

CAPITOLO 1

La rigenerazione urbana

PAGINA BIANCA

1. RIGENERARE LE CITTÀ METROPOLITANE

Il lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sullo stato della sicurezza e del degrado delle città e delle loro periferie, nel pur ristretto tempo di un anno e poco più, ha consentito di svolgere un ampio arco di audizioni con soggetti istituzionali, associazioni professionali e di categoria e comitati di quartiere, oltre a un certo numero di sopralluoghi nelle principali città italiane.

Nel corso di questi incontri l'indagine conoscitiva sulla situazione di molti quadranti di periferia urbana ha dovuto limitarsi, visto il poco tempo disponibile, a un numero contenuto di situazioni e di realtà specifiche che possono essere restituite dall'ampio corredo di documentazione della presente *Relazione conclusiva*.

Tuttavia, è possibile trarre, dall'esperienza compiuta, alcune valutazioni e alcune considerazioni che, in relazione al contenuto specifico di questa Sezione del Rapporto conclusivo, assumono un valore generale e nazionale e che costituiscono una sorta di comune matrice dello stato evolutivo delle città italiane e della questione urbana in Italia.

Utilizziamo, non a caso, l'espressione "questione urbana" in un Rapporto parlamentare che ha come oggetto l'indagine sulle periferie, perché si ritiene che la stessa espressione di "periferie urbane" debba essere, in una certa misura, superata se si vuole cogliere la profondità e il carattere strutturale e non limitato a una specifica condizione territoriale dei problemi e delle difficoltà di natura sociale, economica, urbanistica e culturale che vengono oggi ricondotte (spesso genericamente) al termine "periferie".

Se ci attenessimo alla accezione letterale del termine dovremmo, infatti, delimitare il campo dell'indagine e delle analisi solo a ciò che sta intorno ai nuclei storici o antichi delle città e delle aree metropolitane italiane, dando per acquisita una secca separazione tra degrado e pregio urbano o tra arretratezza e sviluppo lungo la linea della divisione amministrativa tra le zone centrali, semicentrali ed esterne e secondo una visione radiocentrica e circolare degli organismi insediativi.

L'esperienza ci dice, invece, che, pur non venendo del tutto meno la differente matrice che contraddistingue i centri storici italiani con le più recenti periferie, sviluppatasi per cicli, nel corso della storia unitaria, l'elemento territoriale centro/periferia non è più da tempo sufficiente per una lettura integrata dello stato evolutivo di molte nostre città, delle situazioni di degrado sociale, di impoverimento dei ceti medi urbani, di abbandono e decadenza dello spazio pubblico, di vetustà del patrimonio edilizio, di obliterazione delle risorse ambientali e del patrimonio storico e culturale, di tutela dei beni rurali e del settore primario, della qualità delle trasformazioni edilizie ed urbanistiche, delle condizioni di insicurezza urbana e di difficoltà dei processi di integrazione dei flussi migratori.

Come può apparire evidente nelle parti della Relazione dedicate, ad esempio, a città come Genova, Palermo e Napoli, ma anche a parti di situazioni riscontrate a Roma, gli elementi di pregio e i fattori di degrado si intrecciano, si sovrappongono e convivono in zone centrali e periferiche, a volte rovesciando la stessa percezione del termine "periferia" fino al punto di constatare che esistono centri storici degradati e insicuri a fronte di periferie dotate di buoni *standard* di vivibilità e di qualità.

È quindi in discussione l'insieme degli organismi urbani italiani che, nelle grandi differenze tra le città, vive ormai da oltre 150 anni sotto una comune condizione amministrativa, sono in discussione i sistemi di relazione tra parti di città, spesso compromessi dal *gap* genetico di trasporto pubblico locale, il peso esercitato dalla rendita fondiaria e dalla rendita urbana sulla crescita dei perimetri urbani e sulle modalità del consumo del suolo agricolo nel corso dei decenni ed uno squilibrio diffuso tra la città pubblica (servizi, trasporto, verde pubblico, infrastrutture tecnologiche, logistica) e la città privata.

Il tema delle periferie urbane deve essere dunque affrontato come tema urbano complessivo, come questione urbana in senso generale e non settoriale; una questione urbana che è, in primo luogo, connessa al tema della “città pubblica”.

Con un semplice sillogismo, schematico quanto chiaro, si potrebbe dire che la “questione delle periferie” coincide con una “questione urbana italiana” che, a sua volta, ha come principale nucleo problematico lo squilibrio maturato durante la storia unitaria e la crescita e lo sviluppo delle città italiane tra rendita urbana e “città pubblica”.

Sulla base di questa premessa si è deciso di inquadrare anche le possibili soluzioni e linee di azione per una vera politica di rigenerazione urbana che si fondi su un concerto di pratiche operative e di innovazione legislativa, su azioni specifiche e puntuali di “ricucitura” ma, soprattutto, su azioni di più ampio respiro spaziale e temporale, capaci di sovvertire i termini attuali della “questione urbana italiana” e quindi del futuro di molte periferie e situazioni di degrado.

In questa Sezione della Relazione è possibile rintracciare analisi e alcune indicazioni di soluzione normativa per una politica di rigenerazione urbana che interpreti il complesso della “questione urbana” con le sue molteplici angolazioni.

La Commissione Parlamentare ha svolto missioni e sopralluoghi in nove città metropolitane italiane riscontrando un intreccio tra i nuclei problematici generali — messi in luce nella presente Sezione — e le specifiche e diversificate situazioni locali.

1.1 ROMA

Nel caso di Roma le audizioni ed i sopralluoghi hanno fatto emergere la necessità di una particolare attenzione a quattro temi fondamentali:

a) il primo riguarda il recupero urbanistico degli oltre 150 nuclei di edilizia *ex* abusiva assoggettati a perimetrazione e a pianificazione attuativa in due successivi cicli (zone O di “Recupero urbanistico” di cui alla Variante speciale approvata nel 1983 e i cosiddetti “toponimi”, i “Nuclei di edilizia *ex* abusiva da recuperare” del PRG approvato nel 2008), che attendono il completamento di molte opere pubbliche di urbanizzazione primaria e secondaria (anche attraverso un processo di realizzazione delle opere a scomputo degli oneri di urbanizzazione direttamente da parte dei cittadini dei nuclei, organizzati in consorzi); la conclusione degli *iter* approvativi dei singoli piani particolareggiati che risultano essenziali per definire il quadro dei servizi di quartiere e la loro localizzazione, nonché la definizione dei comparti edificabili per le famiglie residenti; il corredo dei servizi privati terziari e commerciali e delle aree produttive; la viabilità e gli spazi pubblici e le connessioni con le infrastrutture e il sistema della mobilità; la tutela degli ambiti di riserva naturale, agricola e del paesaggio che sono ancora fortemente intrecciati e correlati con questa parte della periferia romana. Tra le

numerose realtà meritevoli di approfondimento si segnala, in particolare, la controversa vicenda delle lottizzazioni della zona di Valle della Borghesiana nel VI Municipio dove insistono i toponimi di Colle Regillo e Due Colli e riguardante circa 30 mila cittadini.

I lottisti che, a partire dagli anni Sessanta, acquistarono i terreni per realizzare in autocostruzione la propria abitazione sono ancora oggi, per una serie di vicende all'esame della magistratura civile e penale, in attesa dei regolari rogiti. La non perfezionata trasmissione delle proprietà ostacola la definitiva opera di risanamento urbanistico e la realizzazione di molte opere pubbliche. Si auspica un definitivo chiarimento della vicenda giudiziaria e la individuazione di eventuali responsabilità civili e penali;

b) il secondo tema attiene al destino di numerosi Piani di Zona *ex lege* n. 167 del 1962 ricompresi nel Secondo PEEP di Roma, che sono attualmente fermi o interrotti, benché in molti casi già abitati, con opere pubbliche incomplete o non realizzate e convenzioni stipulate, ma non rispettate dagli operatori titolari delle opere.

Questa realtà interessa almeno 30 quartieri sorti a partire dal 2006 e coinvolge migliaia di famiglie che si trovano oggi a vivere in situazioni assai critiche a causa delle disagiate condizioni dei quartieri, ma anche del rischio di perdita dell'alloggio, a causa dei fallimenti delle imprese costruttrici, di irregolarità amministrative, di lentezze burocratiche, di scadenza delle fidejussioni bancarie dei consorzi.

La Commissione ha ascoltato, in merito, le ragioni dei cittadini e raccolto tutti gli elementi utili che sono stati trasmessi, come prevede la funzione inquirente della stessa Commissione, alla Procura della Repubblica che sta conducendo le necessarie indagini su quelle situazioni.

Al di là, tuttavia, delle responsabilità che si auspica possano essere individuate con certezza, tale vicenda segnala anche su un piano nazionale la definitiva conclusione di una certa stagione delle politiche per l'ERP attuate in Italia a partire dagli anni Sessanta e Settanta.

Questo sia in relazione ai meccanismi attuativi di acquisizione delle aree e al loro carattere espansivo, sia in relazione alle forme di coordinamento tra amministrazioni comunali e regionali e operatori privati nella realizzazione dei Piani e delle relative opere pubbliche.

Appare urgente porre al centro di una innovativa politica di rigenerazione urbana anche un rinnovato slancio dell'edilizia residenziale pubblica rivolta ai ceti medi e bassi, agli anziani, agli studenti fuori sede, ai cittadini immigrati e residenti regolari con procedure e modalità che non contemplino massiccio consumo di suolo, ingestibilità dei piani per eccesso o scarsità di densità insediativa (entrambi essenziali per la loro piena funzionalità ed equilibrio), incertezza di risorse pubbliche e private.

L'esperienza degli ultimi anni e le numerose e ormai affermate strategie di altri paesi europei spingono a considerare le modalità del *social housing* come quelle più adatte per aprire una nuova stagione. Modalità che, tuttavia, impongono scelte nette nel campo della normativa urbanistica, dell'utilizzo dei patrimoni immobiliari comunque pubblici e una chiara politica di coinvolgimento del settore bancario e creditizio con prodotti di finanziamento adatti alla natura di programmi di non immediato rientro ma di sicura durata nel tempo;

c) il terzo tema concerne la questione delle occupazioni abusive del patrimonio residenziale pubblico costituito a Roma da 48.325 alloggi di proprietà Ater e da oltre 20.000 di Roma Capitale; tema che si intreccia ai problemi della legalità e della sicurezza nelle periferie.

Si calcola che, per quanto riguarda il solo patrimonio Ater, le occupazioni ammontano a poco più di 6.000 con un'incidenza del 12% sul patrimonio complessivo.

Una percentuale record se paragonata con analogo fenomeno nelle altre maggiori città italiane. Inoltre, secondo fonti dello stesso Istituto depositate presso la Commissione, si calcola una percentuale di morosità del 50% del dovuto per canoni e servizi; percentuale che comporta un ammanco totale di circa 700 milioni di euro per circa il 50% non esigibile, in quanto prescritto o non certificato.

Tale sofferenza finanziaria, unita al debito maturato verso il Comune di Roma per mancati versamenti ICI – e per il quale l'Istituto ha avviato presso l'Agenzia delle Entrate procedura di rottamazione con rateizzazione di circa la metà dell'ammontare, comporta notevoli problemi per la politica di manutenzione del patrimonio esistente e di realizzazione di nuovo alloggi.

La Commissione rileva, quindi, la necessità di una forte azione delle istituzioni competenti (Comune, Regione, Ministero degli Interni) per garantire elevati livelli di controllo e di verifica sui requisiti degli assegnatari, legalità e sicurezza come premessa per riattivare, anche ai fini di una efficace partecipazione degli enti titolari di patrimonio residenziale pubblico, strategie coordinate e integrate di rigenerazione urbana.

Va segnalata l'azione dell'Ente per il risanamento finanziario, la regolarizzazione dei contratti, la – non sufficiente – produzione di nuovi alloggi (appena 206 in programma) e di operazioni di rigenerazione di grandi complessi tra i quali si segnalano interventi per 40 milioni di euro derivanti dai Contratti di Quartiere per Corviale e Primavalle;

d) il quarto tema richiama la necessità di rilancio di una forte iniziativa pubblica per gli investimenti su opere pubbliche e manutenzione urbana. Molti incontri hanno fatto emergere lo stato di abbandono allarmante degli spazi pubblici, del patrimonio scolastico, delle strade e dei servizi di rete più importanti come il trasporto pubblico, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e del settore idrico.

Per questi temi si rimanda alla Sezione dedicata, nello specifico, alla Capitale, ma corre l'obbligo di segnalare questo campo dell'indagine come uno dei più urgenti e gravi da cui deriva larga parte della condizione di degrado e di insicurezza di molti quartieri non solo della periferia.

1.2 NAPOLI

Nel caso di Napoli, le audizioni e i sopralluoghi hanno messo in luce, con riferimento al tema della rigenerazione urbana, due priorità.

In primis, la rigenerazione del quartiere di Scampia, con particolare riferimento al *complesso delle Vele* che, sebbene sia stato concepito come una riproduzione della Città inglese di Cumbernauld, progettata dall'Architetto Hugh Wilson, secondo un macro modello insediativo basato su un corpo distributivo centrale con ai lati alloggi, servizi e attrezzature, non è mai decollato. Lo spazio centrale, infatti, a causa della

mancata realizzazione dei servizi e delle attrezzature previste, è divenuto, nel tempo, ricettacolo di degrado e rifiuti.

La questione relativa all'abbattimento del complesso delle Vele e di una generale rigenerazione del contesto, è al centro del dibattito, non solo napoletano ma nazionale, da molti anni.

Tra il 1999 e il 2003 sono state abbattute tre Vele rispetto alle sette complessive, lasciando, tuttavia, le rimanenti quattro in attesa di un intervento che ne risolvesse le gravi problematiche morfologico-funzionali e sociali.

A partire da un'iniziativa "dal basso", è stato ideato un progetto denominato "Restart Scampia" che, presentato al Bando Periferie del 2016, ha ottenuto un finanziamento pari a 18 milioni, finalizzato all'abbattimento di altre tre Vele e alla ristrutturazione di quella più lunga, la B, nota anche come *Vela celeste*.

Contestualmente all'abbattimento delle tre Vele, il progetto prevede la realizzazione di alloggi alternativi per la popolazione. In particolare, ne sono stati già realizzati 187 attraverso fondi comunali, che consentono lo svuotamento della prima delle tre Vele di cui è prevista la demolizione.

Particolare attenzione andrà rivolta, nella fase di trasferimento degli abitanti dalle Vele ai nuovi alloggi, al tema dell'occupazione abusiva degli alloggi. Questo tema, di grande attualità a Napoli, richiede una vigilanza capillare, anche per impedire la presenza di infiltrazioni camorristiche.

Il progetto prevede che la Vela B, l'unica che rimarrà in piedi, venga destinata a uffici pubblici e istituzionali, in modo da insediare, proprio nel cuore del quartiere, un presidio pubblico rilevante. Si pensa, in particolare, alla localizzazione, all'interno di questi spazi, degli Uffici della Città metropolitana, così come di alcune attività universitarie e altre funzioni di carattere sociale.

Intorno alle Vele abbattute l'intervento di riqualificazione prevede, secondo quanto stabilito dal Comune di Napoli, la realizzazione di attrezzature collettive e attrezzature pubbliche, che si costituiscano quali luoghi di interesse comune, soprattutto per favorire il forte tessuto associativo che si sta costruendo nel quartiere.

A questo proposito, si rileva il tema dell'assegnazione e della gestione, nella regolarità delle procedure, degli spazi e degli impianti pubblici esistenti, che risultano, a oggi, per lo più abbandonati od occupati abusivamente.

Inoltre, con il completamento del progetto, emergerà, con urgenza e gravità, il tema della rigenerazione, ambientale e territoriale, degli spazi lasciati liberi dalle demolizioni.

Il progetto presentato al Bando periferie, in coerenza con le previsioni del vigente PRG del Comune di Napoli, prevede la redazione di un Piano urbanistico attuativo esteso all'intera area di intervento (l'intero lotto M). Il Piano urbanistico attuativo dovrà prendere in considerazione anche l'area, oggi degradata, del Parco della socialità e intervenire nelle aree della Stazione di Piscinola-Scampia, che separa due quartieri storicamente connessi.

In termini generali, il Piano dovrà, inoltre, prevedere attrezzature pubbliche (aree verdi e servizi), attività commerciali, infrastrutture per la mobilità e la ciclo-pedonalità.

Visto il contesto altamente problematico e la rilevanza del progetto, tuttavia, è necessario che si perseguano gli obiettivi con tempi certi e che venga garantita una loro completa, effettiva attuazione.

La seconda priorità individuata riguarda l'area nord di Napoli, in particolare la rigenerazione del *quartiere di Bagnoli*.

In collegamento e in prosecuzione con il programma di interventi previsto per il quartiere di Scampia, è emersa la necessità di riqualificare e di rigenerare ulteriori insediamenti nella parte nord del Comune, tra cui i quartieri di Piscinola, Chiaiano, Secondigliano, fino a quelli localizzati ai confini con i Comuni contermini, come il quartiere di Melito.

In questi insediamenti si rileva la notevole presenza di manufatti pubblici abbandonati, la quasi totale assenza di servizi e attrezzature e, al tempo stesso, la rilevante presenza di aree inutilizzate e degradate.

La rigenerazione di questi contesti dovrà inserirsi all'interno di un complessivo piano di recupero, di iniziativa della Città metropolitana, affinché diventino luoghi di sviluppo, presidi di legalità e socialità.

In particolare, l'area dell'*ex Italsider*, sito di interesse nazionale localizzato nel quartiere di Bagnoli, richiede una profonda bonifica ambientale.

Con questo obiettivo si è costituito un tavolo di concertazione di progettazione tra Comune e Governo, da cui è scaturito un Accordo, che calendarizza tempi e finanziamenti per la riqualificazione ambientale e il recupero dell'intero complesso.

Anche in questo caso, a fronte della complessità dell'intervento previsto, risulta necessario prevedere una stretta vigilanza sui tempi di attuazione e sulle coperture economiche.

1.3 MILANO

Le audizioni e i sopralluoghi nelle periferie milanesi hanno messo in luce alcune specificità fortemente radicate nel contesto locale, che concorrono tuttavia a definire un orizzonte generale e di ampio respiro per le politiche di rigenerazione urbana e per la loro necessaria collocazione tra le priorità per un'agenda metropolitana delle politiche pubbliche.

Le specificità del contesto milanese sono in gran parte determinate dalla natura policentrica della sua conformazione geografica e amministrativa (il Comune di Milano ha un territorio poco esteso – circa un settimo di quello del Comune di Roma – e la Città metropolitana aggrega 134 municipalità di varia dimensione, con poli intorno e oltre i 50.000 abitanti), dove la periferia, intesa come luogo della marginalità e del degrado, è inserita sia nelle aree semicentrali della città storica sia in zone di conurbazione o isolate della più ampia regione metropolitana.

Uno dei temi cruciali è quello della *riqualificazione fisica del patrimonio edilizio residenziale* degradato. In particolare, per quanto attiene l'*edilizia pubblica*, le criticità sono sostanzialmente riconducibili alla cronica carenza di risorse locali per investimenti in manutenzione, a una gestione problematica del patrimonio, diviso tra quello del Comune di Milano – la cui gestione è affidata a MM società *in house* – e quello di Aler (Azienda lombarda per l'edilizia residenziale), localizzato sia nel Capoluogo che in molti Comuni della Città metropolitana. Alle difficoltà finanziarie e organizzative si affianca, inoltre, un'interpretazione spesso troppo burocratica delle norme in materia.

Per quanto riguarda il *patrimonio privato*, emerge con evidenza la problematica degli appartamenti gravati da ipoteche, in particolare negli insediamenti costruiti negli

anni Sessanta e Settanta per accogliere popolazioni urbane lavoratrici non più in grado di farsi carico degli oneri relativi alla proprietà e alla gestione degli immobili.

Questo patrimonio, situato soprattutto nei Comuni esterni ma con alcune situazioni dentro la città (alcuni condomini dell'edilizia del boom, immobili del primo Novecento, nei quartieri di via Padova e viale Monza), diviene oggetto di degrado e di reiterate, quanto inefficaci, procedure di pignoramento. È emblematico, in tal senso, il caso del Quartiere Satellite di Pioltello – di cui al Programma di rigenerazione urbana di Città metropolitana finanziato dal Bando Periferie – dove si concentrano fasce deboli colpite aspramente dalla crisi, costituite in gran parte da popolazione straniera, e dove le abitazioni soggette a procedure esecutive da parte di Istituti di credito rappresentano circa il 50% dell'intero patrimonio residenziale.

A queste problematiche è necessario far fronte con strumenti e modalità di intervento innovativi, che hanno trovato già alcune sperimentazioni interessanti.

Con riferimento al patrimonio pubblico, tre sono le direzioni di lavoro individuate: la necessità di razionalizzarne la programmazione e la gestione; l'urgenza di intraprendere nuove modalità di valorizzazione dei beni; la possibilità di utilizzare nuovi strumenti finanziari al fine di incentivare e sostenere la riqualificazione.

Tra le modalità di razionalizzazione nella gestione del patrimonio (e, in particolare, di riuso del patrimonio inutilizzato) vi è l'affidamento della gestione straordinaria di immobili ad associazioni e cooperative che, dopo averli ristrutturati, spesso accorpandoli, li riassegnano ai soci a canoni d'affitto sostenibili.

Tra le modalità di valorizzazione dei beni pubblici e di utilizzo di nuovi strumenti finanziari vi è l'attivazione di leve incentivanti per il partenariato pubblico-privato e l'apertura alla diffusione di nuovi strumenti finanziari. Si fa riferimento, ad esempio, all'impegno delle Fondazioni bancarie nel *social housing*, al Fondo Rotativo per la Progettualità gestito da Cassa Depositi e Prestiti, e ad altri strumenti di finanziamento straordinario, come il Bando Periferie, di cui si auspica la messa a sistema.

Per il patrimonio privato, determinanti appaiono gli strumenti che vedono il soggetto pubblico acquisire un nuovo ruolo di garante e accompagnatore. Si fa riferimento, in particolare, ai dispositivi messi a punto dall'ABI e dal MEF, quali il Fondo solidarietà per la sospensione delle rate del mutuo o l'istituto dell'OCC (Organismo Composizione Crisi) previsto dalla legge n. 3 del 2012 che consente di applicare un'intermediazione istituzionale nelle vertenze tra debitori e creditori riferite alle famiglie, analogamente a ciò che avviene per le imprese attraverso le procedure di fallimento.

Dal punto di vista della rigenerazione complessiva di questi contesti, si è rilevata la necessità di mettere in campo anche azioni finalizzate alla ricostruzione del tessuto sociale ed economico della popolazione insediata, come ad esempio quelle intraprese sul quartiere Satellite di Pioltello.

Infine, per la definizione di un quadro programmatico coerente e unitario della condizione abitativa, supportato da un'appropriata conoscenza e monitoraggio dei fenomeni, appare rilevante l'attivazione del Comitato Metropolitano previsto dal Decreto Minniti, come luogo di analisi e concertazione stabile in tema di sicurezza urbana, organo collegiale presieduto congiuntamente dal Prefetto e dal Sindaco metropolitano.

Un altro tema cruciale delle periferie milanesi riguarda l'abbandono delle aree industriali e la necessità di riconvertire interi ambiti, un tempo cuore dell'attività produttiva, in luoghi in cui si concentrino attività capaci di produrre urbanità, attraverso progetti incentrati sull'accessibilità, sulla funzionalità, sull'attivazione di nuove centralità, perni di un'infrastruttura territoriale e sociale capace di aggregare attività diversificate e di unire differenti soggetti per la costruzione di una nuova abitabilità delle periferie metropolitane.

Dal punto di vista dei meccanismi di innesco dei processi di rigenerazione di luoghi non residenziali, assume grande rilievo l'esempio di *"Reinventing Cities"*, il Bando internazionale lanciato da C40 che prevede l'alienazione di siti inutilizzati o in stato di degrado da destinare a progetti di rigenerazione ambientale e urbana, nel rispetto dei principi di sostenibilità e resilienza. Nell'ambito dei processi di valorizzazione dei beni pubblici, il Comune di Milano ha individuato cinque ambiti periferici ma strategici (il mercato di Gorla, le Scuderie de Montel, porzioni di via Serio e di via Doria, lo scalo dismesso di Greco), che potranno essere valorizzati grazie a investimenti e progetti di alta qualità.

La natura dei problemi e le specificità della regione milanese hanno dato impulso a un approccio innovativo nelle sperimentazioni in corso sia nel Comune di Milano (con il "Bando alle periferie", il Bando "Spazio alle periferie", eccetera) sia sul territorio metropolitano con il "Bando periferie" 2016 della Città metropolitana.

In particolare, l'obiettivo del Progetto della Città metropolitana *"Welfare metropolitano e rigenerazione urbana - Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza"* 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.

Attraverso queste esperienze, il tema della rigenerazione urbana interseca due questioni di governo del territorio e si costituisce come nodo cruciale intorno a cui disegnare un più generale progetto di cura del territorio stesso.

La prima questione è strettamente connessa al ruolo che le città metropolitane, e in particolare quella di Milano, sono chiamate ad assumere nel governo delle aree urbane del Paese. La scala per affrontare i grandi temi dello sviluppo e della valorizzazione del territorio, e la complementarità delle funzioni che lo scenario della rigenerazione richiama, aprono la questione della costruzione di reti quale condizione a fondamento di una progettualità che investa soggetti, contesti ambientali e sociali, livelli amministrativi diversi in una visione strategica che li sappia attivare in modo interdipendente.

La seconda questione riguarda il tema della periferia, interpretato come occasione di rilancio per l'intero contesto territoriale metropolitano: i luoghi del progetto *"Welfare metropolitano e rigenerazione urbana"*, individuati attraverso un dialogo serrato tra i Comuni costituiscono i perni di una progettualità che ambisce a cogliere i problemi emergenti e le potenzialità presenti in ciascun ambito territoriale trasformandoli in prospettive di lavoro di medio periodo sui diversi temi della rigenerazione urbana.

La Città metropolitana di Milano si è quindi candidata a rappresentare il soggetto di riferimento per l'attivazione di più ampi programmi di riconversione, gestione e messa in rete di spazi rivolti all'accoglienza, alla cultura e alla coesione sociale. In questa prospettiva, le periferie diventano il campo di azioni trasversali ai tradizionali confini amministrativi, in cui mobilitare attori e comunità molteplici per la riconquista di spazi e l'organizzazione di servizi che, combinando residenza, *welfare* e altre funzioni di rilevanza metropolitana, sappiano costituire nuove centralità per il territorio metropolitano.

1.4 VENEZIA

1.4.1 Una Città con più volti

Venezia è una città che ha volti differenti a seconda della prospettiva di come le si guarda.

La città d'acqua o città antica, che si sta progressivamente spopolando e che ha assunto negli ultimi trent'anni una vocazione prevalentemente commerciale e turistica. Una città che presenta caratteri morfologici simili a quelli di Chioggia, comune importante che amministrativamente appartiene alla Città Metropolitana.

Di qua del ponte della Libertà, che separa fisicamente l'insediamento abitativo che sorge sulla laguna e la terraferma c'è Mestre, la città dove si svolge la vita economica e amministrativa, un agglomerato urbano di oltre 200.000 abitanti, che è separata fisicamente da Marghera e Porto Marghera dall'asse ferroviario e stradale che adduce alla città d'acqua.

Più in là, con il Passante Autostradale di Mestre, che fa da confine fisico e immaginario, l'area della Città Metropolitana, con una popolazione di circa 1 milione di abitanti, a cui si aggiunge la vasta area della Venezia Orientale, dove i comuni di Portogruaro e San Donà rappresentano i centri più importanti, insieme alle località turistiche del litorale come Jesolo, Caorle, Eraclea, Cavallino – Treporti e Bibione. Luoghi, questi ultimi, importanti anche a fronte dei milioni di turisti che ospitano d'estate.

1.4.2 Mestre e Marghera. Le due facce del cambiamento

Mestre e Marghera sono nate in tempi differenti, ma, di fatto, sono cresciute e cambiate insieme nel corso degli ultimi 100 anni. Segnate in bene e in male dalle grandi trasformazioni economiche del XX secolo.

Nel 1917, Giorgio Cini ebbe l'intuizione di concentrare in una vasta area prospiciente alla Laguna le attività industriali che andavano dal settore meccanico a quello chimico, e che rappresentavano, in un certo senso, gli assi portanti dell'economia di quegli anni, che stava progressivamente trasformando il paese accompagnandolo dall'economia agricola a quella industriale.

È in quegli anni che prende forma il porto commerciale di Marghera e un vastissimo insediamento industriale, che negli anni Settanta ha raggiunto la dimensione enorme di 2.200 ettari, arrivando ad assumere il ruolo di una delle più estese aree industriali d'Europa.

Parallelamente, Mestre è progressivamente cresciuta dal punto di vista economico e demografico. Nel 1929, dal punto di vista amministrativo, sono stati accorpati i piccoli comuni, che ora, seppure in un *continuum* urbanistico, hanno la forma delle municipalità.

Lo sviluppo urbano di Mestre e Marghera ha raggiunto l'apice in un arco temporale compreso tra gli anni Cinquanta e la fine degli anni Settanta, un periodo in cui la città ha risposto alle esigenze abitative di chi considerava troppo complessa e costosa la vita nel centro storico, e di chi dalle campagne aveva trovato una risposta occupazionale a Marghera.

Il patrimonio edilizio abitativo privato e il modello urbano risale quindi al periodo in questione, con tutte le criticità estetiche, di qualità e di vetustà che comporta.

La flessione demografica della fine degli anni Novanta, la crisi del modello della grande industria, iniziato nella fine degli anni Ottanta e la crisi economica della metà degli anni Duemila hanno profondamente trasformato il tessuto sociale ed economico della città.

I tratti di questo cambiamento, che ha coinvolto le aree periferiche di Mestre e Venezia sono sostanzialmente due.

1.4.3 La situazione dei 2200 ettari dell'ex area industriale

Moltissime grandi aziende del settore metalmeccanico e chimico hanno chiuso, lasciando in stato di abbandono la maggior parte della *ex* area industriale. La comunità e le istituzioni si trovano a fronteggiare questo tema da anni, senza tuttavia trovare una soluzione che possa in qualche modo dare il via a una riconversione e a una riqualificazione dell'area.

L'altissimo livello di inquinamento dei suoli, la difficoltà a individuare una nuova vocazione economica ed urbana, fanno permanere nel degrado vaste aree di un territorio che è prospiciente alla laguna e alla Città.

1.4.4 La trasformazione del contesto economico e sociale di Mestre

Mestre era una città ricca, con una forte presenza di negozi di vicinato e capace di crescere dal punto di vista demografico. Negli ultimi anni, la chiusura di molti negozi di vicinato a causa della crisi e della scelta di spostare il commercio in vaste aree commerciali esterne alla città, ha di fatto cambiato il volto di quartieri un tempo vitali.

La zona della Stazione, via Giustizia, via Cappuccina, Corso del Popolo sono diventate zona di insediamento di negozi etnici, minimarket e *phone center*, con una presenza sempre maggiore di stranieri e la proliferazione di attività illecite, come lo spaccio, soprattutto nella zona adiacente alla stazione di Mestre.

1.4.5 Alcuni esempi di riqualificazione

Negli ultimi 15 anni non sono, tuttavia, mancati interventi di riqualificazione urbana riusciti. Tra questi si segnalano in particolare:

- la realizzazione del Parco di San Giuliano, nella zona di gronda lagunare opposta a Marghera, dove si è proceduto al recupero ambientale e urbano di un sito che era stato dedicato per 40 anni a discarica di fanghi industriali di Porto Marghera;
- la riqualificazione di via Ancona, dove vecchie attività dismesse hanno lasciato il posto a Hotel e a centri servizi pubblici e privati;
- il quartiere Altobello, dove attraverso il contratto di quartiere si è riusciti a migliorare le condizioni sociali e urbane del quartiere un tempo più malfamato di Mestre (Maccalè);
- la riqualificazione di via Torino, un tempo zona di insediamenti produttivi, e oggi sede distaccata dell'università;
- la riqualificazione di via Ca' Marcello, dove vecchi depositi di materiale ferroviario stanno lasciando posto a edifici dedicati alla ricettività turistica.

1.4.6 La sfida della riconversione di Porto Marghera

La sfida più grande è legata alla riqualificazione dei 2200 ettari di Marghera e di Porto Marghera. A questo riguardo prevalgono due aspetti:

1. il superamento della barriera fisica che separa Mestre da Marghera (Ferrovia e statale). Su questo aspetto esistono progetti infrastrutturali di viabilità e progetti di realizzazione di una “piastra” sulla stazione di Mestre, che potranno essere attivati con i fondi del Bando periferie e con quelli del Patto per l'Italia;
2. le bonifiche dei terreni, che per ragioni di complessità e di costo rimangono oggi un ostacolo insormontabile che blocca qualsiasi iniziativa di riconversione economica e urbana di porto Marghera.

1.5 GENOVA

1.5.1 La Rigenerazione urbana e le nuove vocazioni delle periferie

Sono diversi gli interventi di rigenerazione urbana che hanno contribuito a ridisegnare Genova restituendo nel contempo nuovi spazi ai cittadini.

Fra questi il più interessante è stato la riqualificazione del *waterfront*, che ha trasformato il porto storico di Genova da area a uso portuale a zona urbana, creando un vero e proprio “parco urbano portuale”, volto a spostare verso mare il baricentro della Città, con ricadute positive sul processo di recupero del confinante centro storico.

Sempre negli anni Novanta prende il via il Progetto della Fiumara dove, in corrispondenza di una *ex* area industriale di 168.000 metri quadri degradata e in stato di abbandono da molti anni, viene realizzato uno degli esempi più importanti, in termini di dimensione territoriale e di portata economica, di riconversione di area industriale in Italia e in Europa.

L'area però viene destinata ad attività commerciali e per la grande distribuzione con evidenti conseguenze sugli equilibri socio-economici del quartiere.

Sempre nel ponente, la Fascia di rispetto di Pra' (che comprende parco urbano, piscina, parcheggi, pista ciclabile e il campo da regata per il canottaggio), ha contribuito a ridare nuova vivibilità a un quartiere altrimenti soffocato dal porto industriale di Voltri.

Con l'obiettivo di innescare un ampio processo di riqualificazione edilizia e urbanistica e di aggregazione sociale, la Città metropolitana di Genova ha risposto al Bando per le periferie lanciato lo scorso anno dal Governo, presentando progetti per 40 milioni totali fra interventi su strade e scuole, azioni di riduzione del rischio idrogeologico e avvio di servizi di inclusione.

Il modello di riferimento preso in considerazione è l'esperienza positiva dell'inserimento della Facoltà di Architettura alle spalle del porto nel centro storico di Genova negli anni Novanta.

L'area di intervento riguarda ambiti periferici più esterni, caratterizzati da un tessuto edilizio disomogeneo, che presenta commistioni di funzioni, aree abbandonate e vuoti urbani, in corrispondenza delle propaggini della Città che risalgono verso le valli interne del genovesato.

Tra le criticità sono da registrare la scarsa accessibilità agli edifici scolastici per un'utenza diffusa sul territorio, la carenza di servizi e di luoghi di aggregazione sociale e culturale, in particolare per i giovani, la vulnerabilità del territorio, la sicurezza stradale.

In particolare, il progetto interessa la periferia urbana genovese di ponente tra Sampierdarena e Voltri e i fondovalle urbani periferici dei torrenti Polcevera, Scrivia e Stura (con la rete della viabilità metropolitana che costituisce l'asse di collegamento) e si coordina con il progetto proposto dal Comune capoluogo per lo stesso Bando, centrato invece su interventi di riqualificazione urbana delle aree alla foce del Polcevera (quartieri di Sampierdarena, Campasso e Certosa).

Con undici progetti definitivi, si sta per entrare nel vivo della fase di riqualificazione di quelli che sono tra i quartieri più problematici della città: Sampierdarena, Campasso e Certosa. Complessivamente verranno impegnati 24 milioni di euro, di cui 18 milioni riferiti al Bando delle Periferie del 2016, e 6 milioni in quota al cofinanziamento del Comune di Genova.

La richiesta prevalente attuale, di esperti auditi e associazioni, è la creazione di un tavolo che tenga insieme i diversi livelli istituzionali e non, pubblico-privato e possa costituire una sorta di cabina di regia per coordinare ai tanti interventi che sono in corso di progettazione oggi o che lo saranno in futuro.

A questo proposito appare di particolare interesse la proposta della Soprintendenza per i Beni Archeologici e Paesaggistici della Liguria, concernente l'opportunità che il Ministero dei Beni Archeologici e Paesaggistici e l'Università possano essere individuati quali interlocutori capaci di svolgere un ruolo di regia, in forza delle molteplici competenze, comunque coadiuvati dagli enti locali e da tutti i soggetti di volta in volta coinvolti.

1.6 BOLOGNA

Bologna è una Città con un popolazione di circa 388.000 abitanti, localizzata nel cuore di un'area metropolitana con 1 milione di abitanti.

È una città policentrica, con un nucleo maggiore coincidente con il centro storico che, in forza della grande presenza di funzioni pregiate, attrae quotidianamente popolazione da tutto il bacino metropolitano e regionale (studenti, turisti, pendolari e *city users*).

La rigenerazione urbana – intesa come insieme di piani, progetti e programmi finalizzati a risolvere problemi urbani complessi, intervenendo prevalentemente su aree già urbanizzate con l’obiettivo di realizzare nuove condizioni di abitabilità – è al centro delle politiche del Comune di Bologna dal 2007, anno di adozione del Piano Strutturale Comunale (PSC) e della sottoscrizione del Protocollo di intesa con il Ministero dell’Economia e l’Agenzia del Demanio per la valorizzazione delle aree militari dismesse.

Obiettivo generale della rigenerazione urbana bolognese è migliorare la qualità abitativa di ogni parte della Città, intervenendo sui tessuti esistenti: riutilizzando edifici, ampliando o trasformando, demolendo e ricostruendo, e incrementando, in questo modo, la dotazione di spazi pubblici, aree verdi, infrastrutture per la mobilità e servizi.

Questo obiettivo è declinato dagli strumenti urbanistici vigenti, in particolare dal Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE) e dai Piani Operativi Comunali (POC).

Il RUE definisce le regole per attuare interventi di rigenerazione in modo diretto, mentre i tre POC, approvati fra 2015 e 2016 e dedicati alla *Riqualificazione urbana diffusa*, alla *Rigenerazione dei patrimoni pubblici* e alle *Attrezzature e industrie insalubri*, creano le condizioni affinché si possano intraprendere interventi diversi per dimensione e complessità, che riguardano, rispettivamente:

- progetti di dimensione variabile diffusi in tutto il tessuto urbano (dalla rigenerazione di parti rilevanti del patrimonio pubblico, come le *ex* caserme e le aree ferroviarie dismesse, a interventi più contenuti di rigenerazione urbana diffusa);
- progetti di rigenerazione delle principali attrezzature pubbliche e private di uso pubblico (dai grandi ospedali cittadini alle strutture socio-sanitarie private);
- progetti di rigenerazione che includono la chiusura o la rilocalizzazione di insediamenti industriali insalubri collocati in ambito urbano (come gli stabilimenti Gironi e Sintexcal).

Anche le principali attrezzature di interesse regionale o nazionale (come l’Aeroporto “Guglielmo Marconi”, la Fiera, la stazione ferroviaria di Bologna Centrale, il comparto dell’*ex* Caab in cui sorge FICo) sono oggi soggette a piani urbanistici che attuano un approccio rigenerativo.

La rigenerazione urbana è, certamente, una strategia complessa per la quantità di aree e per la tipologia di funzioni coinvolte, ma anche per la quantità di popolazione che coinvolge.

Per tutte queste ragioni è una strategia trasversale a molti Settori dell’Amministrazione comunale, principalmente per: Urbanistica e Ambiente, Mobilità, Immaginazione civica, Patrimonio, Cultura.

Le azioni e i progetti che questi Settori hanno messo in campo delineano, complessivamente, un “Piano per l’innovazione urbana”, che interessa in modo capillare tutta la Città e, quindi, tutte le sue periferie, anche quelle “interne” come alcune aree dello stesso centro storico.

La condizione di perifericità non è, infatti, intesa come “distanza fisica” dal centro, ma nel senso più ampio di una condizione di marginalità che rende difficile l’accesso alla vita sociale.

Anche gli strumenti di natura tecnica ed economica messi in campo dall’Amministrazione per l’attuazione degli interventi sono molteplici e complessi.

Il Comune beneficia del supporto di vari Bandi nazionali, fra i quali il Piano Città e il Bando Periferie; dell’apporto di progetti europei, come il progetto *H2020 Rock* di cui è capofila o la *Urban Innovative Action* dedicata a Villa Salus; di ulteriori fondi come quelli del *PON Metro* o del *Patto per Bologna*; dell’azione di soggetti detentori di importanti aree da rigenerare (ad esempio, CDP, Invimit) ma anche, ad un’altra scala non meno importante, di strumenti come il *Bilancio partecipativo* e i *Patti di collaborazione* che permettono la co-progettazione con i cittadini.

La rigenerazione urbana è, infine, necessariamente una strategia transcalare, che coinvolge il Comune di Bologna e tutta l’area metropolitana. Questa transcalarità si sta declinando in molti modi, ad esempio attraverso il lavoro “unificato” degli Uffici comunali e metropolitani su temi comuni come il turismo, la casa, la cultura, la mobilità. La dimensione transcalare e metropolitana delle politiche è ben rappresentata dal progetto “*Convergenze metropolitane*”, presentato congiuntamente dalla Città Metropolitana e dal Comune di Bologna al Bando periferie, che comprende 33 interventi ispirati a una comune strategia metropolitana di incremento delle connessioni significative delle aree più periferiche, fra loro e con le aree centrali.

Più in generale, rispetto al contesto nazionale, l’esperienza bolognese mostra come sia necessario superare la logica dell’intervento sulle periferie come intervento straordinario.

Il che implica, da parte dell’Amministrazione centrale, l’esigenza di ispirare e alimentare una politica ordinaria sulle città; da parte delle Amministrazioni locali, la necessità di sviluppare competenze nuove, capaci di alimentare un approccio adeguato ai problemi complessi legati alla rigenerazione (capacità di ascolto, di costruzione di progetti adattivi e di co-progettazione; interlocuzione con i privati; elaborazione di valutazioni anche di natura socio-economica).

Appare inoltre importante superare una visione della rigenerazione basata esclusivamente sulle opere da realizzare. Il che implica il dover lavorare sui processi e non solo sui progetti, individuando forme di azione dal basso (*people-oriented* e *place-based*) che permettano di stabilire obiettivi e costruire progetti innovativi e non soluzioni preconfezionate. In questo modo i differenti bandi dedicati alla rigenerazione urbana possono diventare vere e proprie occasioni di sperimentazione progettuale, e non solo l’occasione, se pur comunque importante, per finanziare interventi preesistenti. La messa in campo di processi di sperimentazione può richiedere anche finanziamenti piccoli, nella fase di messa a punto delle idee, di *community development*, preliminare all’avvio di progetti più consistenti per la città fisica.

1.7 TORINO

La Città di Torino è stata oggetto di una importante fase di espansione nel dopoguerra, accogliendo i flussi migratori provenienti dal sud Italia, e di un forte declino industriale negli anni Ottanta.