

Progetti collettivi di territorio e di futuro.

Tema europeo e svolgimento locale in alcune esperienze della Città metropolitana di Milano

Arianna Censi¹ e Isabella Susi Botto²

1. Ideazione degli spazi abitativi e urbani e produzione di innovazione.

Le città e i sistemi urbani europei hanno costituito storicamente uno tra i fattori maggiormente decisivi nella costruzione dell'identità del Vecchio Continente. Nella storia europea, ogni fase di cambiamenti epocali è associata a profonde trasformazioni nell'ideazione, ridefinizione e fruizione degli spazi urbani, dei tipi edilizi, delle tecnologie delle costruzioni.

Il riferimento scelto al Bauhaus dalla presidentessa Ursula von der Leyen per lanciare l'iniziativa che collega il Green Deal agli spazi di vita ha radici profonde. Il "nuovo Bauhaus europeo"³ ambisce a costituire un nuovo marchio europeo che non si limita a un approccio tecnico-normativo all'attuazione dell'agenda del Green Deal, ma abbraccia un più ampio quadro concettuale di reinvenzione dei luoghi e degli ambienti in cui costruire un futuro sostenibile e inclusivo per i Cittadini dell'Unione.

Lavorare sulle forme dell'edilizia, sul design e su una rinnovata visione del patrimonio costruito rappresenta, come è già avvenuto in momenti del passato fortemente segnati da trasformazioni dirimpenti, non solo un progetto ambientale o economico ma un nuovo progetto culturale.

Il riferimento al Bauhaus e alla sua eredità richiama alle esperienze ad alto valore simbolico, come fu per il Weißenhofsiedlung di Stoccarda del 1927 e il Werkbundsiedlung di Vienna del 1932.

Il disegno e la realizzazione di abitazioni e spazi urbani mediante progetti pilota e prototipi replicabili, caratterizzati da una forte carica emblematica in termini di innovazione e di rifondazione sociale, trovano nell'ultimo dopoguerra un altro momento particolarmente significativo, in cui le esperienze delle esposizioni internazionali di architettura si ripropongono al grande pubblico.

A Milano, quando all'indomani della fine del conflitto la città è nel vivo della ricostruzione, vengono concepiti e realizzati, nell'ambito dell'ottava edizione della Triennale del 1947, il quartiere sperimentale QT8 e il Monte Stella, l'altura artificiale costruita con le macerie di tutti gli edifici distrutti a seguito dei bombardamenti.

A Berlino, in occasione dell'Internationale Bauausstellung del 1957 viene ricostruito lo Hansaviertel, insediamento modello di nuove forme di edilizia sociale, che assume il ruolo di progetto- vetrina di Berlino Ovest, del cosiddetto "mondo libero", contrapposto alla Stalinallee (oggi Karl-Marx-Allee) di Berlino Est.

Il nuovo Bauhaus europeo, con le sue fasi di progettazione collettiva, di realizzazione e di divulgazione⁴, ripropone in chiave contemporanea la tradizione tutta europea della mobilitazione delle energie creative per progettare modi migliori di vivere, con il contributo dell'arte, della cultura, della scienza e della tecnologia.

In questa direzione, rileva anche l'iniziativa della Commissione della Affordable Housing Initiative⁵ di promuovere 100 progetti faro innovativi e partecipativi incentrati sulla ristrutturazione globale di quartieri sociali, per realizzare alloggi a prezzi accessibili. A tal fine è stato già lanciato un bando che mira a supportare un consorzio europeo di soggetti pubblici e privati, con il compito di sviluppare capacity building e networking per costituire partnership industriali locali finalizzate a sviluppare i

¹ Vicesindaca Città metropolitana di Milano e membro del Comitato Europeo delle Regioni

² Dirigente Settore Pianificazione territoriale generale e Progetto Welfare metropolitano e rigenerazione urbana Città metropolitana di Milano

³ https://europa.eu/new-european-bauhaus/index_it

⁴ <https://prizes.new-european-bauhaus.eu/home>

⁵ <https://www.ourhomesourdeal.eu/affordable-housing-initiative>

progetti dei distretti faro. Il consorzio dovrà facilitare il trasferimento di conoscenze e gli scambi di migliori pratiche, mettendo in relazione imprese attive nei settori dell'edilizia sociale, dell'elettronica, e delle energie rinnovabili, cooperative, agenzie per la locazione sociale, gestori di servizi sociali e sanitari, industrie culturali e creative, insieme ai rappresentanti di autorità pubbliche e istituzioni finanziarie.

Nella prospettiva di dialogo e incontro di esperienze aperta dal nuovo Bauhaus, un ruolo rilevante può assumere anche la Piattaforma di scambio delle conoscenze (KEP - Knowledge Exchange Platform)⁶ al fine di rafforzare gli scambi tra gli Enti locali e regionali su concetti innovativi e approcci e competenze interdisciplinari sia in ambito di progettazione che di attuazione.

2. La frontiera della sostenibilità e la Renovation Wave

Negli anni recenti la città contemporanea ha mostrato l'acuirsi delle problematiche relative al depauperamento e all'inquinamento delle risorse ambientali, con gli effetti sempre più evidenti connessi al climate change. Prolungate e frequenti condizioni di disagio connesse all'innalzamento delle temperature e ai fenomeni estremi hanno imposto un ripensamento delle priorità, degli strumenti e delle politiche di intervento sulle aree urbane e sul costruito.

Nel quadro delle Agende internazionali è emersa una rinnovata "questione urbana", dominata dai temi della scarsità e vulnerabilità delle risorse ambientali, del progresso tecnologico e della sicurezza, a cui, in modo del tutto inatteso e deflagrante, la pandemia ha aggiunto quello della salute e delle modalità dell'interazione sociale e dei suoi spazi.

La Renovation Wave⁷ lanciata dall'Unione rappresenta così un'occasione per promuovere una rigenerazione del patrimonio costruito che, oltre che dei requisiti energetico-ambientali, si faccia carico anche della salubrità, dell'equilibrio sociale, della connettività, e della resilienza rispetto a fenomeni idrogeologici e sismici.

La strategia sull'ondata di ristrutturazioni può essere considerata uno dei pilastri più ambiziosi del Green Deal europeo. Articolata in sei misure fondamentali -il rafforzamento delle normative, la creazione di posti di lavoro verdi, la garanzia dei finanziamenti, la costruzione di alloggi a prezzi accessibili, l'espansione dell'edilizia sostenibile e la realizzazione di nuovi progetti architettonici-, la strategia punta a raddoppiare (almeno) i tassi di ristrutturazione nei prossimi dieci anni⁸ e ad assicurare che le ristrutturazioni migliorino in modo rilevante l'efficienza energetica, ottimizzando l'uso delle risorse naturali.

L'iniziativa spinge a una riflessione profonda sull'integrazione delle diverse scale di progettazione, dall'edificio, al distretto fino all'intero territorio, integrando i temi della mobilità sostenibile, della riduzione del consumo di suolo e della promozione della biodiversità urbana, assumendo un concetto di rigenerazione ad ampio spettro e diffondendo l'uso sistematico delle soluzioni basate sulla natura (nature-based solutions) alle diverse scale di intervento.

In un contesto di profonda revisione dei modelli di vita e di consumo a causa della pandemia, l'ondata di ristrutturazioni può diventare un elemento cruciale per ripensare spazi urbani e costruzioni, riservando particolare attenzione alla realizzazione di alloggi a prezzi contenuti e sostenibili. L'ondata di ristrutturazioni contribuisce inoltre ad offrire nuove opportunità di formazione e impiego nel campo dell'ecologia e del digitale, con misure mirate a sostegno delle competenze e delle strategie occupazionali⁹.

⁶https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/era/knowledge-exchange-platform-kep_en

⁷ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en

⁸ La Renovation Wave mira a rinnovare 35 milioni di edifici entro il 2030.

⁹Viene stimata la possibilità di creare fino a 160 000 nuovi posti di lavoro verdi nel settore dell'edilizia

3. Le dimensioni della rigenerazione e i nuovi strumenti disponibili

Nell'orizzonte delineato, è possibile individuare, in rapporto alla scala, due grandi famiglie di rigenerazione del costruito e per le quali è in atto un ripensamento sulle modalità di intervento più adeguate per massimizzarne il contributo al miglioramento dei contesti urbani e alla qualità dell'ambiente.

Le "grandi trasformazioni" investono diversificati compendi immobiliari pubblici e privati colpiti da processi di progressivo abbandono o degrado: non solo i comparti industriali dismessi, gli ambiti dei parchi ferroviari e le ex caserme, ma anche attività terziarie e servizi non più redditizi o sottoposti a procedure fallimentari, quartieri residenziali delle periferie pubbliche o private impoverite, per le quali i problemi sono gli stessi ma gli strumenti di intervento sono molto diversi. Questa variegata famiglia si caratterizza per alcuni elementi comuni: lunghi periodi di programmazione/progettazione/attuazione, spesso "straordinarietà" delle regole di trasformazione; elevati costi (in particolare di bonifica) e consistenti investimenti operati da grandi investitori istituzionali o di mercato.

Le "trasformazioni diffuse" nel tessuto urbano sono invece caratterizzate da tempi brevi di progettazione/attuazione, applicazione di regole ordinarie, investimenti di entità modesta, operati dalla piccola proprietà immobiliare.

Oltre agli interventi sul costruito, una nozione ampia, integrata e multidisciplinare di rigenerazione territoriale comprende anche un più esteso campo di azione sugli spazi aperti, pubblici e privati, sul miglioramento delle infrastrutture di mobilità, con particolare riguardo alle forme di mobilità sostenibile, sul verde urbano, il paesaggio e le reti ecologiche e, oltre la dimensione fisica, sui servizi alla persona e sulla promozione dei sistemi economici locali.

Secondo questa impostazione programmatica, la rigenerazione territoriale si realizza mediante interventi intersettoriali, interessando più livelli, per ciascuno dei quali si profilano, nell'ambito della Renovation Wave, nuovi orientamenti e strumenti potenzialmente molto incisivi.

Il sostegno ad approcci di riqualificazione estesi a interi quartieri potrà sfruttare il potenziale delle comunità locali di integrare le fonti energetiche rinnovabili con il consumo locale, utilizzando soluzioni digitali innovative e diffondendo le sperimentazioni realizzate con successo nel solco delle smart cities. Le comunità energetiche locali e i "prosumatori" (prosumers) rivestono in questa direzione un importante ruolo nell'incrementare i tassi di ristrutturazione degli edifici e l'adozione di modelli di produzione diffusa dell'energia.

La "riqualificazione profonda" degli edifici residenziali mediante elementi edilizi prefabbricati a livello industriale contribuirà anch'essa in modo significativo all'efficientamento energetico e all'obiettivo di decarbonizzazione del patrimonio immobiliare entro il 2050. L'utilizzo di soluzioni standard e di componenti prefabbricati potrà infatti accelerare la realizzazione dei lavori e ridurre l'impatto ambientale, anche se non sono stati ancora del tutto considerati i possibili impatti negativi, in termini di approvvigionamento di materie prime e di possibile levitazione dei loro prezzi o innesco di fenomeni speculativi, di fronte a una domanda elevata e compressa nel tempo.

Un altro potente strumento riguarda la revisione dei regimi degli aiuti di Stato europei per la ristrutturazione a fini di efficienza energetica, con l'obiettivo di renderli più chiari e più facili da applicare in modo da non costituire, come finora spesso avvenuto, un ostacolo agli investimenti. I diversi programmi di sostegno a livello europeo, nazionale, regionale e locale necessitano di completarsi a vicenda, senza creare strutture parallele e/o aggiuntive, facendo leva su un'ampia gamma di strumenti (sovvenzioni, strumenti finanziari e relative combinazioni) sostenuti dai partner esecutivi locali.

In questa direzione, rileva anche la previsione di regole di bilancio più flessibili per le amministrazioni locali al fine di sostenere la loro capacità di investimento nel settore della ristrutturazione del

patrimonio edilizio esistente e nella costruzione di nuovi edifici pubblici di carattere sociale, con particolare attenzione alle potenzialità degli Energy Performance Contract fuori bilancio¹⁰

4. Esperienze dalla Città metropolitana di Milano

Nel quadro della strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale¹¹, è possibile selezionare alcune esperienze in corso, alle diverse scale, che potranno trarre grande vantaggio dall'attivazione degli strumenti richiamati al paragrafo precedente.

Per quanto riguarda la dimensione delle trasformazioni urbane, Città metropolitana ha cercato di mettere a valore la competenza maturata con il Bando Periferie 2016¹² riproponendone il modello di azione nella partecipazione al Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA)¹³. La definizione della candidatura, che coinvolge nove Comuni per un totale di 24 interventi di rigenerazione e riuso e si articola in tre programmi di intervento sotto il titolo unificante "CO4Regeneration – COllaborare tra generazioni, COabitare nei quartieri metropolitani, COstruire comunità per la rigenerazione dei territori", è ispirata a linee di indirizzo convintamente aderenti ai principi del New European Bauhaus e della Renovation Wave e che da essi potranno ricevere ulteriore ispirazione e apporto in fase attuativa:

- il ruolo prioritario dell'edilizia residenziale sociale, soprattutto nei territori ad alta tensione abitativa, con particolare riferimento a modelli intergenerazionali che integrino soluzioni abitative per giovani o residenze universitarie con il senior housing per anziani autosufficienti, nel solco dell'abitare collaborativo e delle funzioni integrate come il co-working e i servizi a sostegno dei genitori lavoratori;
- la rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici finalizzata alla rigenerazione socioeconomica e culturale del tessuto urbano, attraverso l'uso temporaneo e il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza dei luoghi e l'incremento della dotazione di servizi;
- l'utilizzo di modelli e strumenti innovativi di gestione, inclusione sociale e welfare urbano, con forme di partenariato pubblico-privato e con il terzo settore e con l'attivazione di processi partecipativi e di forme di gestione condivisa dei beni comuni urbani;
- la qualità del progetto sotto il profilo ambientale con adozione di soluzioni ecosostenibili, di efficientamento energetico, di miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici, di infrastrutture verdi e Nature Based Solutions, di de-impermeabilizzazione e potenziamento ecosistemico delle aree;
- l'efficacia del progetto a livello di impatti sociale, culturale, urbano territoriale, economico-finanziario, processuale e tecnologico, con particolare riferimento ai processi di digitalizzazione ed al modello della Smart City.

Scendendo di scala al livello della trasformazioni diffuse sul costruito, uno strumento particolarmente potente per la diffusione di pratiche realizzative di tipo sostenibile è il Regolamento Edilizio Metropolitano (REM).

Il regolamento è stato predisposto sulla base di un Protocollo d'Intesa siglato nel 2019 tra Anci Lombardia, Città Metropolitana di Milano e Comune di Milano, nella cornice del Regolamento Edilizio Tipo di regione Lombardia¹⁴, e sarà a breve presentato alla Conferenza metropolitana.

Conclusa l'elaborazione dei titoli I, II, IV e V, al Titolo III "Disposizioni per la qualità urbana" è dedicata una specifica attività, ancora in corso, di sperimentazione con i Comuni metropolitani per focalizzare

¹⁰ Si veda, ad esempio, il progetto Guarantee: www.guarantee-project.eu;

¹¹ Botto I.S. (2020);

¹² Ormai in gran parte attuato, il progetto "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana. Superare le emergenze e costruire nuovi spazi di coesione e di accoglienza" comprende 51 interventi sul territorio metropolitano (opere su immobili e spazi pubblici e azioni sociali), per oltre 50 milioni di euro, con la partnership di 31 Comuni e altri soggetti istituzionali e portatori di interessi civici, con l'obiettivo di attivare modalità di intervento innovative e replicabili, in grado di coniugare la rigenerazione urbana con il welfare metropolitano.

¹³ Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibile, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e il Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo, a valere sui fondi della legge di bilancio 2020 (art. 1, c.437-443 della L.160/2019)

¹⁴ DGR n. 695 del 24-10-2018

strumenti e prassi utili per la dimensione edilizia della rigenerazione, in forte integrazione alle azioni delineate in questo campo dall'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile¹⁵.

La Città metropolitana intende infatti sviluppare indicazioni qualitative inerenti lo sviluppo sostenibile attraverso un percorso da condividere con Enti territoriali e portatori di interessi, teso a selezionare le priorità rispetto alle azioni da intraprendere, a condividere buone pratiche e a sperimentare meccanismi di virtuosa competitività. Nell'elaborazione del Titolo III del Regolamento Edilizio Metropolitano, il primo obiettivo è la formazione e la sensibilizzazione dei Comuni sui temi della rigenerazione, della qualità degli spazi pubblici, della resilienza riguardo i cambiamenti climatici, dell'invarianza idraulica, del risparmio energetico e del valore ecosistemico, traducendo nuovi approcci disciplinari fondati sulla sostenibilità in indicazioni operative all'interno dei regolamenti edilizi comunali. Alla scala edilizia, la definizione di nuove norme di regolamentazione è così rivolta a fissare requisiti di qualità e a incentivare le migliori pratiche realizzative nella costruzione diffusa dello spazio urbano.

Nella dimensione più territoriale e integrata della rigenerazione, infine, tra le esperienze in corso di Città metropolitana, si richiama il progetto della Rete Verde Metropolitana (RVM), ispirato alle Green infrastructures, come definite dalla UE, che nel 2013 ha avviato la relativa Strategia¹⁶.

Con un alto valore strategico per l'intero territorio metropolitano, la RVM è inquadrata nel Piano territoriale metropolitano (PTM) recentemente approvato¹⁷ e ne costituisce l'elemento portante per la qualificazione del suolo prevalentemente libero da insediamenti o non urbanizzato (sia esso naturale, rurale o residuale), di fondamentale importanza per il riequilibrio ecosistemico e per la rigenerazione ambientale dei tessuti urbanizzati. Per questo, la Città metropolitana assegna programmaticamente agli elementi costitutivi della sua RVM¹⁸ priorità di destinazione dei contributi e finanziamenti regionali, nazionali ed europei.

Anche sotto il profilo paesaggistico, la RVM esplica il suo ruolo strutturale, mettendo in relazione i sistemi paesaggistici con la Rete Ecologica Metropolitana (REM), per aggregare secondo una visione unitaria e organica obiettivi di rinaturalizzazione, di fruizione paesaggistica e storico culturale del territorio rurale, compatibilmente con le esigenze funzionali delle attività agricole¹⁹.

La caratterizzazione multifunzionale della RVM risulta inoltre ulteriormente potenziata dalle misure di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici e di contenimento del consumo di risorse non rinnovabili contenute nel Piano territoriale metropolitano. Il progetto della RVM contiene infatti gli schemi direttori temi quali i corridoi di ventilazione, la laminazione degli eventi meteorici, l'isola di calore notturna.

Il disegno di rete si fonda sulle caratteristiche intrinseche dei diversi paesaggi metropolitani, articolati nelle Unità di Paesaggio Ambiente (UPA) e prevede azioni da attuarsi attraverso Nature based solutions (NBS), per le quali viene messo a disposizione il relativo Abaco, strumento per orientarsi nella scelta delle NBS più adatte alle esigenze delle specifiche UPA. Attraverso schemi progettuali, indirizzi e buone pratiche, la selezione delle NBS, è effettuata tenendo conto delle vulnerabilità caratterizzanti ogni UPA e della coerenza con i loro caratteri paesistico ambientali.

¹⁵ L'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile è in corso di elaborazione grazie a un finanziamento del Ministero dell'Ambiente.

¹⁶ Secondo la definizione della UE, le Green infrastructures sono reti strategiche composte di aree naturali e semi-naturali e altri elementi ambientali, disegnate per fornire un'ampia gamma di servizi ecosistemici funzionali alla depurazione delle acque, alla qualità dell'aria, alla creazione di spazi per la fruizione ricreativa e l'adattamento e la mitigazione climatica. Le reti di spazi verdi (suoli) e blu (acque) contribuiscono a migliorare le condizioni ambientali e pertanto la salute e la qualità di vita dei cittadini.

¹⁷ Il Piano territoriale della Città metropolitana di Milano è stato approvato dal Consiglio metropolitano l'11 maggio 2021.

¹⁸ La RVM si compone di una struttura naturalistica primaria (Siti Natura 2000, altre riserve naturali, parchi naturali, PLIS, gangli primari, corridoi ecologici fluviali, corridoi ecologici della Rete Ecologica Regionale), ambiti di supporto della struttura naturalistica primaria (gangli secondari, parchi regionali, aree boscate dai Piani di Indirizzo Forestale, aree a vincolo/rischio archeologico, ambiti agricoli strategici), nodi (fontanili, beni storici e culturali, giardini e parchi storici, insediamenti rurali di interesse storico e di rilevanza paesistica, geositi, alberi di interesse storico paesistico, monumenti naturali, luoghi della memoria storica, aree di cava e altre aree di degrado utilizzabili per servizi ecosistemici) corridoi verdi (corridoi ecologici primari e secondaria della Rete ecologica metropolitana, corsi d'acqua minori, reticolo idrico principale e minore, linee di connessione del verde, fascia di 500 di distanza dai Navigli) e varchi della Rete ecologica metropolitana.

¹⁹ Come richiesto anche dal Piano Paesaggistico Regionale (articolo 24 delle norme di attuazione) che sottolinea il carattere multifunzionale del progetto di RVM

Riferimenti bibliografici e WEB

Botto I.S. (2020), *La strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia*, Urbanistica informazioni n.287-288.

Città metropolitana di Milano, ANCI Lombardia, Comune di Milano (2020), *REM_Regolamento Edilizio Metropolitano proposta di regolamento edilizio tipo per i Comuni della Città Metropolitana*, settembre.

Città metropolitana di Milano (2019), *Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2019-2021)*, ottobre.

Città metropolitana di Milano (2021), *Piano Urbano della Mobilità Sostenibile della Città metropolitana di Milano*, marzo.

Città metropolitana di Milano (2021), *Piano Territoriale Metropolitano di Città metropolitana di Milano*. maggio.

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

Rossi E. (2021), *Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita*, Parere al Comitato Europeo delle Regioni, Sessione plenaria del 17-19 marzo.

https://www.cittametropolitana.mi.it/Agenda_metropolitana_sviluppo_sostenibile/index.html

<https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/index.html>

https://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/index.html

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

https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_en

<https://guarantee-project.eu>

<http://growgreenproject.eu>

<http://www.lifemetroadapt.eu/it/>

<https://www.ourhomedeal.eu/affordable-housing-initiative>

<https://www.sharingcities.eu/>