal sistema di raccolta e gestione della base informativa sulla rigenerazione alla definizione del fondo di perequazione e di altre forme di PPP.

Per la prima linea di azione, con la programmazione dei fondi del PNRR si sono aperte nuove prospettive di concreta attuazione di progetti, in cui è stato valorizzato il livello di avanzamento, la fattibilità e la possibilità di attivazione di ulteriori finanziamenti privati. La MISSIONE 5 del PNRR - *Inclusione e coesione* - 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* (PINQUA - M5C2 Investimento 2.3) e i *Piani Integrati urbani* (M5C2 Investimento 2.2).

Ancor prima della sua inclusione nel PNRR, Città metropolitana ha partecipato al “Bando per 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, con una candidatura fortemente caratterizzata in relazione alle linee di indirizzo programmatico e agli strumenti di pianificazione metropolitani. Proseguendo l’approccio concertativo con i Comuni già sperimentato con il bando Periferie, sono state presentate tre proposte sotto la strategia unificante “*CO4REGENERATION.Collaborare tra generazioni, COabitare nei quartieri metropolitani, COstruire COMunità per la rigenerazione dei territori*”. Le proposte coinvolgono complessivamente 9 Comuni, 24 interventi e oltre 33 milioni di investimenti pubblici e includono interventi di recupero e rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici con particolare accento sia alla qualità degli impatti socio-economici (sono previste soluzioni abitative 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), che a quelli ambientali,

con l'adozione di soluzioni ecosostenibili, di efficientamento energetico, di miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici e potenziamento ecosistemico delle aree urbane. Tutte le proposte sono state giudicate positivamente e due di esse si sono classificate nei primi cinquanta progetti tra i 271 progetti ammessi al finanziamento, che stanno ora prendendo avvio nell'orizzonte di attuazione del PNRR del 2026.

Con il D.L. n. 152 del 6 novembre 2021, sono state assegnate alle Città metropolitane le risorse della linea M5C2 – Investimento 2.2. Alla Città metropolitana di Milano sono stati assegnati complessivamente 277 mln. di euro, per finanziare diversi Piani integrati di importo minimo di 50 milioni di euro ciascuno. Tra questi, ancora attivando il metodo di condivisione con i Comuni, è stata elaborata una proposta in continuità con la strategia metropolitana sulla rigenerazione assunta nel Piano strategico metropolitano e rafforzata sotto la spinta del superamento della crisi pandemica. Il Piano è stato intitolato *COME IN - Spazi di INclusione per le COMunità METropolitane*, interessa 34 Comuni per oltre 65 mln. di euro e rappresenta un ulteriore programma di rigenerazione urbana e territoriale per l'area metropolitana milanese nel post pandemia che, oltre la dimensione urbanistica, investe quelle dell'attivazione civica e sociale, della riqualificazione ambientale, del miglioramento dei servizi e della promozione dei sistemi economici locali. Agendo sulla rigenerazione di spazi ed edifici sociali, culturali, sportivi, assistenziali e sanitari, viene riproposto, su una scala più estesa, quel modello dell'accessibilità ai servizi urbani ispirato alla "Città dei 15 minuti" e all'equa dotazione di opportunità ai Cittadini di tutti i "quartieri" metropolitani, che costituiscono le comunità di questo ampio territorio. La riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati ha l'obiettivo di innescare processi di reinvenzione dei luoghi e degli ambienti in cui costruire un futuro sostenibile e inclusivo per i Cittadini delle Comunità metropolitane, anche con una forte valenza economica. Infatti, la valutazione effettuata dal MEF dell'impatto sull'economia e l'occupazione degli interventi di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico porta a ritenere le politiche di rigenerazione urbana, di riuso e valorizzazione con particolare riferimento ai beni pubblici, quale uno dei principali driver di crescita e riequilibrio.

In questa direzione, una seconda linea di lavoro, come si è detto, ambisce a esplorare e applicare strumenti e forme di governance innovativi per promuovere l'attivazione di effetti moltiplicatori di rigenerazione. Oltre all'apporto finanziario pubblico (da assicurare attraverso tutte le occasioni dei Bandi a qualsiasi livello, europeo, nazionale e regionale), si guarda alla costituzione del fondo di perequazione metropolitano previsto dal PTM e alle molteplici forme di PPP e di coinvolgimento del terzo settore.

Due ricerche hanno in particolare esplorato dispositivi per l'innescio di processi di partenariato: *"IMAGINE Developing a metropolitan-regional imaginary in Milan-Bologna urban region"*, condotta nell'ambito del Programma europeo ESPON, e *"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"*, finanziata dalla Presidenza del Consiglio-Struttura di Missione Investitalia per la sperimentazione di nuovi modelli di rilancio degli investimenti.

IMAGINE vede la Città metropolitana di Milano come capo fila di autorevoli partner italiani (Città metropolitana di Bologna, Provincia di Piacenza, Provincia di Pavia, AIM Associazione interessi metropolitani) e internazionali (Città di Varsavia, METREX Belgio e POPSU Francia) ed è finalizzata a mettere a fuoco lo strumento finanziario europeo dell'*I.T.I. Integrated Territorial Investment*. Il progetto per Investitalia sui nuovi modelli di rilancio degli investimenti urbani, realizzato in partenariato con l'Università di Parma e l'associazione Audis, rappresenta un promettente campo di sperimentazione di nuove forme di partnership e di nuovi strumenti finanziari (gli *OICR, Organismi di investimento collettivo del risparmio*), offrendo al tempo stesso l'occasione per l'aggregazione di più municipalità intorno a un progetto con evidenti economie di scala. Esso prevede il conferimento a un fondo appositamente costituito di beni immobili coinvolti in ambiti di trasformazione e rigenerazione ad elevata accessibilità, da riqualificare e valorizzare mediante l'insediamento di servizi urbani integrati ai servizi di trasporto pubblico e la realizzazione di infrastrutture del PUMS.

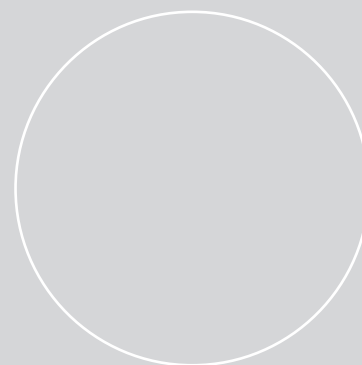
Isabella Susi Botto

Direttore Settore pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana Città metropolitana di Milano

Isabella Susi Botto, Architetto, Ph.D. in Pianificazione territoriale e ambientale, lavora presso la Città metropolitana di Milano, dove dirige il Settore Pianificazione territoriale generale e il Progetto Welfare metropolitano e rigenerazione urbana.

Opera dagli anni Novanta nel campo delle politiche territoriali, sia come tecnico professionista che in servizio presso Enti locali. È stata docente a contratto di Urbanistica e Analisi della Città e del territorio al Politecnico di Milano dal 1997 al 2012. Per la Città metropolitana di Milano, si è occupata di programmi infrastrutturali e trasformazioni urbanistiche di scala metropolitana ed ha svolto attività di coordinamento del piano territoriale. È stata membro incaricato nella Conferenza di Servizi permanente presso il Provveditorato interregionale alle OO.PP. Lombardia e Liguria per l'istruttoria dei progetti per Expo 2015.

È autrice di saggi e articoli su temi territoriali, tra i più recenti: "La strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia" in *Urbanistica informazioni* n.287-288, 2020; *Oltre l'Expo 2015. Tra dimensione ordinaria e straordinaria delle politiche urbane*, Roma, Carocci, 2016 (con Stefano Di Vita).



Rigenerazione e sostenibilità nella VIA e nei procedimenti autorizzatori di Città metropolitana

02.2

ALLEANZE E PARTENARIATI NEI
PROGETTI DI RIQUALIFICAZIONE

*Marco Felisa, Direttore del Settore qualità dell'aria,
rumore ed energia Città metropolitana di Milano*

Il primo Piano strategico 2016/2018 ha definito una cornice di riferimento per le politiche di promozione e governo della rigenerazione urbana e territoriale, tema strategico che deve svilupparsi in una logica multi-scalare, a partire dagli strumenti di conoscenza, alla pianificazione e costruzione di strumenti di governance, fino alla realizzazione vera e propria degli interventi, che si concretizza anche grazie ai processi autorizzatori dell'Ente.

Città metropolitana ha sviluppato servizi di supporto e strumenti di pianificazione accompagnati ad attività di formazione, che consentono di applicare all'intera attività dell'Ente politiche improntate alla rigenerazione e alla sostenibilità così come incardinati nel Piano strategico e nel Piano territoriale metropolitano, oltre che in una serie di azioni integrate e indirizzate a cogliere le opportunità fornite dall'entrata in vigore di nuove norme in materia.

Rigenerazione e sostenibilità sono diventate obiettivo centrale anche dell'attività "ordinaria" dell'Ente. Tra le competenze assegnate alla Città metropolitana e in capo all'Area Ambiente e tutela del territorio, vi sono le Valutazioni di Impatto Ambientale, i Procedimenti Autorizzatori Unici, le autorizzazioni ai prelievi idraulici, agli scarichi, alle emissioni, al trattamento e alla gestione dei rifiuti, alle bonifiche. Tali procedimenti sono quindi occasione di strutturazione del ruolo di Città metropolitana nella costruzione concreta della rigenerazione, naturale conseguenza dei processi di pianificazione, orientamento, incentivo e governo della rigenerazione.

Un'attività particolarmente importante, in tal senso, è il cosiddetto Provvedimento Autorizzatorio Unico (art. 27-bis del D.Lgs. n.152/2006) introdotto dal D.Lgs. n.104/2017. Si tratta di una procedura unica nella quale tutte le autorizzazioni "confluiscono" nella Valutazione di Impatto Ambientale VIA. In questo modo l'Autorità competente ha l'opportunità di portare nella valutazione della sostenibilità anche gli elementi di dettaglio propri delle fasi autorizzatorie. La Conferenza della VIA diventa, con il 27-bis, il luogo dove si discute del progetto in tutti i suoi aspetti e nel quale si può incrementarne la sostenibilità valutandone tutti gli aspetti peculiari. Per quanto lo strumento non sia di facile "utilizzo", offre grandi

potenzialità che possono essere sviluppate se si concretizza una fattiva collaborazione tra gli Enti e se i proponenti e i progettisti sono in grado di sviluppare adeguate proposte e di rispondere altrettanto adeguatamente alle molteplici richieste degli Enti stessi.

In un contesto come quello illustrato, la rigenerazione può essere declinata dalla scala pianificatoria al livello progettuale e diventa elemento di riflessione strutturante dello stesso progetto, permeandone ogni passaggio. A seconda dell'opera oggetto di valutazione, il progetto può assumere una valenza articolata, sfruttando l'approccio territoriale della VIA e proponendo riuso, rigenerazione e soprattutto integrazione, grazie alla valutazione del cumulo degli impatti, alla previsione di mitigazioni e alla costruzione di misure compensative, volte alla qualificazione ambiti che spesso sono ben più ampi di quelli direttamente impattati dai progetti.

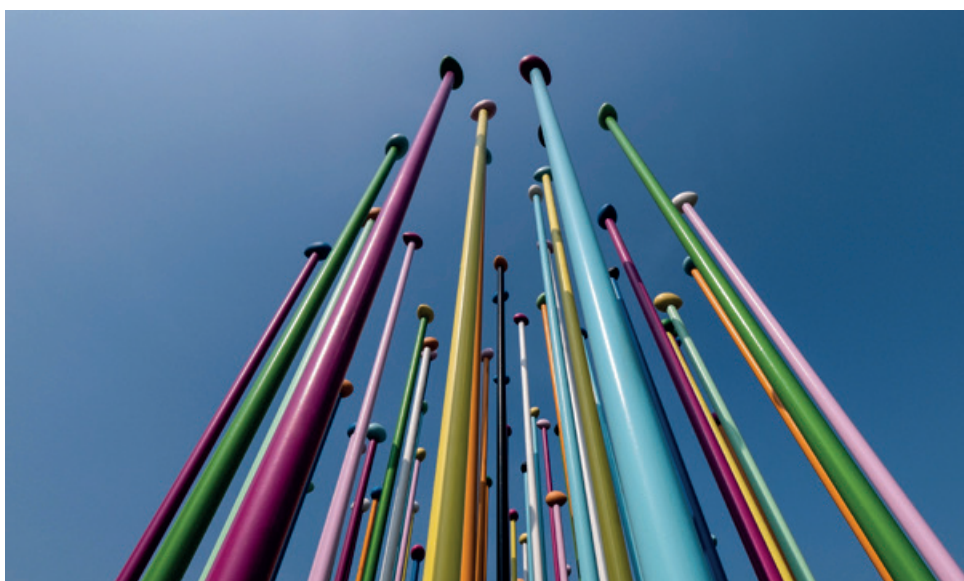
Le grandi trasformazioni urbane sono assoggettate a Valutazione di Impatto Ambientale e ricadono pertanto nel campo di applicazione del 27-bis; in questi casi, quando è previsto il riuso di aree dismesse, i procedimenti contengono le eventuali bonifiche, le procedure urbanistiche, l'approvazione dei Programmi Integrati di Intervento, ma anche le autorizzazioni per le interferenze con le reti e i servizi, lo studio, valutazione e approvazione delle infrastrutture di supporto.

Il coinvolgimento della Città metropolitana può riguardare, oltre alle bonifiche, alcune dotazioni impiantistiche, come quelle per la gestione dell'energia e del calore. Nelle grandi operazioni di riuso in Comune di Milano, quali ad esempio Expo, i quartieri Santa Giulia, Calchi Taeggi, Cascina Merlata, Città metropolitana ha portato nelle Conferenze regionali le proprie competenze nella definizione e autorizzazione dei sistemi geotermici di riscaldamento e raffrescamento degli edifici. In questi casi, grazie ad approfondimenti progettuali, si è giunti talvolta a migliorare i progetti stessi, modificando i recettori finali delle acque geotermiche esauste o definendo strutture impiantistiche più sostenibili e sicure, grazie all'introduzione di dispositivi di disconnessione idraulica (vasche di accumulo) o a sistemi di raccolta per consentire il riuso e limitare il prelievo di risorse pregiate.

In tutti i casi, i progetti autorizzati sono stati diversi da quelli presentati in prima istanza, grazie al lavoro di miglioramento svolto in sede di Conferenza, con risultati che in gran parte vanno nel senso del risparmio, del riuso e della condivisione (o perequazione) dei vantaggi offerti di alcune tecnologie.

Altro esempio di progetto recentemente approvato da Città metropolitana, ottimo esempio di rigenerazione impiantistica, urbana e funzionale, è quello presentato da CAP Holding (Gruppo CAP è l'azienda a capitale interamente pubblico che gestisce il Servizio Idrico Integrato sul territorio della Città metropolitana di Milano) per la cosiddetta bio-piattaforma di Sesto San Giovanni. Alla periferia meridionale di Sesto esisteva un inceneritore, ormai giunto tecnologicamente a fine vita, che bruciava rifiuti urbani e produceva teleriscaldamento, gestito da un consorzio di 7 Comuni che vi conferivano tutto l'indifferenziato; di fianco all'inceneritore c'è il depuratore di Sesto, già oggetto di vari interventi di potenziamento.

Il progetto prevede la demolizione dell'inceneritore, già avviata, e la ricostruzione di un moderno termovalorizzatore destinato all'incenerimento dei soli fanghi di depurazione, con parametri emissivi di gran lungo al di sotto di quanto previsti dalle norme. Al nuovo impianto si affiancherà una struttura per la disidratazione dei fanghi, un impianto per il trattamento della frazione organica dei rifiuti urbani (FORSU) che produrrà bio-metano e una struttura per il trattamento di scarti alimentari (prodotti caseari) per il successivo avvio alla linea FORSU. Il nuovo impianto che può essere interpretato come esempio di rigenerazione di impianti esistente, oltre a "spegnere" il vecchio, obsoleto, inceneritore di rifiuti indifferenziati, offre al territorio la soluzione a svariate esigenze, quali la valorizzazione dei fanghi (dai quali peraltro si ricava anche fosforo) che viceversa devono essere smaltiti, il trattamento della FORSU oggi conferita al di fuori dell'ambito, la produzione di energia sotto forma di calore decadente dal termovalorizzatore e di bio-metano.



L'approvazione del progetto ha coinvolto varie competenze della Città metropolitana, la Valutazione di Impatto Ambientale, l'autorizzazione degli impianti di trattamento rifiuti, le autorizzazioni energetiche e quelle delle emissioni, fino all'autorizzazione paesaggistica. Le interlocuzioni erano iniziate prima della presentazione dell'istanza attraverso l'istituto della Conferenza preliminare e si sono sviluppate attraverso varie sedute di Conferenza nelle quali proponenti, progettisti ed Enti hanno lavorato fornendo suggerimenti, spunti, richieste di ottimizzazione che hanno portato a migliorare un progetto già di per se molto qualificato. La centralizzazione della gestione dell'iter ha consentito di monitorare e supportare il processo che coinvolgeva numerosi soggetti, costantemente aggiornati e attivi nella discussione.

Il Procedimento Autorizzatorio Unico non è stato inteso come percorso per giungere a una sommatoria di titoli, ma sede di approfondimento, valutazione e miglioramento di un progetto di "rigenerazione impiantistica" che, come approvato, costituisce prototipo di sostenibilità per la Città metropolitana e sarà in grado di avere ricadute positive ben al di fuori del recinto dell'impianto autorizzato.

In tale prospettiva, in conclusione, l'attività autorizzatoria è strumento utile e necessario per costruire operazioni di rigenerazione improntate sulla sostenibilità, grazie ai contributi della Valutazione di Impatto Ambientale e allo strumento del Procedimento Autorizzatorio Unico. Nello scenario post-pandemia, grazie all'approccio ambientale e alle spinte al riavvio delle produzioni, è necessario sfruttare qualsiasi occasione per sviluppare soluzioni innovative e integrate, per una ripartenza attenta ai progetti dei territori e all'insegna di un più efficace rapporto pubblico-privato.

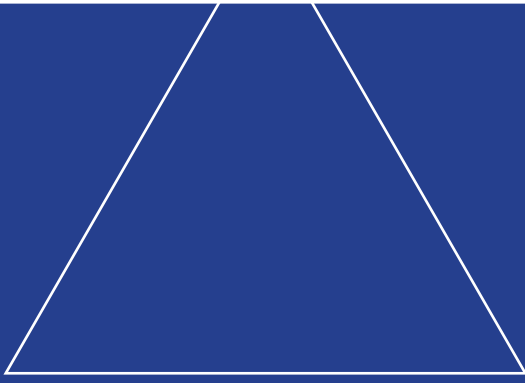
Marco Felisa

*Direttore del Settore qualità dell'aria,
rumore ed energia di Città metropolitana di Milano*

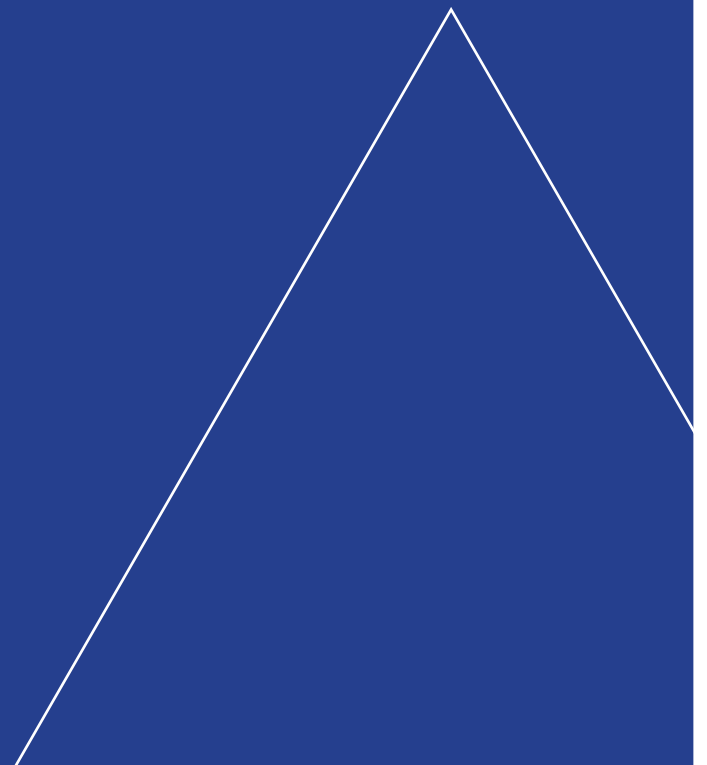
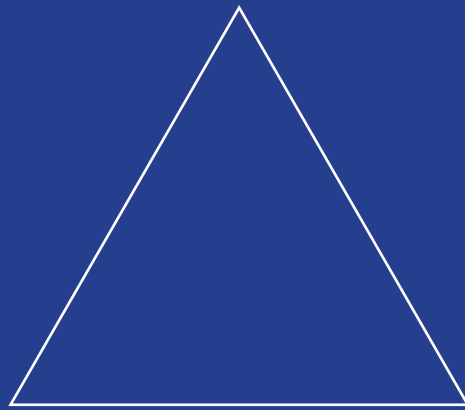
Marco Felisa, Direttore del Settore qualità dell'aria, rumore ed energia di Città metropolitana di Milano. Laureato in architettura con una tesi sugli effetti territoriali dell'alta velocità ferroviaria, dopo una serie di esperienze di urbanistica e pianificazione territoriale, ha lavorato nel Settore pianificazione territoriale della Provincia di Milano occupandomi di progetti infrastrutturali e di pianificazione dei trasporti.

Ha partecipato alla stesura dei Piani Territoriali di Coordinamento e di alcuni Piani di Settore e ho sviluppato esperienze di Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione di Impatto Ambientale, partecipando a varie attività dell'Ente riguardanti la sostenibilità. Dal 2021 Direttore del Settore qualità dell'aria, rumore ed energia di Città metropolitana e si occupa di procedimenti autorizzatori ambientali, di VIA e di VAS e delle competenze pianificatorie e autorizzatorie riguardanti l'energia di Città metropolitana.





*Parte 03 /
Approfondimento tecnico*



*Bruno Finzi, Socio fondatore, Consigliere Delegato
e Direttore Tecnico CEAS*

Oggi le parole rigenerazione e sostenibilità sono sulla bocca di tutti. Perfino la politica sta cavalcando questo filone che evoca sensazioni positive per il paese Italia e per i suoi cittadini.

Ma come realisticamente si declinano queste parole nell'ingegneria civile ed in particolare nell'ingegneria strutturale dei prossimi anni?

Dal secondo dopoguerra fino agli anni novanta, l'Italia ha visto svilupparsi una edificazione "povera", sia rispetto alle caratteristiche dei materiali impiegati, sia rispetto alle caratteristiche di robustezza e durabilità, concetti questi ultimi arrivati in Italia proprio e solo alla fine del secolo scorso.

Lo sviluppo immobiliare degli ultimi cinquanta anni del 1900 è stato troppo indirizzato da aspetti speculativi e troppo poco da aspetti di qualità di quanto si costruiva e purtroppo l'ingegneria strutturale ha assecondato questi aspetti, "distraendosi" con l'impegno al risparmio dei materiali e alla capacità di portare al limite le proprie calcolazioni ed i propri progetti nell'ottica di ottenere tali risparmi.

Se questo comportamento poteva risultare ammissibile nell'immediato dopoguerra e nella ricostruzione rapida di cui l'Italia aveva bisogno, poco invece diventa comprensibile negli anni dove i successivi e ripetuti eventi sismici e la successiva decretazione per legge che tutta l'Italia è zona sismica, hanno reso indispensabile introdurre nella progettazione il concetto di vita utile della struttura e di periodo, "garantito" dal progettista, all'interno del quale la struttura non deve essere soggetta a manutenzioni di tipo straordinario.

Ecco il primo concetto forte introdotto nell'ingegneria strutturale alla fine del secolo scorso: il cambio di generazione dei codici normativi, l'introduzione dei carichi sismici, dei concetti di capacità di sfruttamento maggiore e più controllato di materiali da costruzione eseguiti in qualità nonché di durabilità per le nuove strutture progettate.

Oggi un altro grande cambio di passo interviene per l'ingegneria, con la sottoscrizione dei programmi mondiali di diminuzione del consumo di suolo e di diminuzione del consumo di CO₂ uniti ad un approccio sostenibile che mira a considerare tutto il ciclo di vita di quanto si concepisce e progetta: dalla costruzione,

alla manutenzione, fino alla demolizione e allo smaltimento.

Le nuove normative ed i nuovi codici nonché le diverse certificazioni che si stanno affermando sul mercato immobiliare porteranno senza dubbio tutti i progettisti nella direzione di cercare di comprendere l'impatto della propria progettazione e soprattutto di valutare pro e contro di soluzioni diverse con lo scopo di centrare gli obiettivi di diminuzione dei consumi di CO2 e di suolo.

Ancora una volta però, entreranno in gioco non solo parametri di sostenibilità "ecologica", ma anche quelli di sostenibilità economica.

L'Italia ha vissuto per anni sotto l'influenza dominante del materiale cemento armato. Abbiamo avuto ed abbiamo ancora oggi non solo la produzione di cemento e inerti in casa nostra, ma abbiamo anche una mano d'opera specializzata che tutto il mondo ci invidia. Ma come riusciamo allora a "virare" verso materiali strutturali più duttili per resistere al sisma, come l'acciaio, e più sostenibili come il legno che ha il grande vantaggio di ridurre il CO2 durante la sua crescita prima di diventare materiale da costruzione?

Questi due materiali (acciaio e legno) stanno vivendo in questi mesi di fine pandemia un incremento di prezzi speculativo che li fa diventare "insostenibili" a livello economico!

La paura è che quindi, nonostante le buone intenzioni ed i trend europei e mondiali che guardano alla salvaguardia del pianeta, possa vincere ancora una volta la speculazione e la guerra dei prezzi.

C'è poi un discorso ancora più ampio da fare che riguarda la rigenerazione ed in particolare il "recupero" degli edifici esistenti.

Come detto in Italia più del 50% degli edifici sono stati costruiti nei 50 anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale.

La prima valutazione "etica" che ognuno di noi dovrebbe poter fare liberamente è quella di valutare seriamente se vi sia un'effettiva convenienza per la comunità di mantenere ovvero convenga invece demolire il costruito esistente.

Nella maggior parte dei casi questo tipo di valutazione non è concesso, perché i beni dopo 50 anni possono entrare in regime di vincolo, perché demolendo si rischia di perdere delle volumetrie esistenti e pertanto di diminuire il valore immobiliare potenziale, perché il processo autorizzativo rischia di diventare più lungo etc.

Anche in questo caso la buona etica e la buona progettazione ingegneristica nulla possono da sole contro gli aspetti economici degli investitori e risulta pertanto fondamentale per la politica trovare delle soluzioni che favoriscano la vera rigenerazione totale rispetto a quella di facciata.

Che senso ha infatti finanziare leggi che consentano l'efficientamento energetico di edifici il cui "scheletro" strutturale non venga contestualmente risanato e riportato ad una previsione di vita utile almeno paragonabile a quella di un edificio di nuova costruzione?

Quanti cittadini italiani che hanno investito i propri risparmi nell'acquisto di un immobile fanno veramente quale è il tempo rimanente di vita- utile del proprio investimento?

CEAS dall'inizio di questo secolo ha deciso di adottare un proprio codice etico di progettazione nel quale è sempre necessario valutare prima i pro e i contro di ogni singolo aspetto. È sempre fondamentale fornire all'investitore la visione più ampia e generale di quanto si andrà a realizzare unitamente al suo ciclo di vita.

CEAS ha sicuramente perso i clienti "mordi e fuggi" e cioè quelli che comprano, realizzano e vendono nel minor tempo possibile senza pensare a quanto potrà succedere- dieci o venti anni dopo.

CEAS ha assunto spesso anche posizioni intransigenti, ma che la rendono tranquilla e serena nei confronti del futuro proprio e dei propri committenti.

CEAS è convinta che il lavoro di rigenerazione in Italia possa consentire a tutti i progettisti di dire la propria e di esprimersi professionalmente nei prossimi trenta anni vista la mole e la quantità di quanto vi è da rigenerare.

CEAS è anche convinta che la scuola progettuale italiana che arriva alla definizione del dettaglio costruttivo in tutti i settori nulla abbia oggi da invidiare alle scuole di altre parti di Europa e del mondo.

BIOGRAFIA

Bruno Finzi

*Socio fondatore, Consigliere Delegato
e Direttore Tecnico CEAS*

Ingegnere strutturista di grande fama ed esperienza, ha svolto attività di progettazione e Direzione Lavori sia in grandi cantieri di carpenteria metallica come le nuove coperture dello Stadio Meazza a Milano e dello Stadio Olimpico a Roma per i Mondiali '90, sia nell'ambito della riqualificazione di edifici di valore storico e monumentale come le iconiche Torre Velasca e The Liberty Tower, sia in complesse ristrutturazioni di chiese, musei, ospedali ed edifici universitari per il Comune di Milano, l'Università Cattolica e il Ministero dei Beni Culturali.

Significativo il lavoro svolto nell'ambito di ambiziosi progetti di rigenerazione del tessuto urbano milanese quali l'intervento di Porta Nuova Garibaldi e nell'area dell'ex scalo ferroviario Greco Breda. È specializzato nella diagnosi, nel ripristino e nell'adeguamento statico di edifici monumentali e storici e nel recupero di strutture intaccate dal degrado dei materiali.

Ha svolto incarichi di validatore di progetto, Direttore dei Lavori e collaudatore per i più importanti grattacieli costruiti nell'ultimo decennio in Italia tra i quali le torri del Complesso Porta Nuova, le torri Isozaky, Hadid e Libeskind di Citylife a Milano e il Grattacielo Intesa Sanpaolo di Renzo Piano a Torino.

Notevole l'esperienza anche nel Coordinamento della Sicurezza nei cantieri sia in fase di progettazione che in fase esecutiva.

È Presidente dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Milano dal 2016.



Michele Zazzi, *Professore ordinario in Tecnica e pianificazione urbanistica nell'Università di Parma*

Perseguire l'Obiettivo 11 ("Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili") dell'*Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile* nel mondo delle economie avanzate significa, innanzitutto, attivare e rendere prioritari estesi processi di rigenerazione della città esistente.

L'ormai lunga riflessione disciplinare che ha accompagnato l'affermarsi del concetto di rigenerazione urbana nel nostro Paese si è ravvivata in concomitanza con la presentazione del nuovo testo del disegno di legge "Misure per la rigenerazione urbana", sintesi di numerose proposte succedutesi nel tempo, attualmente in discussione presso la 13^a Commissione del Senato (Territorio, ambiente, beni ambientali). Ritengo, quindi, opportuno iniziare questa breve disanima sulle prospettive della pianificazione dei processi di rigenerazione urbana richiamando la definizione di rigenerazione urbana adottata dal disegno di legge: *"un complesso sistematico di trasformazioni urbanistiche ed edilizie in ambiti urbani su aree e complessi edilizi caratterizzati da degrado urbanistico, edilizio, ambientale o socio-economico, che non determinino consumo di suolo e secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, 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"*.

Pur considerando le sempre possibili e a volte dovute osservazioni al testo in discussione – per una ampia rassegna dei pareri espressi da numerosi esponenti del mondo associativo ed economico si possono consultare i documenti acquisiti dalla 13^a Commissione – si può ritenere che la definizione comprenda tutti i principali temi che da tempo stanno contraddistinguendo il dibattito sulle rinnovate finalità dell'urbanistica contemporanea.

Lo strumento operativo per assicurare il perseguimento di queste finalità è il piano comunale di rigenerazione urbana, al quale è affidato il compito di individuare quegli ambiti, costituiti da più lotti, interi isolati, complessi edilizi ma anche singoli immobili, ove si rendano opportuni e prioritari gli interventi di riuso

e di rigenerazione urbana. La scelta di prevedere uno specifico strumento di pianificazione è affiancata dalla realizzazione di una “banca dati del riuso”, con lo scopo di individuare gli edifici e le unità immobiliari di qualsiasi destinazione, sia pubblici sia privati, sfitti, non utilizzati o abbandonati, disponibili per il recupero o il riuso. Tra gli obiettivi e i contenuti del piano, assume, inoltre, sicura rilevanza il richiamo a evitare quei fenomeni di allontanamento degli abitanti originari, e la conseguente gentrificazione, che hanno, spesso, contraddistinto le trasformazioni urbane della città consolidata anche nello scenario internazionale. A supporto di quest’ultimo obiettivo si prevede la possibilità di realizzare o, comunque, individuare alloggi di edilizia temporanea e sistemazioni provvisorie per i cittadini interessati dagli interventi nonché la costruzione di alloggi di edilizia residenziale sociale, garantendo la compresenza di componenti sociali diverse. Risulta, poi, evidente la piena considerazione degli obiettivi ambientali che la rigenerazione urbana deve perseguire, oggi ascrivibili, *in primis*, al contrasto degli effetti del cambiamento climatico. Infine, è opportuno ricordare due questioni procedurali di rilievo. In primo luogo, l’approvazione del piano comunale di rigenerazione urbana costituisce il presupposto, nel caso il piano sia selezionato dai bandi di programmazione, per l’assegnazione delle risorse del fondo nazionale per la rigenerazione urbana, che la proposta di legge prevede con una dotazione pari a cinquecento milioni di euro annui per un periodo ventennale. Questa condizione testimonia la consapevolezza del fatto che il nuovo paradigma della rigenerazione urbana, per potersi sostanziare in una azione ampia ed efficace, necessita di una significativa e continua iniezione di risorse pubbliche nonché di una rinnovata stagione di programmazione per bandi competitivi. In secondo luogo, le aree territoriali ricomprese nei piani comunali di rigenerazione urbana sono dichiarate aree di interesse pubblico generale. Se risulta sempre difficile valutare la reale efficacia delle eventuali procedure di esproprio soggettive a questa assunzione, non vi è tuttavia dubbio che dichiarare l’interesse pubblico per interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente apra prospettive potenzialmente innovative per la semplificazione delle procedure, la definizione dei tempi di esecuzione, le condizioni di deroga agli standard urbanistici, le azioni incentivanti riguardo al contributo di costruzione. Questa la cornice, descritta nei suoi tratti essenziali, entro la quale potrebbe aprirsi una nuova stagione di pianificazione a livello nazionale. Stagione che, oltre al rinnovamento del quadro legislativo, richiederà un profondo ripensamento non solo delle politiche applicate alla città

ma anche dei contenuti tecnici degli strumenti di pianificazione, se non della “tecnica urbanistica” *tout court*. Benché non possa essere questa la sede per prefigurare compiutamente i modi secondo i quali questa trasformazione potrà avvenire, può essere di interesse, tuttavia, evidenziare alcune questioni propedeutiche con le quali occorrerà sicuramente “fare i conti”. Innanzitutto, l’esigenza di non considerare mai la città come un *unicum* da affrontare con strumenti e metodi consuetudinari. I caratteri della città italiana sono molteplici, sia in relazione al rango dimensionale sia per le geografie dello spazio e della società. Le condizioni e gli esiti prodotti dai mutamenti e dalle permanenze dei contesti sociali, economici e ambientali evidenziano le ovvie e profonde differenze costitutive dei sistemi insediativi contemporanei, compresi tra conurbazioni metropolitane, città medie e nuclei minori, spesso in territori marginali. Obiettivi e strumenti della rigenerazione, e sicuramente i contenuti di quest’ultimi, dovranno allora trovare forme differenti nelle diverse condizioni nominate. La tipica città italiana si è caratterizzata – certo, semplificando – attraverso la dialettica tra due elementi dominanti: permanenza di nuclei antichi compatti, nei quali densità, complessità e ibridazione degli usi hanno trovato la massima espressione, ed espansione urbana – soprattutto del Secondo dopoguerra – che per lungo tempo abbiamo chiamato “periferia”, affidandoci primariamente alla misura del solo gradiente di distanza da quel centro antico prima richiamato, e che riteniamo generalmente carente di caratteri identitari e qualità insediativa. Questa “periferia”, che nel tempo è stata connotata con termini via via più negativi: “città diffusa”, “città dispersa”, “città disfatta”, sta mostrando in tutta evidenza le sue carenze rispetto alle esigenze del vivere contemporaneo e si offre prioritariamente per i processi di rigenerazione diffusa. In questa porzione urbana, molto più eterogenea di quanto non appaia a prima vista, si può riconoscere una organizzazione insediativa per parti con caratteri morfogenetici comuni alle quali riferire regole e strategie specifiche da perseguire negli interventi di rigenerazione.

In una fase storica in cui la disciplina urbanistica pare avere raggiunto una adeguata maturità nel produrre i quadri di riferimento per concrete azioni di rigenerazione urbana in parti di città che abbiano manifestato evidenti segni di abbandono e degrado o in cui le funzioni insediate non risultino più adeguate alla originaria collocazione territoriale, appaiono più difficili interventi di rigenerazione capaci di estendere le proprie prerogative alla città

consolidata nel suo complesso. Le forme secondo cui tali interventi si sono articolati in questi ultimi anni sembrano, infatti, aver privilegiato l'azione pulviscolare del recupero edilizio, anche in forza del potere incentivante dei dispositivi di legge in ambito fiscale quali, ad esempio, il miglioramento delle prestazioni energetiche e sismiche o il decoro urbano. E questo, quasi sempre, nell'implicito disconoscimento di specifiche categorie di valore del patrimonio edilizio che ha formato la periferia urbana degli ultimi settant'anni.

Possiamo, invece, riconoscere almeno tre principali fenomeni che hanno caratterizzato la nascita della periferia urbana "pianificata" e che, a mio avviso, comportano oggi azioni e tecniche di intervento specifiche:

01. i quartieri di edilizia residenziale pubblica, realizzati prevalentemente mediante l'applicazione della Legge "Fanfani", finalizzata alla realizzazione di case per lavoratori mediante la Gestione INA-Casa (1949-1963), e, successivamente, con l'attuazione dei piani di edilizia economica popolare (PEEP);
02. i quartieri per le attività produttive, soprattutto quale esito dei piani per gli insediamenti produttivi previsti dalla legge 865/1971;
03. i quartieri delle lottizzazioni residenziali di iniziativa privata.

Nel primo caso possiamo riconoscere condizioni assai eterogenee di qualità dello stato manutentivo e del livello di degrado fisico e sociale, passando dai casi più emblematici di marginalizzazione urbana, soprattutto nelle periferie metropolitane, a quartieri che propongono una testimonianza irripetibile di linguaggi e sperimentazioni progettuali, con ruolo di soglia e cerniera tra la periferia storica e le espansioni successive, in particolare nella città media. La riconoscibilità del disegno unitario di insieme e il trattamento del rapporto tra spazio pubblico e spazio privato, nonché, in alcuni casi, la natura sperimentale del processo edilizio, pongono quesiti stringenti sull'opportunità o meno di una radicale trasformazione dell'impianto insediativo esistente e, quindi, sulle potenzialità di una "rigenerazione conservativa", ossimoro solo apparente per valori patrimoniali collettivi sempre più evidenti. Nel caso dei quartieri per la produzione, forse gli ambiti più trascurati della città contemporanea, le dinamiche evolutive, appoggiandosi sulla fungibilità della componente edilizia rispetto alle attività potenzialmente insediabili, hanno prodotto profonde trasformazioni delle destinazioni d'uso con ingenti processi di terziarizzazione. E questo senza riuscire ad assicurare un parallelo miglioramento dello stato di fatto; da cui l'arguta definizione

di “riuso senza riqualificazione” che ha descritto con estremo realismo il destino di questi insediamenti. L'ultimo caso richiamato, le lottizzazioni residenziali, rappresenta il fenomeno insediativo più diffuso e meno problematico, nel quale abbiamo assistito ad una ampia banalizzazione del progetto urbanistico ma anche a una spiccata capacità di adeguamento alle mutate esigenze del vivere, con una maggiore capacità di resistenza nel confronto del degrado edilizio. Ed è probabilmente per queste ragioni che risulta ancora difficile formulare affidabili principi di efficacia per gli auspicabili interventi di rigenerazione. Questa sintetica rassegna sull'organizzazione insediativa ereditata dal secolo scorso permette una prima conclusione: le attività di rigenerazione diffusa molto raramente riusciranno a trovare condizioni comuni di attuazione in porzioni urbane che si sono modificate secondo differenti cronologie e hanno assunto caratteri singolari nelle trame evolutive, nelle specificità di localizzazione, nelle gerarchie dimensionali e nella multiforme capacità di adattamento alle sollecitazioni poste dai processi di trasformazione che si sono susseguiti. Le situazioni di fatto dovranno, quindi, sollecitare criteri e metodi di pianificazione pertinenti con le specificità originarie nonché la conoscenza – oserei dire di carattere quasi “filologico” – dei processi generatori che ne hanno determinato la realizzazione. Per dare consistenza a queste modalità di intervento gli strumenti di pianificazione urbanistica dovranno individuare linee di azione per le quali oggi non sembrano ancora pienamente disponibili metodi dedicati e competenze tecnico-progettuali ampiamente sperimentate.

Alla luce di queste osservazioni, volendo sintetizzare alcuni nodi problematici che il futuro piano della rigenerazione urbana sarà obbligato ad affrontare, si possono enucleare alcune questioni emergenti per le quali pare possibile evidenziare difficoltà applicative crescenti del processo di rigenerazione:

01. l'intensificazione del riuso funzionale e la sua compatibilità con le attività originarie, se ancora prevalenti;
02. il reperimento o la riqualificazione delle attrezzature di interesse collettivo e dello spazio pubblico;
03. la ridefinizione formale e funzionale del patrimonio edilizio;
04. la definizione o il recupero di principi insediativi sufficientemente stabili, attenti alle morfologie esistenti

ma anche alle indicazioni derivanti dalle configurazioni del contesto urbano;

05. la “densificazione” degli insediamenti, ove ancora possibile e senza pregiudicare il suolo permeabile;
06. la “razionalizzazione” degli stessi, secondo un ventaglio ampio di azioni che si estenda dalla demolizione parziale alla completa sostituzione delle parti edificate, da modularsi secondo l’assetto proprietario di volta in volta riconoscibile.

Il piano della rigenerazione urbana dovrà, allora, diventare un programma urbanistico in grado di articolare linee d’azione per un insieme di operazioni differenziate per grado, natura e intensità (ad esempio sostituzione, riqualificazione, ristrutturazione, densificazione, diradamento o riconfigurazione volumetrica, mantenimento e conservazione, ridisegno dello spazio aperto, sostenibilità e adattamento), superando i limiti di un approccio esclusivamente regolativo. La natura programmatica del piano si dovrà, inoltre, confrontare con le diverse possibilità di trattamento del tempo della decisione urbanistica, provando a superare le consuetudini della zonizzazione del recupero urbano con modalità più agili che possano sperimentare il differimento dell’apposizione dei perimetri delle aree di intervento nel momento più opportuno per assicurare l’efficacia e l’efficienza dei processi: si tratterà del

momento

di elaborazione del piano generale del territorio comunale – sia esso il piano regolatore nelle sue varie denominazioni regionali oppure il piano (di settore?) della rigenerazione urbana – o invece di un momento attuativo successivo al piano, pur in coerenza con i contenuti strategici di quest’ultimo?

Alcune sperimentazioni regionali, quali gli accordi operativi promossi dalla Regione Emilia-Romagna, stanno provando a cambiare i riferimenti ordinari dei piani a formazione progressiva e anche in questo caso vi è sicuramente bisogno di un aggiornamento del sapere tecnico al fine di non perdere la necessaria coerenza tra politiche, quadri di riferimento e azioni. Si prefigura qui una disciplina di intervento flessibile, nella quale le trasformazioni



avvengono attraverso accordi stipulati tra la pubblica amministrazione e i soggetti proponenti (privati, pubblici o di altra natura) in coerenza con la superiore “strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale”. È nell’ambito della definizione consensuale e negoziata di questi accordi che saranno definite le prestazioni e i livelli di qualità per il progetto dell’intervento. Occorrerà, quindi, definire i principi guida per le disposizioni riguardanti il sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici che concorrano a realizzare lo standard minimo di qualità urbana ed ecologico-ambientale per gli interventi di rigenerazione, potendo differenziare tali prestazioni nel territorio urbanizzato o per i nuovi insediamenti allo scopo di promuovere gli interventi di riuso e rigenerazione urbana.

Volendo lasciare sullo sfondo le considerazioni sui rischi che sempre accompagnano una eccessiva e generalizzata enfasi sulla flessibilità interessa, invece, sottolineare i possibili sviluppi di un approccio consensuale e per progetti in grado di prevedere una cornice di garanzie e impegni pubblici rispetto ad alcuni determinanti requisiti di rendimento della trasformazione.

Il differimento temporale della selezione delle aree di intervento, se promette di assicurare una migliore coerenza ed efficacia dei processi e una maggiore capacità effettiva di attuazione, richiede anche un rafforzamento del processo di partecipazione collettiva alle scelte che riguardino l’organizzazione urbana e insediativa. Occorrerà affiancare agli strumenti di pianificazione un percorso di affinamento della capacità di lettura critica dei fenomeni in essere e dei loro processi di formazione al fine di elaborare una coscienza collettiva propedeutica alla promozione del cambiamento secondo nuove forme dei valori urbani. Il punto cruciale consisterà, nell’accompagnare questi strumenti esecutivi con alcuni minimi codici di garanzia per il rafforzamento dell’azione pubblica, tali da permettere ai soggetti istituzionali di anticipare i problemi, mobilitare fattori e risorse, avvalersi di basi negoziali garantite, curare la congruenza tra un insieme di politiche di settore e anticipare gli “effetti riflessi” che caratterizzano il sovrapporsi delle molteplici azioni che sempre vengono a svilupparsi ad opera di una disciplina urbanistica che privilegi l’agire per progetti di intervento. Il piano comunale della rigenerazione urbana, se opportunamente interpretato, può diventare la sede privilegiata per assicurare la piena considerazione di tutti gli aspetti qui evidenziati in maniera ancora preliminare.

Michele Zazzi

Professore ordinario in Tecnica e pianificazione urbanistica nell'Università di Parma

Michele Zazzi, dottore di ricerca in Ingegneria edilizia e territoriale, curriculum Pianificazione dei sistemi urbani e territoriali, presso l'Università di Bologna, è attualmente professore ordinario in Tecnica e pianificazione urbanistica nell'Università di Parma. Presso l'Università di Parma è presidente del Corso di Laurea magistrale in Architettura e città sostenibili e del Master europeo di secondo livello in Rigenerazione urbana. È membro del Consiglio dei rappresentanti della Società italiana degli urbanisti e del Consiglio direttivo di Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane. È, inoltre, membro del Comitato scientifico dell'Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio della Regione Emilia-Romagna e coordinatore nazionale dell'Associazione Gruppo 183 per la difesa del suolo e delle risorse idriche.





The image features a solid blue background with several white circular outlines of varying sizes. One large circle is partially cut off by the top edge. Another large circle is partially cut off by the left edge. A small circle is centered in the middle of the page. A larger circle is positioned in the bottom right corner.

Conclusione

La rigenerazione urbana tra “regeneration” e “renewal”

Carlo Berruti, *Scientific Director GPF Inspiring Research*

La Rigenerazione Urbana, nella sua doppia accezione di “regeneration” e “renewal” – termine più onnicomprensivo pure in uso nella lingua inglese – è un concetto in sé lungi dall’esser nuovo, ma che negli ultimi anni, in particolare dall’inizio della rivoluzione socioculturale e urbana arrecata dalla pandemia, ha assunto un livello d’importanza inedito. Sviluppato nell’Inghilterra vittoriana del XIX Secolo per rispondere con azioni concrete alle emergenze di degrado arrecate dall’industrializzazione, la rigenerazione urbana è divenuta a tutti gli effetti uno strumento non solo *correttivo* o di *recupero* di aree critiche, ma un elemento imprescindibile di rilancio della città nel suo complesso, in un contesto di processi di urbanizzazione sempre più rapidi e articolati.

Il 54% della popolazione mondiale vive oggi nelle città, le quali – pur occupando il 3% della superficie terrestre – producono il 60% delle emissioni e il 70% dei rifiuti. Si stima che il trend porterà a raggiungere un tasso di urbanizzazione del 68% entro il 2050, anno in cui la popolazione sarà lievitata dagli attuali quasi 8 miliardi di persone a una soglia prossima ai 10. In valori assoluti, in una generazione, vedremo 2,5 miliardi di nuovi *cittadini* (urbanizzati). Numeri, questi che rendono palese come lo sviluppo di *smart city reali* – e non solo “nel nome” – sia una necessità concreta su ampia scala e non più un obiettivo ambizioso limitato a esempi virtuosi come le attuali 97 *leading cities* facenti parte del C40, il “club” delle metropoli più sostenibili al mondo.

Proprio la rigenerazione urbana, nel senso ampio di valorizzazione e ottimizzazione del potenziale socioeconomico, culturale e ambientale dei tessuti urbani, costituisce un pilastro imprescindibile della *città intelligente*: è una preconditione per un accesso ampio e rapido ai servizi da parte dei cittadini e per uno sviluppo sostenibile e circolare delle attività produttive. Sempre più, la rigenerazione deve costituire l’*ossatura* di un nuovo modello di sviluppo urbano, caratterizzato da una concezione innovativa e condivisa dell’*abitare*, basata su partecipazione e reale coinvolgimento di tutti i cittadini.

Quanto è diffusa tale consapevolezza e percezione tra la popolazione italiana? Come viene “tradotto” in termini concreti il concetto

di rigenerazione urbana nel vissuto comune? E quanto ci si sente collettivamente protagonisti del cambiamento verso città co-partecipate e rigenerate?

A queste domande ha voluto rispondere una ricerca di GPF Inspiring Research, istituto di ricerche sociali e di mercato fondato dal sociologo dei consumi Giampaolo Fabris, condotta a fine 2021 sull'onda della COP26 (la conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici svoltasi a Glasgow, preceduta dall'appuntamento Pre-COP di Milano).

Le definizioni spontanee di rigenerazione urbana emerse dalla rilevazione (condotta su un campione di 1000 italiani, rappresentativo della popolazione adulta per quote di genere, età e distribuzione geografica) sono tuttora prevalentemente incentrate sul concetto di “rimedio” e “recupero”: termini spontanei quali “riqualificazione di zone dismesse” o “miglioramento delle condizioni di quartieri problematici” prevalgono rispetto a concetti più onnicomprensivi relativi al valore aggiunto per la città nel suo insieme, la co-partecipazione e l'accesso ai servizi.

Nel percepito degli italiani, la rigenerazione viene intesa principalmente come l'insieme di interventi applicabili alle *periferie*, che nella sua accezione *propria* sono contabilizzabili in circa 150 nel nostro Paese (considerando i comuni con oltre 50.000 abitanti), una prospettiva restrittiva che non tiene conto delle *periferie di fatto*, corrispondenti a contesti urbani non necessariamente periferici in senso geografico, ma dove comunque vi è accesso limitato o difficoltoso a servizi e istituzioni (tra cui le scuole) o luoghi di relazione e socializzazione. Elementi, questi ultimi, fondamentali per lo sviluppo e il mantenimento della capacità di *resilienza collettiva*, che due anni di pandemia hanno reso un elemento imprescindibile del tessuto sociale e individuale.

Quanto risulta dai dati è anche che meno di 3 italiani su 10 percepisce la rigenerazione urbana come un insieme di interventi strategici per la città nel suo complesso; inoltre, ben un italiano su 6 dichiara di non aver sufficientemente chiaro il concetto per poter esprimere una propria opinione.

Principalmente, il concetto di rigenerazione urbana per Lei corrisponde a...

Un insieme di interventi per il recupero di quartieri tipicamente periferici

37%

Non mi è sufficientemente noto o chiaro il concetto per potermi esprimere

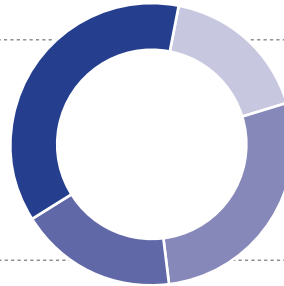
17%

Un insieme di azioni di rilancio per aree specifiche non necessariamente periferiche

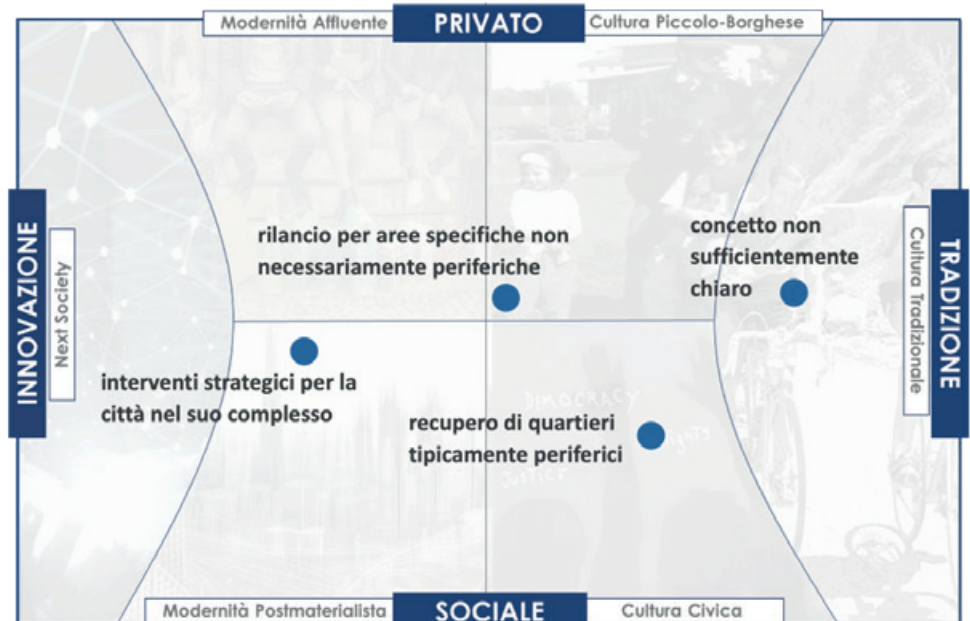
18%

Un insieme di interventi strategici per la città nel suo complesso

28%



Lo strumento di lettura socioculturale proprietario di GPF, il Monitor 3SC, consente di differenziare tali prospettive secondo distinti profili valoriali. Nella *Mappa 3SC*, riportata a seguire, si nota come siano i segmenti di popolazione più protesi verso l'innovazione a vedere la rigenerazione urbana come strategia di rilancio della città, laddove i segmenti più tradizionali tuttora la interpretano come limitata a interventi topici e di recupero. La minore comprensione del concetto stesso di rigenerazione urbana pure risiede tra i segmenti più tradizionali.



Tale quadro richiama l'opportunità di azioni di comunicazione mirate, che informino e al contempo sensibilizzino i cittadini sul valore aggiunto che gli interventi di rigenerazione hanno per il tessuto urbano e il *wellbeing* della popolazione nel suo complesso. Una comunicazione che potrà essere incentrata anche su *case history* virtuose, già in essere, che stanno rendendo il nostro Paese tra i più attivi in alcuni ambiti cruciali della rigenerazione urbana.

Tra questi vi è l'edilizia green, parte importante dell'Agenda 2030 dell'ONU (ben 9 dei 17 obiettivi di sviluppo sostenibile SDG sono in varie modalità legati al green building), un ambito nel quale in particolare il caso della città di Milano è divenuto idealtipico e riportato come eccellenza a livello globale. Le costruzioni green in città, in soli due anni (tra il 2018 e il 2020), sono passate da 218 a 320, con realizzazioni iconiche nel *cuore* stesso urbano, quali Porta Nuova, City Life e Uptown, che ambiscono a creare contesti di interazione ideale e armonia tra il cittadino, il suo ambiente e la collettività. A questi si aggiunge il progetto MIND (Milano INnovation District), che grazie a un percorso di trasformazione avviato dal 2017 su una superficie di un milione di metri quadri nell'area di Expo 2015, promette di creare un distretto urbano dell'innovazione unico in Europa, basato su sostenibilità, benessere, integrazione tra funzioni d'uso e con la natura, con l'obiettivo di divenire un "5-minute district" dove i servizi fondamentali siano raggiungibili in un terzo del tempo del modello "15-minute city" reso celebre dalla sindaca di Parigi Anne Hidalgo.

A tal riguardo, il concetto di rigenerazione urbana non può prescindere dall'ottimizzazione (*de minimis*) e una sempre maggiore innovazione dei sistemi di mobilità: una *new mobility* all'insegna della flessibilità, rapidità, intermodalità, che consenta di fruire di una città realmente integrata e interconnessa.

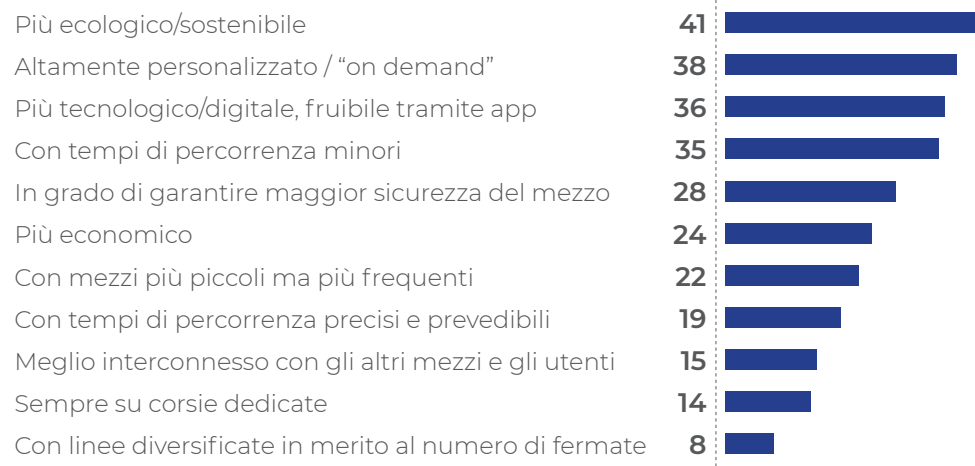
Due anni di pandemia hanno impattato in modo severo sul trasporto pubblico locale, generando tuttavia al contempo l'opportunità di un "reset", sia attitudinale da parte degli utenti, che infrastrutturale da parte delle città. Il proliferare di piste ciclabili e il sorgere contestuale (*in parte casuale, legato a una fase di maturazione dell'industry arrivata a compimento indipendentemente*) di servizi di shared micro-mobility quali il monopattino elettrico, aggiuntosi ai consolidati scooter/car e bike sharing, hanno rimodellato il contesto

urbano, influenzando e modificando le abitudini di trasporto in una fase di ri-trasformazione dai modelli di smart working a nuove modalità hybrid e di rinnovato co-working, costituendo non solo un compendio, ma una parte integrante dell’apporto di rigenerazione urbana complessiva.

L’apporto della smart mobility è di forte impatto e “appeal” tra gli italiani; ricerche condotte da GPF negli ultimi mesi su campioni di user del trasporto pubblico nelle principali città hanno evidenziato un forte bisogno per un servizio di trasporto urbano ecologico, capillare, rapido, fluido e intermodale (all’insegna della “seamlessness”, o possibilità di passare da un mezzo all’altro senza soluzione di continuità), in grado al contempo di non ostacolare il paesaggio urbano, che è sempre più percepito come un valore e un asset a sé stante, in quanto una città “a cui si vuole bene” deve di giocoforza essere gradevole e bella.

Emerge anche una forte esigenza di personalizzazione dell’offerta di trasporto, verso uno scenario ideale di “*servizio on demand*”. In una città rigenerata ideale, si auspica di essere raggiunti dai mezzi pubblici, in luoghi e orari desiderati, obiettivo che si prevede sempre più alla portata, grazie alla crescente integrazione tra sistemi tecnologici, dal GPS all’IoT (Internet of Things), abilitata dal 5G, che garantisca un’interconnessione con latenza minima tra i mezzi e con le infrastrutture *a terra*, fino a scenari sempre più realistici di effettiva totale automazione, in grado di caratterizzare anche i servizi di trasporto urbano su gomma. Servizi che per definizione devono essere letteralmente “nelle mani dell’utente”, gestibili (prenotabili, acquistabili, verificabili) su app integrate e altre piattaforme digitali concepite all’insegna della facilità d’uso e della *gamification*, o ludicizzazione, che oltre a “semplificare la vita” involino gli utenti a utilizzarle.

Come vorrebbe che fosse il trasporto pubblico nella sua città, in uno scenario a 5-10 anni da oggi? Tra le seguenti opzioni, selezioni fino a un massimo di tre [risposta multipla limitata a max 3 scelte].



Solo interventi integrati di ammodernamento del tessuto urbano, che oltre alla riqualificazione propriamente detta consentono una mobilità fluida ed efficiente, nonché una maggiore informazione, partecipazione e condivisione da parte dei cittadini, consentiranno la creazione di una città effettivamente *a misura di cittadino*.

Un obiettivo raggiungibile tramite l'azione congiunta di un panorama di stakeholder che inevitabilmente diviene sempre più variegato e diversificato, a includere quelli pubblici-istituzionali (sovranzionali, nazionali, locali), privati infrastrutturali e tecnologici (manufacturer, sviluppatori di software e servizi) nonché importanti player dalla funzione "educativa" e socializzante: quelli definiti da Christian Iaione (docente di diritto urbanistico alla LUISS Guido Carli e co-direttore di LabGov.City) come "attore cognitivo", cioè in primis scuole e università, e "attore sociale", cioè le organizzazioni del terzo settore. Alleati indispensabili per consentire che la "rigenerazione urbana" effettivamente *generi* e rafforzi nel tempo un senso vero di partecipazione civica: spontanea, forte, condivisa.

Carlo Berruti

Scientific Director GPF Inspiring Research

Direttore Scientifico GPF, esperto di dinamiche di cambiamento socioculturale, specializzato in ricerche di mercato d'impronta scenaristica e indagini di customer experience. Laureato con lode in Scienze Sociali e Politiche presso l'Università di Pavia, con parte del percorso accademico presso la Facoltà di Sociologia della University of Leicester (UK) e l'Università della Sorbona (Parigi), opera in GPF dal 2005, con esperienze precedenti in UK, Bruxelles e Parigi (in Cofremca-Sociovision e CoSight). Responsabile del Monitor 3SC di GPF, si occupa di analisi delle dinamiche di cambiamento socioculturale e dei consumi, con applicazioni soprattutto in ambito Mobilità, Innovazione e Nuove Tecnologie. È responsabile di scenari continuativi in ambito Tech e Automotive, ambito in cui conduce regolarmente attività di formazione e facilitazione manageriali.





CEAS.IT

CEAS S.R.L.
VIALE GIUSTINIANO, 10
20129 MILANO

seguici su



CEAS

ADVISOR TO BUILD THE FUTURE