

amministrative completamente diverse, con il sindaco di Milano, di Roma o di altre città più piccole o comunque diverse, come Torino, ci troviamo alla fine a confrontarci sulle stesse cose. Milano si trova in enorme difficoltà, il sindaco Sala nell'ultimo incontro ha detto che, se non c'è un intervento del Governo, dovrà tagliare di non so quanto il trasporto pubblico su scala metropolitana, e dopo quell'incontro me ne sono andato non dico confortato, perché i cittadini a Napoli ogni giorno giustamente vedono un trasporto pubblico che non è all'altezza. Qui bisogna fare scelte molto chiare.

Mi sentirei di fare un altro appello per la mia esperienza non solo di sindaco: sono stato due anni, prima di diventare sindaco, presidente della Commissione controllo bilancio del Parlamento europeo, che visionava tutti i fondi europei: bisogna dare più fondi europei alle città. Questa è una sede politica e istituzionale di altissimo livello: il Paese deve decidere. Ha scelto la strada delle città metropolitane della "riforma Delrio", secondo me più positiva che negativa, anche se è stata poi abbandonata, ma dobbiamo portarla fino in fondo. Oggi c'è un conflitto forte, al di là degli schieramenti politici, tra regioni e città. Che cosa vuole fare il Paese? Il rischio è che rimaniamo sindaci eletti, tutti, di qualsiasi colore politico, per legge sindaci delle città metropolitane, perché eletti sindaci del capoluogo, e le regioni... Il presidente della mia regione, ad esempio, legifera su acqua, trasporti e rifiuti come se la città metropolitana non esistesse, e questo crea solo contenzioso tra ambiti. Che facciamo? A questo punto, non ha senso, ma lo dico da un punto di vista istituzionale, non è un fatto politico. Pensate che la città metropolitana di Napoli (3 milioni 600 mila abitanti) è il 57 per cento della popolazione campana. Non si può legiferare come se non esistesse. Si sta creando un contenzioso che durerà per i prossimi cinque anni, ed è una follia. Fondi europei: le regioni sono programmazione? Dobbiamo intervenire più sulle periferie? Abbiamo un sacco di lavori. Per i prossimi tre anni, faremo 3 miliardi di opere pubbliche, soprattutto nelle periferie: strade, infrastrutture, trasporto pubblico, metropolitana. Abbiamo detto l'altra volta che sono opere strategiche. Certe volte, dobbiamo andare in regione per farci autorizzare sul tipo di lampione che dobbiamo mettere nel progetto su via Marina, uno degli assi principali della città, che collega la periferia al centro. La regione deve fare programmazione, non può intervenire sulla gestione e magari esercitare un potere secondo me non gli doveva appartenere".

5. CONCLUSIONI

In conclusione, la Commissione, fedele al suo ruolo d'inchiesta, ha raccolto istanze, denunce, problemi, suggerimenti. Si è garantita una importante presenza fisica, con la missione, e una interlocuzione ampia, una vera campagna di ascolto, che ha raccolto interventi e anche contributi successivi. Se il compito di questa relazione è fornire un quadro della situazione insieme a proposte operative, sia sul piano normativo sia su quello esecutivo, la carrellata di interventi di cui si è appena dato conto, sembra contenere tutto: analisi della situazione, esame delle problematiche, indagine sul contesto e anche proposte, orientate alla partecipazione, alla presenza istituzionale.

Si sono sollevate criticità sui temi della microcriminalità, per esempio, non meno pervasiva e pericolosa di quella organizzata; problemi, poi, sui beni da assegnare, sui ritardi burocratici, sulla mancanza di spazi; preoccupazioni sulle questioni ambientali e

su quelle abitative. Nodi cruciali per fare in modo che la periferia torni ad essere solo un luogo geografico e non più un sinonimo di degrado e di marginalità sociale.

Nella sua audizione, il sindaco di Napoli, Luigi De Magistris, nel raccontare il suo lavoro amministrativo, ha voluto sottolineare che “che c'è stata una risposta importante della città, soprattutto sotto il profilo della partecipazione popolare, democratica. I cittadini si sono rimboccati le maniche e hanno veramente cominciato sempre più a prendersi cura della città”.

Questa affermazione riguarda qualcosa di più di una semplice percezione ma una realtà che la Commissione ha riscontrato nella quasi totalità delle affermazioni contenute nelle audizioni effettuate. Ad avviso della commissione si tratta dell'asset più strategico e, per questo, da non disperdere ma da proteggere con adeguate politiche di supporto e di sviluppo.

CAPITOLO 3



MILANO

PAGINA BIANCA

1. LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: UNA DIMENSIONE DI RANGO EUROPEO

“...le aree metropolitane italiane costituiscono degli asset rilevanti del sistema paese...Al contempo, in ragione delle dinamiche insediative e delle densità demografiche, in esse si concentrano anche squilibri territoriali e carenze infrastrutturali...Le dinamiche di agglomerazione urbana nei diversi contesti regionali sono l’esito di processi insediativi che, nel loro evolversi storico e in relazione al perimetro dei confini amministrativi, definiscono configurazioni metropolitane differenziate sul piano urbanistico e funzionale.”

(Documento di Programma del PON Metro 2014-2020).

Il quadro composito e articolato delle città metropolitane italiane è leggibile nel confronto tra i più elementari dati geografici (ISTAT, 2014). Rilevanti sono le differenze riguardo l’estensione fisica e la frammentazione amministrativa delle città metropolitane ma è significativo che nel rapporto tra comune capoluogo e area di riferimento ciò che accomuna tutte le situazioni, con le sole eccezioni di Roma e di Genova, è la ripartizione dei pesi demografici, attestata mediamente su un rapporto un terzo/due terzi a favore delle aree di riferimento.

Provincia - metropolitana	Città n. comuni	sup. terr. Kmq	sup. terr. capoluogo	% sup. cap./tot.	abitanti	abitanti capoluogo	% ab. cap./tot.
TORINO	316	6.827	130	1,90	2.297.217	902.137	39,27
MILANO	134	1.575	181	11,49	3.176.180	1.316.052	41,44
GENOVA	67	1.839	243	13,21	868.046	596.571	68,73
VENEZIA	44	2.462	414	16,82	857.841	264.534	30,84
BOLOGNA	56	3.703	140	3,78	1.001.766	385.253	38,46
FIRENZE	42	3.514	102	2,90	1.007.252	377.207	37,45
NAPOLI	92	1.171	117	9,99	3.127.190	989.111	31,63
BARI	41	3.825	116	3,03	1.261.954	322.751	25,58
REGGIO CALABRIA	97	3.183	236	7,41	550.010	184.962	33,63
totale					14.147.456	5.338.578	
ROMA					4.321.244	2.866.238	66,33
totale					18.468.700	8.204.816	44,43
Popolazione Italia	60.782.668	popolazione urbana/totale			30,38	13,50	

A Venezia la superficie del capoluogo è comprensiva delle acque interne (257 kmq)

La Città metropolitana di Milano è composta da 134 comuni, ha una estensione di 6.827 chilometri quadrati ed è popolata oggi da 3.196.825 abitanti (1.337.155 nel comune di Milano), quasi un terzo dei residenti dell'intera Lombardia. La popolazione della Città metropolitana è sostanzialmente stabile da circa un decennio, con un tendenziale incremento negli anni più recenti, che evidenzia come negli anni della crisi mondiale Milano sia tornata a crescere (Cresme): tra il 2008 e il 2015 nel comune capoluogo si registra un aumento di 131.000 residenti e nel territorio metropolitano di 229.000.

Anche per l'area milanese, con la sua elevata densità e polarizzazione (paragonabili solo a quelle di Napoli), risulta preponderante il peso demografico del territorio esterno al capoluogo e su tale assetto si modellano anche molti indicatori economici e di relazioni funzionali (il Censis riporta che i pendolari che ogni giorno entrano a Milano sono 592.000 mila, oltre il 45% della popolazione residente nel Comune), a conferma dell'immagine ormai consolidata di un territorio fortemente interconnesso e caratterizzato da urbanizzazione continua.

La dimensione metropolitana è per Milano una questione fortemente radicata sia nella realtà economica e territoriale sia in quello della ricerca delle forme di rappresentanza degli interessi e di governo dei fenomeni sociali ed economici. Fin dagli anni Cinquanta la realtà milanese è stata analizzata e riconosciuta come area metropolitana e risalgono a quel periodo anche i primi tentativi di definire un assetto amministrativo adeguato per la scala dei problemi. In un processo evolutivo originale per la particolarità del contesto, si sono succedute diverse fasi di fervore culturale e politico in cui Milano si è posta in una prospettiva di grande metropoli industriale europea. È significativo che molte analisi sull'area milanese abbiano utilizzato un approccio comparativo con altre realtà europee di dimensioni e caratteri omologhi: dalla ricerca pionieristica del Politecnico dei primi anni Novanta sui vantaggi competitivi delle città (Morandi et al., 1992), dove Milano è posta a confronto con Barcellona, Lione, Monaco di Baviera e Stoccarda, fino al recentissimo Osservatorio Milano 2017 di Assolombarda, che ripropone le stesse città di riferimento con un set di indicatori più ampio e adeguato allo scenario dell'economia e della società del nuovo millennio.

Il territorio della Città metropolitana si qualifica oggi come un'area ancora fortemente produttiva e competitiva, capace di attrarre investimenti, imprese e talenti a livello internazionale (Assolombarda, *Booklet Italy, Lombardy and Milan 2016*). Tra i principali punti di forza della “*mega city region*” milanese, ci sono un sistema economico multisettoriale, centrato su un nucleo manifatturiero di base integrato con un sistema dei servizi molto sviluppato, una rete virtuosa di piccole e medie imprese connesse con le grandi imprese e multinazionali, la concentrazione di tredici prestigiose università, strettamente collegate al sistema imprenditoriale, una forte specializzazione nei settori a elevata intensità di conoscenza e la disponibilità di capitale umano altamente qualificato.

Questa realtà convive con quella problematica delle condizioni di fragilità sociale e delle nuove povertà. Secondo il Rapporto 2016 della Caritas Ambrosiana, si assiste, rispetto alla fase di inizio crisi del 2008, a un rilevante aumento delle persone con problemi di reddito, di occupazione e di abitazione. L'incidenza degli stranieri che si sono rivolti ai centri diocesani è diminuito dal 2008 al 2015, passando dal 74 al 63%, con un incremento delle situazioni di fragilità degli italiani. Nel 2015 è stato registrato un + 38% di italiani con problemi di occupazione e un + 47% con problemi di reddito rispetto al 2008. Ma il dato più rilevante riguarda le persone che hanno espresso richieste legate all'abitazione, aumentate del 64,2% rispetto al 2008.

Diverse sono le criticità diffuse nell'area milanese: la domanda abitativa e l'inserimento sociale di popolazioni svantaggiate (separati, disabili, minori ...), l'abitare temporaneo di migranti e rifugiati, l'assistenza ai “nuovi poveri” (anziani, disoccupati...) e diverse sono anche le popolazioni e le aggregazioni metropolitane (studenti fuori sede, associazioni culturali, terzo settore...) che costituiscono preziose risorse sociali impegnate a cooperare in variegate esperienze virtuose (in gran parte documentate dal lavoro di ricognizione svolto dalla Commissione sul territorio milanese) che necessitano però di un orizzonte di welfare allargato a soluzioni integrate.

“Quando una città torna ad essere attrattiva arrivano due tipi di popolazione. La prima è costituita da quelli che possono praticare il gioco della competizione, quindi: studenti universitari, nuovi professionisti, imprese e società di servizi alle imprese, potremmo dire le categorie di reddito medio-alte, prevalentemente giovani, oggi peraltro giovani che arrivano da tutto il mondo, non più soltanto dalla periferia urbana e dal sud Italia. La seconda categoria è data dalla parte opposta dell'oscillazione sociale, cioè quella disperata; la città attrattiva è la città che porta con sé anche chi bussa alle sue mura perché ha bisogno e cerca quelle possibilità che sono occasione di riscatto. Entrambe sono popolazioni giovani e diversamente dinamiche, è gente che vuole stare nella città, che cerca la città con forza e questo la rende anche fortemente competitiva. La città che vince è quella che punta su entrambe le componenti, vincendo su entrambi i fronti non su uno solo”

(assessore Gabriele Rabaiotti, audizione in Commissione)

2. MILANO METROPOLITANA - UN ENTE PER NUOVE POLITICHE PER LE PERIFERIE E LA RIGENERAZIONE URBANA E TERRITORIALE

In Italia la rigenerazione urbana è entrata nel dibattito pubblico con qualche anno di ritardo rispetto ad altri paesi dell'Europa nord-occidentale. È solo con la stagione dei programmi complessi degli anni Novanta, infatti, che anche nelle esperienze italiane è stato introdotto un approccio integrato attento alla dimensione fisica e sociale, basato sull'attivazione locale e la partecipazione degli abitanti, spingendo studiosi, amministratori e operatori a parlare di “rigenerazione urbana” in luogo della acquisita riqualificazione (Palermo 2001, Cremaschi 2002, Marcelloni 2005).

Oggi la rigenerazione urbana si confronta con le nuove trasformazioni delle città italiane ed europee, in cui non è possibile disgiungere i temi delle periferie, della sicurezza urbana, della casa e dell'abitare, senza affrontare in termini complessivi e integrati la definizione di nuove politiche per le città, rivedendo anche compiti e funzioni dei comuni e della città metropolitana.

Non a caso la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, ha concentrato le sue missioni nelle città metropolitane, che rappresentano le realtà in cui si stanno verificando i più grandi cambiamenti degli ultimi anni.

Affrontare oggi il tema delle periferie significa affrontare la complessità della trasformazione fisica e sociale delle città, con il sorgere delle nuove povertà, la pressione degli immigrati, la trasformazione delle modalità di produrre e conseguentemente dell'organizzazione del lavoro, delle aree dismesse industriali e non, con i problemi dell'inquinamento atmosferico, delle acque e dei rischi idrogeologici.

Tutto ciò richiede una rinnovata azione politica, ma anche un modello di programmazione e cooperazione istituzionale capace di adottare strategie multidimensionali per affrontare problemi complessi, coinvolgere diversi attori sociali ed economici e garantire una strategia che sappia affrontare nel tempo e in maniera integrata i cambiamenti e risolvere i problemi che creano fragilità sociale ed individuale.

L'esperienza milanese, nella sua flessibilità e adattività, ha portato molti comuni a sperimentare progetti di rigenerazione urbana nell'ambito dei programmi promossi dal Governo e dalle Regioni (quali i Contratti di quartiere, i Programmi di riqualificazione urbana o i Programmi integrati di intervento) ma la mancanza di una visione unitaria l'ha finora limitata a una somma di belle esperienze, che non sono state in grado di generare competenze specifiche, precisi strumenti e modelli d'azione per definire strategie e gestire processi per una nuova politica urbana.

In una prospettiva strategica, la Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo al tema della rigenerazione urbana fin dalla definizione dei suoi principi statutari. La definizione di politiche di rigenerazione urbana orientate a una riqualificazione delle periferie dei centri urbani in una logica policentrica rientra infatti tra i contenuti del Piano territoriale metropolitano elencati dal comma 4 dell'articolo 36 dello Statuto dell'Ente.

Un altro essenziale riferimento assunto per approcciare il tema della rigenerazione è costituito dall'articolo 30 dello Statuto, che indica che la città metropolitana instaura forme di cooperazione e collaborazione con i comuni o con le Unioni di comuni dell'area metropolitana ai fini dell'organizzazione e gestione comune di servizi, della gestione coordinata e condivisa dell'esercizio delle rispettive funzioni, ovvero per la realizzazione di opere pubbliche di comune interesse.

Anche tra i principi ispiratori del Piano strategico - approvato dal consiglio metropolitano nel maggio 2016 - figurano la coesione e la cooperazione tra territori e tra soggetti (istituzioni, autonomie funzionali, realtà economiche e sociali, mondo associativo e del Terzo settore) per la promozione di politiche e progetti connotati da una forte impronta operativa, per la qualificazione del territorio e per la strutturazione di reti di gestione di servizi.

Il Piano strategico prevede sei “piattaforme progettuali” su cui poggiare l’azione della città metropolitana, in interazione con altri *stakeholder*, ma manca una specifica azione strategica che riguarda le periferie e la lotta alla povertà, anche se in molte parti si tratta di temi riconducibili a tali argomenti. Il tema periferie è diventato centrale nelle politiche nazionali e metropolitane dopo la decisione del Governo di destinare oltre due miliardi di euro nel 2017 per la rigenerazione edilizia e sociale delle periferie e dopo l’elezione del Sindaco Giuseppe Sala che ha fatto di questo tema uno dei capisaldi del suo programma di mandato.

In tale rinnovata prospettiva strategica è stata perciò colta l’importante opportunità offerta dal “bando periferie 2016”, ovvero dal Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie finalizzato alla realizzazione di interventi urgenti per la rigenerazione delle aree urbane degradate, istituito dall’articolo 1, c. 974 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016).

3. IL PROGRAMMA STRAORDINARIO SULLE PERIFERIE COME OCCASIONE DI PROGETTUALITÀ STRATEGICA

Il bando periferie è stata una prima occasione per rinforzare il ruolo strategico della città metropolitana. La scelta del Governo di coinvolgere non solo le città capoluogo ma anche le città metropolitane ha permesso di attivare un nuovo livello di cooperazione tra esse e i loro comuni e, nel caso di Milano, ha fornito l’opportunità di sperimentare un modello “meneghino” per la definizione di un’agenda metropolitana della rigenerazione urbana e dell’intervento sulle periferie.

La proposta progettuale di Città metropolitana di Milano “Welfare metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza”, si è posta la finalità di definire un tema includente e trasversale rispetto agli argomenti di progetto indicati dal bando e di assumerlo quale campo di sperimentazione di modalità di intervento innovative, efficaci e replicabili, in grado di coniugare la rigenerazione urbana con un welfare metropolitano, e di superare l’approccio emergenziale, i localismi e la settorialità per dare risposta a diverse condizioni di fragilità sociale in una dimensione territoriale ampia. L’obiettivo del progetto è quello di innescare processi di riqualificazione di spazi sottoutilizzati o abbandonati attraverso interventi che sappiano rispondere alla domanda abitativa di fasce deboli della popolazione e al contempo alla necessità di luoghi per attività culturali, aggregative, anche a valenza economico-produttiva, volte a sostenere l’inclusione sociale, oltre che a promuovere un sistema di mobilità sostenibile che metta in rete tali spazi.

La dimensione economica del progetto ammonta complessivamente a oltre 50 milioni di euro, di cui 40 milioni a valere sul bando. Tale contributo è indirizzato per 39.298.404 euro a interventi in opere pubbliche e azioni sociali da attuare dai comuni e per 701.596 euro ad attività di pianificazione, e.government, marketing territoriale, sviluppo di nuovi servizi e formazione. Città metropolitana di Milano ha ritenuto, pur privilegiando l’assegnazione delle risorse per opere e azioni direttamente incidenti sui territori, di riservare una quota di poco più dell’1,7% del finanziamento per potenziare e sviluppare le proprie capacità di coordinamento e il proprio ruolo di regia attiva del

progetto, nella prospettiva strategica di realizzare e implementare in via permanente e ordinaria un incubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale.

Il progetto di candidatura è stato definito 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, ciascuno afferente a un'aggregazione di comuni dell'area metropolitana, all'interno dei quali il tema della rigenerazione viene declinato in base alle potenzialità del territorio di riferimento. Il progetto di Città metropolitana di Milano può essere così definito al contempo un mosaico di progetti (oltre cinquanta interventi nei sei programmi), coerenti e fortemente caratterizzati dalla strategia comune rappresentata dal tema, e una tessera nel mosaico più ampio del Piano strategico, di cui intende rappresentare uno dei primi campi di concreta sperimentazione.

Nel concreto, la città metropolitana ha svolto un ruolo importante coordinando i partner (comuni e agenzie sociali) e organizzando un apposito ufficio con l'obiettivo di usare l'esperienza del bando per creare competenze e definire modelli di intervento che diano forma ad un'azione che richiede continuità. Attraverso la sottoscrizione di sei patti territoriali, per ciascun ambito territoriale coinvolto, Città metropolitana ha implementato attività di supporto e accompagnamento che nella fase di sviluppo intende consolidare ulteriormente stimolando le progettualità delle zone omogenee e individuando in esse i soggetti propulsivi di programmi di rigenerazione che possano includere progressivamente territori più estesi di quelli attualmente interessati dagli interventi.

La prospettiva della rigenerazione urbana si accompagna dunque a un radicale cambiamento del modo di affrontare la pianificazione, un cambiamento che non è secondario all'introduzione di nuovi contenuti per i progetti. In particolare pianificare un intervento di rigenerazione urbana presuppone l'acquisizione di specifiche competenze al fine di:

- saper integrare tra loro temi e dimensioni che all'interno delle amministrazioni hanno tipicamente rappresentato ambiti di competenza separati;
- saper agire in modo trasversale ai tradizionali confini amministrativi e costruire aggregazioni strategiche all'interno di territori ampi;
- saper mobilitare attori e comunità molteplici nell'organizzazione pratica di servizi che, combinando welfare e altre funzioni di rilevanza metropolitana, sappiano costituire nuove centralità per il territorio.

La dotazione di tali capacità e lo sviluppo di un'attitudine progettuale rappresentano gli obiettivi rispetto ai quali, grazie alle risorse derivate dal bando periferie, Città metropolitana intende intraprendere un più generale *rearrangement* per veicolare l'innovazione organizzativa. Guardando oltre il programma, in una dimensione strategica di medio-lungo periodo, l'attivazione dell'incubatore metropolitano per la rigenerazione territoriale rappresenta la sfida più ambiziosa, comportando la realizzazione di un'organizzazione stabile, all'interno di Città metropolitana di Milano, che alimenti e acceleri lo sviluppo delle progettualità del territorio attraverso una serie di servizi e risorse di supporto, organizzati e sviluppati dal proprio management e offerti sia direttamente che attraverso la propria rete di contatti.

L'incubatore metropolitano, potrebbe essere la risposta alla critica emersa da più parti durante i lavori della Commissione e che riguarda sostanzialmente l'attuale frammentarietà degli interventi e delle tematiche inerenti ai progetti sulle periferie.

4. IL RUOLO DELLA CONOSCENZA - UNO SVILUPPO DELL'INDAGINE ISTAT SULLE PERIFERIE MILANESI.

ISTAT ha fornito alla Commissione una lettura delle periferie urbane di Roma e Milano attraverso i dati del censimento 2011, con la definizione di una serie di indicatori specificamente studiati. Il modello di analisi è stato sperimentato sui capoluoghi delle due città metropolitane, con la disponibilità di ISTAT ad allargare il campo d'indagine ai comuni metropolitani. Per Milano, in particolare, la griglia territoriale fine ha assunto quali riferimenti NIL (nuclei di identità locale) del piano di governo del territorio.

La condizione di periferia non è più qualificabile esclusivamente in termini localizzativi, come luogo altro dal centro. Le trasformazioni socio economiche nelle città metropolitane rappresentano la frontiera della globalizzazione con le conseguenze che ciò comporta sui nuovi e diversi bisogni di servizi, sulle modalità produttive, sul capitale umano, e l'impegno di ISTAT a sperimentare nuovi indicatori per la lettura di tali cambiamenti, costituisce un contributo importante a un riconoscimento della condizione contemporanea di periferia urbana.

La città metropolitana di Milano ha una solida tradizione di analisi territoriale e statistica ed è stata oggetto di numerose ricerche e osservatori (citiamo in particolare l'osservatorio di [Urban@it](#), con cui Città metropolitana ha sottoscritto un accordo di collaborazione). Sarebbe auspicabile avviare una collaborazione con ISTAT, coinvolgendo e coordinando i Comuni metropolitani, che permetta di aiutare la politica e le istituzioni a definire programmi e progetti coerenti con le diversità sociali e economiche di ogni sub-area metropolitana.

L'attività analitica sulle periferie non è infatti funzionale solo alla conoscenza dei problemi ma anche alla valutazione degli esiti e degli impatti generati dai progetti di rigenerazione, per consentire eventuali ri-orientamenti in corso d'opera degli stessi e revisioni delle priorità nelle politiche future. Mentre il monitoraggio dei progetti è inteso come attività indirizzata a controllare il conseguimento dei risultati previsti (sulla base di indicatori quanto più possibile riconducibili a "prodotti" attesi e al criterio di efficienza della realizzazione), la funzione di valutazione è rivolta a considerare "l'efficacia" dell'azione attivata rispetto agli obiettivi generali per rispondere ai quali il progetto è stato concepito. Valutare il cambiamento, nella complessità degli aspetti che lo producono, riveste un'importanza fondamentale nelle politiche di rigenerazione e risulta quindi di grande rilievo la disponibilità di indicatori di valore scientifico quali strumenti di supporto alle decisioni.

5. TEMI EMERSI DALLE AUDIZIONI E DALLA MISSIONE

Nei dossier finali della Commissione d'inchiesta i temi emersi durante le audizioni e le missioni nelle città metropolitane, sono stati riassunti in cinque capitoli: *sicurezza, casa, rigenerazione urbana, servizi territoriali, risorse*, ai quali vanno

aggiunte tutte le esperienze di partecipazione e sperimentazione di servizi che vedono protagonisti volontari e associazioni.

Con la stessa logica vengono riportate le risultanze delle audizioni relative alla città metropolitana di Milano.

5.1 Sicurezza

Il capo della polizia prefetto Franco GABRIELLI ha tracciato un quadro dei problemi e degli interventi:

“Il capoluogo lombardo fa registrare un trend positivo degli indicatori di sicurezza, evidenziando nel 2016 una diminuzione dei delitti del 5,3%, in particolare degli omicidi, delle rapine e dei furti. Le attività investigative svolte dalle forze di polizia nello scorso anno hanno portato a individuare gli autori di oltre 15.000 delitti, con la denuncia e l’arresto di più di 23.000 persone. Nelle periferie più esposte ai fenomeni di criminalità diffusa e di degrado, ricadenti principalmente nelle giurisdizioni dei Commissariati di pubblica sicurezza di Lambrate, Mecenate, Quarto Oggiaro e Scalo Romana, si è intervenuti con un rafforzamento degli organici proprio per far fronte alle esigenze di contrasto alla criminalità. Altamente soddisfacenti risultano gli standard del dispositivo di controllo del territorio, in forza dei quali sono stati possibili significativi risultati di servizio, come l’intercettazione e la neutralizzazione dell’autore della strage di Berlino avvenute a Sesto San Giovanni nello scorso mese di dicembre.

Dal punto di vista dei fenomeni di criminalità diffusa Milano presenta alcune peculiarità. La più evidente è la presenza di bande giovanili sudamericane che si rendono protagoniste di reati predatori, di risse e di aggressioni al fine della conquista e del predominio su porzioni di territorio e sui traffici criminali che su di essi si sviluppano, tra cui grande rilevanza ha lo spaccio di sostanze stupefacenti. Anche in questo ambito lo scorso anno la Squadra mobile di Milano ha concluso con successo diverse operazioni di contrasto alla criminalità delle gang giovanili, conclusesi con l’arresto di soggetti affiliati alla banda dei “Latin Kings Chicago” e del clan rivale “MS-13”, entrambi interessati nel traffico della droga. Proprio lo spaccio è, infatti, uno dei fenomeni di criminalità diffusa più ricorrenti sia in alcuni quartieri centrali che in quelli periferici dove interi immobili ad uso industriale ormai in disuso vengono spesso utilizzati come luogo di spaccio degli stupefacenti oltre che per l’esercizio della prostituzione. Complessivamente, durante il 2016, l’attività antidroga ha permesso di sequestrare 1.135 kg. di stupefacenti e di denunciare all’autorità giudiziaria 1.519 soggetti, di cui 1.193 arrestati.”

L’assessore alla sicurezza Carmela Rozza ha evidenziato alcuni specifici problemi che determinano situazioni di insicurezza:

DROGA: “C’è nella nostra città un nuovo marketing sulle nuove generazioni che riguarda le droghe. Quando l’eroina costa 5 euro, è chiaro che quell’eroina viene messa sul mercato per creare dipendenze. È un problema che riguarda la sicurezza dei nostri giovani, perché tiene insieme eroina e hashish e rischia di trasformarsi in un grande mercato per le droghe pesanti. Se si tengono sullo stesso piano il fumo e la

pillola chimica, il ragazzo che si fa la canna di marijuana e vede che non gli succede niente pensa che anche il resto sia uguale.

LATINOS: Altra questione è quella legata alle bande di latinos. C'è un aspetto molto serio che riguarda i ricongiungimenti familiari. Spesso queste famiglie vengono a Milano a lavorare e lasciano i propri figli nel paese di origine, mandando loro parte del guadagno del proprio lavoro e con quei pochi soldi lì si vive bene. Verso i 13-14 anni si fa il ricongiungimento familiare. Questi ragazzi che, tutto sommato, non se la passavano male vengono qui e trovano appartamenti super piccoli, non sono più né dell'America Latina né milanesi. Sono alla ricerca di un'identità e la trovano nella banda. È un problema serio perché queste bande sono molto violente. È stato avviato un forte dialogo con i Consolati dell'America Latina per cercare le soluzioni per governare meglio il fenomeno. Per esempio, in occasione delle feste nelle aree verdi organizzate da queste comunità, si farà un bando per avere guardie ecologiche volontarie tra i cittadini che provengono dal Sud-America, nel rispetto del principio: comunità unica, regole comuni.

ROM: Per quanto riguarda il tema dei rom, anche in questo caso bisogna fare outing sulla legalità all'interno delle comunità, perché in tutte le società, anche quelle culturalmente diverse, il tema legalità deve nascere all'interno della comunità stessa. Bisogna, insomma, far recepire il senso della legalità, perché fino a quando arrangiarsi usando il bene altrui è, per questa gente, normalità, non si troverà mai la chiave d'apertura di quella porta. Per quanto concerne gli sgomberi, sgomberare i campi senza offrire soluzioni alternative credibili non serve a nulla. L'esperienza ci dice che tutti gli sgomberi effettuati fino ad oggi hanno prodotto solo nuovi campi e costretto la polizia a sgomberare di continuo, a volte hanno causato anche l'occupazione di case popolari.

Di particolare interesse per i futuri bandi per la rigenerazione delle periferie, è la seguente sottolineatura dell'assessore Gabriele Rabaiotti:

“In questo panorama appare un errore il fatto che, nei finanziamenti per le periferie, ci sia una prevalente attenzione alla parte relativa all'edilizia rispetto a quella concernente la sfera sociale, con la conseguente carenza, sul nascere, di tutti quei servizi di accompagnamento e affiancamento legati alla formazione, allo sport, alla cultura che rappresentano elementi decisivi del rapporto tra istituzioni e cittadino. Ne consegue in questi quartieri un senso di rivendicazione forte, a volte anche nervosa e violenta, che segna per le istituzioni la incapacità di “stare dentro” a questi contesti e rappresenta l'humus più florido per l'insorgere di fenomeni di illegalità.

Tutti i sindaci della città metropolitana hanno richiesto di avere più strumenti per garantire più sicurezza dei cittadini, e a tal fine si ritiene che le decisioni approvate dal Parlamento dello sblocco delle assunzioni di personale di polizia locale, unitamente a maggiori strumenti di contrasto alla illegalità sia un importante passo in avanti utile per coniugare i progetti di rigenerazione urbana e delle periferie con la legalità e il rispetto delle regole.

Si ritiene di grande rilievo e urgenza l'attivazione del Comitato metropolitano previsto dal “decreto Minniti” per avere un luogo di analisi e concertazione stabile in tema di sicurezza urbana. L'articolo 6 del decreto-legge n. 4 del 2017 prevede infatti questo nuovo organo collegiale, presieduto congiuntamente da prefetto e sindaco metropolitano, deputato a sviluppare l'analisi dei problemi nel territorio della Città metropolitana e promuovere il confronto sui temi della vivibilità e del decoro tenendo conto delle interrelazioni esistenti. Per far ciò partecipano al Comitato i sindaci interessati in ragione delle tematiche affrontate e i soggetti pubblici e privati che possono concorrere ad affrontare e risolvere i problemi di volta in volta esaminati.

5.2 Casa

Emerge dai dati che il Comune di Milano negli ultimi 15 anni registra una variazione media annua di incremento di circa 2,6% di popolazione in età compresa tra i 20 e 40 anni. È un dato in controtendenza rispetto al passato e testimonia l'attrattività del sistema Milano. Ciò richiede un'analisi e un piano di risposta ai bisogni abitativi che sia in grado di affrontare i cambiamenti in atto.

È unanime la posizione contrarie degli amministratori locali all'edilizia sociale pubblica così come è stata concepita in passato, così come è unanime il giudizio negativo su Aler Milano nella gestione del patrimonio abitativo di proprietà regionale.

A fronte di questa realtà, la Regione Lombardia ha recentemente introdotto la legge 8 luglio 2016 n. 16 “Disciplina regionale dei servizi abitativi” che ha abrogato il vigente testo unico del 4 dicembre 2009 n. 27. Con delibera n. 7004 del 31 luglio 2017 la Giunta regionale ha approvato il regolamento “Disciplina della programmazione e dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e permanenza nei servizi abitativi pubblici in attuazione di quanto disposto dall'articolo 23 della legge regionale 8 luglio 2016, n.16”, definendo la casa sociale (ERP) un servizio. Rispetto a tale rinnovato quadro normativo, diventa urgente per la Città metropolitana:

- definire il proprio ruolo, rispetto a Regione e Comuni, quale ente ad una scala adeguata per monitorare i bisogni abitativi tenendo conto dei cambiamenti sociali in atto e dei bisogni delle popolazioni metropolitane temporanee (studenti, insegnanti, ricercatori, famigliari di persone ricoverate in strutture ospedaliere);
- ricercare un modello di cooperazione con le realtà del territorio che operano nel settore immobiliare residenziale (cooperative, privati che sperimentano l'housing sociale, banche e fondazioni bancarie) dedicato alla domanda di chi non ha titolo di avere un alloggio sociale ma non ha neppure possibilità di accesso al mercato libero;
- definire, in accordo con la Regione, un nuovo modello di gestione delle case pubbliche superando la frammentazione determinata dalla presenza di alloggi ERP regionali e comunali;
- ridefinire le funzioni previste dalla legge n. 56 del 2014 prevedendo che la Città metropolitana possa avere un ruolo di governo nella programmazione dell'edilizia sociale e delle politiche dell'abitare.

Su questi temi l'assessore ai lavori pubblici e case del Comune di Milano Gabriele Rabaiotti ha messo in evidenza l'esigenza di cambiare le modalità di gestione del "servizio" casa:

“Sul tema dell’edilizia residenziale pubblica, gli alloggi di proprietà del comune di Milano, in gestione oggi a Metropolitana milanese, sono 28.734. Si tratta di una buona dotazione che non richiede un numero superiore di case popolari. I problemi stanno altrove: la mobilità interna al patrimonio che è, praticamente, inesistente, cioè l’affitto pubblico diventa, nei fatti, una sorta di proprietà privata e questo non è funzionale. L’affitto popolare è, infatti, un servizio di interesse generale se è davvero un servizio per tutti, non soltanto per i primi fortunati che ci arrivano e, quindi, la mobilità all’interno del patrimonio edilizio pubblico è decisiva per essere veramente un servizio. In sostanza è un diritto entrare avendo i requisiti di accesso, ma si deve anche poter uscire quando quei requisiti cambiano. Decisivo, in tal senso, prevedere anche un’offerta di locazione a canoni accessibili che favorisca questa mobilità.”

Sullo stesso tema l'assessore alle politiche del lavoro, attività produttive, commercio e risorse umane, Cristina Tajani ha evidenziato l'esigenza di affrontare il tema della riqualificazione energetica degli edifici pubblici e privati. Importante inoltre la sottolineatura dell'esigenza di rifinanziare la legge n. 266 del 1997 che finanziava attività economiche in aree urbane degradate perché il lavoro insieme alla casa sono i due pilastri degli interventi sulle periferie.

“In relazione al tema della riqualificazione dell’edilizia abitativa, ha vinto il progetto “sharing city” in materia di riqualificazione energetica sia di edilizia residenziale pubblica sia di edilizia privata. L’obiettivo del progetto era raggiungere 25.000 metri quadrati di riqualificazione, ma si stima di poterne fare quasi 40.000. Due grandi edifici in via San Bernardo sono già partiti con le attività anche di rilevazione energetica attraverso sensori molto sofisticati del comportamento energetico dell’edificio, al fine di indicare la direzione di marcia della riqualificazione. Si è provato, inoltre, sempre a integrare l’aspetto abitativo con l’aspetto di animazione economica, quindi con l’idea di non distinguere i quartieri in cui si vive da quelli dove si lavora, contribuendo così a sviluppare un mix di abitazione e di attività economica, che poi restituisce vivibilità. In passato è stato molto utile uno strumento normativo che era la legge n. 266 del 1997 che finanziava attività economiche in aree urbane definite degradate. Questo strumento, poi purtroppo non rifinanziato, prevedeva una parte di risorse a fondo perduto e una rotativa. Si sta continuando a utilizzare lo strumento, perché la parte rotativa è sempre tornata indietro e questo ha permesso di insediare attività economiche, commerciali e non commerciali e molte start-up. In alcuni casi è stata possibile la messa a disposizione per piccole imprese, con un canone abbattuto del 90%, di piccole vetrine e pianterreni che hanno riscontrato una grande efficacia. È stato stimato che le imprese, avviate attraverso questo tipo di intervento, hanno avuto un tasso di sopravvivenza, dopo i primi anni, di oltre l’83%. La mortalità delle imprese finanziate è stata, quindi, molto bassa. Nell’intervento si chiedevano anche attività di animazione economica del territorio, che significava anche possibilità di prendere ragazzi in tirocinio, fare piccoli corsi di formazione professionale o altre attività del genere rivolte al quartiere

Le risorse, però, sono sempre decrescenti. Si stima che quest'anno potrà essere investito, con questo strumento, solo un milione di euro. Se ci fosse la possibilità di ripensare a qualcosa di analogo a livello nazionale, ovviamente aggiornato ai tempi, sarebbe utilissimo. La considerazione è che quel tipo di strumento ha avuto la sua utilità, forse va riaggiornato, ma chiudere il finanziamento senza pensare a un'alternativa forse non è stato lungimirante.”

Nella visita a Cinisello Balsamo, la sindaca Siria Trezzi ha evidenziato che:

- nonostante i buoni risultati ottenuti con i finanziamenti di due Contratti di quartiere rimangono forti difficoltà a mantenere nel tempo le attività necessarie per gestire le diverse fragilità, concentrate negli anni '70 tutte nella stessa zona. Grazie alla partecipazione dei cittadini e alle scelte progettuali sollecitate dai criteri del bando nazionale è stato possibile dotare il quartiere di servizi per l'infanzia, una casa protetta per anziani autosufficienti, sedi per associazioni: servizi tutti gestiti dal Comune. Invece gli edifici che sono di proprietà di Aler hanno carenze manutentive e gestionali. La regione non ha mai previsto linee di finanziamento per l'ente regionale casa che permettono allo stesso di dotarsi di servizi che aiuterebbero a gestire l'inquinato come il portiere sociale o educatori/animatori

Anche la Sindaca di Rozzano Barbara Agogliati ha evidenziato l'esigenza della continuità, nel gestire e nel progettare:

- serve avere a disposizione progetti di qualità da poter utilizzare nel momento in cui è possibile attivare finanziamenti ad hoc, questo è ancora più indispensabile a fronte della scelta di utilizzare i bandi per finanziare i progetti innovativi dei comuni sia per le periferie, come per la cultura, lo sport. Bisogna quindi costruire una sorta di agenda strategica che permetta di costruire un progetto di rigenerazione anche con più e diversi bandi. Emerge, inoltre, che la riqualificazione deve prevedere una manutenzione continua perché, se non si dispongono le risorse per mantenere ciò che si è rigenerato e riqualificato, tutto decade rapidamente: gli immobili ma anche la fiducia e speranza dei cittadini

5.3 Occupazioni abusive

Il problema è stato sollevato come un'emergenza, anche se a Milano e negli altri comuni metropolitani, non assume tale carattere come in altre città metropolitane, in particolare Roma, Palermo, Napoli. Il Comune di Milano nella gestione delle case di sua proprietà (28.734 unità) ha affrontato con decisione la questione, riducendo le occupazioni abusive a 99 nel 2016 (nel 2014 erano 1.417). Analoga azione è stata compiuta dagli altri comuni metropolitani rispetto al proprio patrimonio. Viceversa, le abitazioni di proprietà Aler vedono una presenza di occupazioni abusive molto alta, situazione che crea molto disagio nelle comunità e nei palazzi dove ciò avviene.

Il capo della polizia, prefetto Franco Gabrielli a tal proposito ha evidenziato:

“Per contrastare il fenomeno delle occupazioni abusive è stata avviata