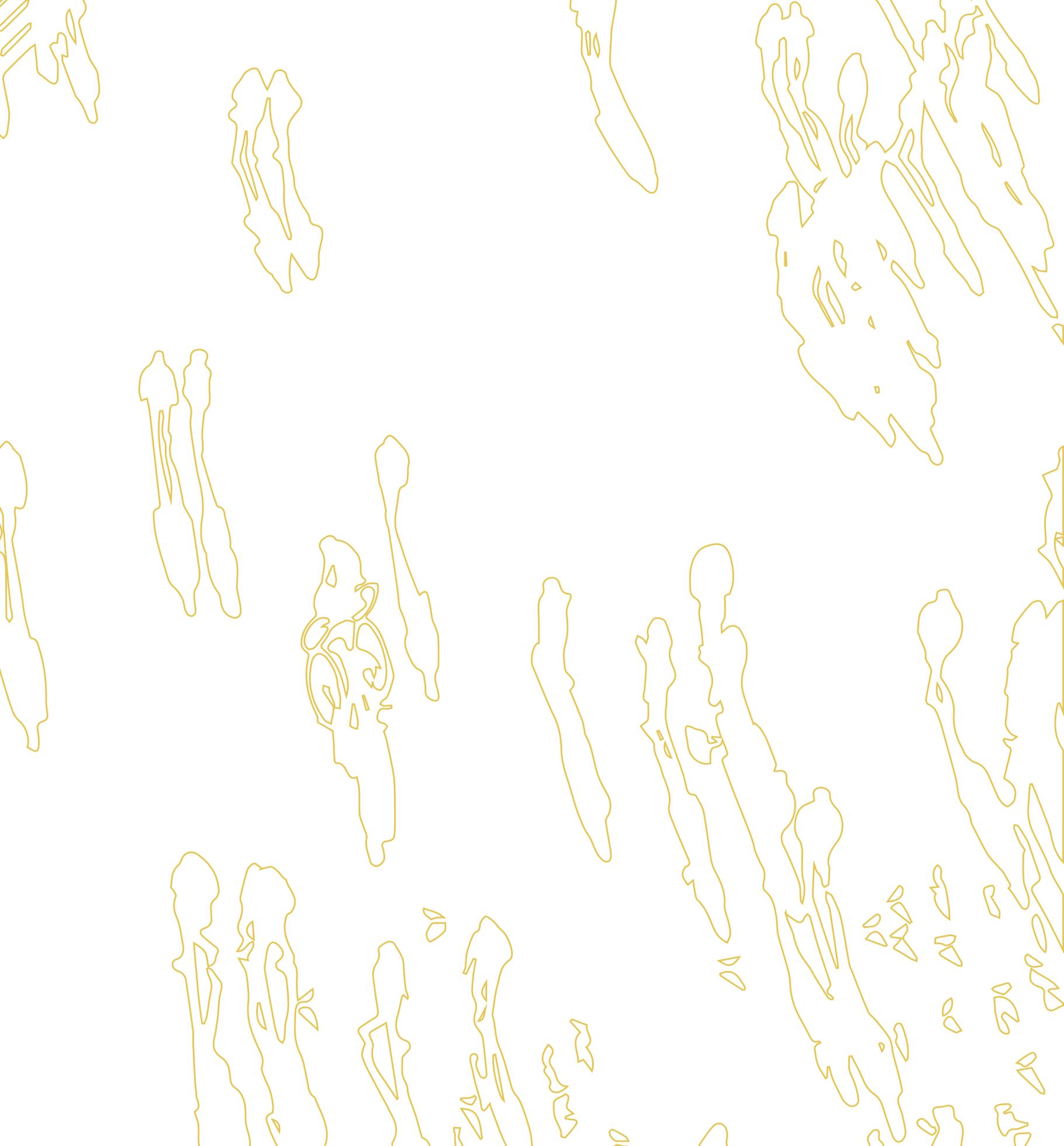


# ARGOMENTI & CONTRIBUTI

Collana A&C / Centro Studi PIM

## OLTRE LA PANDEMIA

Temi e questioni per una riforma spaziale  
della regione milanese



# ARGOMENTI

Collana A&C / Centro Studi PIM

# & CONTRIBUTI

## OLTRE LA PANDEMIA

Temi e questioni per una riforma spaziale  
della regione milanese





Nella collana Argomenti & Contributi il Centro Studi PIM pubblica studi e ricerche in materia di territorio, ambiente, mobilità e sviluppo locale, con l'obiettivo di produrre conoscenze e interpretazioni sui problemi territoriali del contesto metropolitano e contribuire alla discussione pubblica fornendo un supporto tecnico-scientifico ai soci del PIM, ad altri enti pubblici e a tutti i soggetti interessati. Il presente volume, "Oltre la pandemia. Temi e questioni per una riforma dello spazio urbano milanese" (IST\_18\_20), fa parte del programma di attività istituzionali del Centro Studi PIM.

Il gruppo di lavoro è composto da: Matteo Goldstein Bolocan (coordinamento scientifico), Franco Sacchi (capo progetto), Alessandro Ali, Elena Corsi, Matteo Del Fabbro.

Attribuzioni: Oltre la pandemia. Temi e questioni per una riforma dello spazio urbano milanese (Matteo Bolocan Goldstein), 1) Economia e società in movimento (Elena Corsi, Franco Sacchi); 2) Attraverso il Covid: temi e politiche del territorio metropolitano (Alessandro Ali, Matteo Del Fabbro); 3) Oltre la crisi. Dispositivi per la ripresa: il PNRR (Alessandro Ali, Matteo Del Fabbro).

Si ringraziano inoltre per la disponibilità e per i contributi di idee e proposte:

Vittorio Biondi (MUSA scarl), Maurizio Cabras (ANCI Lombardia), Valeria Chinaglia (Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi), Francesca Cognetti (Politecnico di Milano), Matteo Colleoni (Università Milano-Bicocca), Beatrice Costa (Direttrice, Fondazione dell'Ordine degli Architetti di Milano), Gloria Domenighini (Assimpredil-Ance), Marco Leonardi (già Capo Dipartimento Programmazione Economica, Presidenza del Consiglio dei Ministri), Edoardo Marini (Assessore del Comune di Rho), Francesco Occhiuto (Consorzio Parco del Lura), Gabriele Pasqui (Politecnico di Milano), Chiara Rizzica e Giovanna Spolti (Milano Abitare).

Coordinamento editoriale: Elena Corsi e Matteo Del Fabbro.

Progetto e coordinamento grafico: Alessia Cacopardo.

Fotografie di Elena Corsi.

Il Centro Studi PIM è a disposizione degli aventi diritto per quanto concerne le fonti iconografiche non individuate.

Stampato da: La Serigrafica Arti Grafiche srl, Buccinasco, Milano (Settembre 2023).

[www.pim.mi.it](http://www.pim.mi.it)

# Indice

08	<b>Oltre la pandemia. Temi e questioni per una riforma dello spazio urbano milanese</b>
13	<b>01 Economia e società in movimento: un quadro dei rapporti territoriali</b>
15	Punto di rottura
15	Prima del covid (2008 - 2019)
23	Segnali premonitori
28	Nella pandemia: la fase 2020-2022
34	Questioni di oggi e di domani
41	<b>02 Riconfigurazioni: temi e politiche del territorio metropolitano</b>
43	Il territorio urbanizzato come risorsa rinnovabile
47	Integrazione tra reti di trasporto e territorio: luoghi cospicui <i>Scheda. Luoghi Urbani della Mobilità: prospettive evolutive</i> <i>Interlocazione con Matteo Colleoni. Rafforzare le connessioni: funzioni urbane a elevata accessibilità</i>
55	La straordinarietà dell'ordinario: le trasformazioni molecolari della città <i>Scheda: Dilatazione e diffusione: mappa delle trasformazioni urbane di Milano</i> <i>Interlocazione con Gloria Domenighini. Un decalogo per la rigenerazione urbana</i> <i>Interlocazione con Maurizio Cabras. La regola e l'eccezione. Riforma dei quadri normativi e sperimentazione di modelli operativi</i>
65	Metropoli di quartieri: profili socio-insediativi in divenire <i>Scheda: Quartieri tra città e territorio</i> <i>Interlocazione con Francesca Cognetti. Mappare le periferie</i> <i>Interlocazione con Edoardo Marini. Città dei 15 minuti. Sarà vera gloria?</i>
73	Abitare sociale: di nuovo al centro dell'iniziativa pubblica <i>Scheda. Una nuova strategia per l'abitare</i> <i>Interlocazione con Chiara Rizzica e Giovanna Spolti. Milano Abitare: la sfida della casa sociale</i>
81	Fare spazio all'ambiente nella città costruita: infrastrutture ecologiche e sociali <i>Scheda. Parchi/Parco metropolitano</i> <i>Interlocazione con Francesco Occhiuto. "Fare parco", anche oltre i suoi confini</i> <i>Interlocazione con Valeria Chinaglia. Gestione delle risorse idriche</i>
91	Tendenze emergenti nelle politiche urbane e territoriali milanesi
97	<b>03 Oltre la crisi: dispositivi per la ripresa</b>
99	Il PNRR. Una lettura in movimento Spazio/tempo, ordinarietà/straordinarietà del PNRR
100	Il quadrante metropolitano milanese, tracce di innovazione e di riequilibrio? <i>Interlocazione con Beatrice Costa. Mappa degli interventi PNRR nella Città metropolitana di Milano</i> <i>Interlocazione con Vittorio Biondi. Progetto MUSA per lo sviluppo sostenibile dell'area metropolitana di Milano</i> <i>Interlocazione con Marco Leonardi e Gabriele Pasqui. PNRR: una grande occasione dagli esiti ancora incerti</i>

*Il concetto di rigenerazione è la chiave di lettura dell'evoluzione degli strumenti e delle pratiche di trasformazione del territorio nella fase più recente. Attraverso 5 affondi tematici si cerca di esemplificare questa condizione attraverso materiali provenienti dai processi di pianificazione e programmazione territoriale della regione urbana milanese nell'ultimo decennio, mettendo in luce questioni che si stanno affacciando sul proscenio della discussione pubblica e nelle agende delle varie istituzioni. I temi affrontati riguardano: la mobilità; le forme molecolari/interstiziali della rigenerazione urbana; la dimensione di quartiere nello sviluppo metropolitano; la nuova questione abitativa; l'ambiente e le risorse naturali.*

Riconfigurazioni:  
temi e politiche del territorio metropolitano

02



## Il territorio urbanizzato come risorsa rinnovabile

Gli strumenti di governo territoriale dell'ultimo decennio restituiscono un deciso riorientamento delle politiche urbane rispetto alle traiettorie del periodo precedente che avevano accompagnato la fase della messa in azione delle nuove leggi urbanistiche regionali producendo, in Lombardia, la transizione dalla LR 51/1975 alla LR 12/2005 e con essa alla prima generazione dei Piani di Governo del Territorio. Questo riorientamento tuttavia appare privo di caratteri di organicità, non è legato alla tanto attesa riforma della legge urbanistica nazionale né tanto meno a un chiaro cambio di rotta delle politiche territoriali, regionali o nazionali. Appare invece come conseguenza di una sommatoria di risposte segmentate e parziali, a volte con carattere tentativo ma non per questo prive di efficacia, a diverse famiglie di "crisi" che hanno progressivamente costretto i governi locali alla riscrittura delle proprie agende territoriali. Sono crisi di natura e origini differenti. Le loro rotte si intersecano entro un arco temporale non breve, precisandosi e riformulandosi nel corso della crisi pandemica, con effetti spaziali particolarmente evidenti nel territorio metropolitano milanese.

La **crisi finanziaria** del 2007-2008 ha lasciato tracce profonde. Le difficoltà di specifici settori produttivi, solo in parte compensate dal traino di Expo 2015; la profonda modifica dei valori immobiliari che ha di fatto relegato ad un mercato marginale, già particolarmente ricco di quote di dismesso e sottoutilizzato, significativi patrimoni immobiliari bisognosi di impegnativi interventi di adeguamento; il fallimento di sovradimensionate offerte di piani urbanistici, laddove non coincidenti con la città centrale e con le porzioni di territorio metropolitano attrattive, sono solo alcune delle conseguenze più evidenti che la crisi ha proiettato negli anni successivi e che negli anni dell'emergenza Covid-19 si sono accentuate e in parte riconfigurate.

La **crisi delle forme tradizionali della città pubblica**, delle sue infrastrutture, per la mobilità e, in generale, per l'erogazione dei servizi collettivi di carattere primario, pensate a cavallo tra Ottocento e Novecento e nel dopoguerra durante i cicli espansivi delle città, ha messo a nudo croniche debolezze del welfare e del workfare urbano. Ha svelato le difficoltà della finanza locale, già stretta dai vincoli di bilancio imposti dal governo centrale a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, insieme all'inadeguatezza,

prestazionale e localizzativa, dei servizi locali a fornire risposte alle esigenze di nuove e articolate popolazioni (stranieri, over 85, giovani, ecc.).

La **crisi delle grandi trasformazioni urbane pianificate** entro i territori metropolitani esterni alla città centrale, quelle di tipo intensivo (a prevalente proprietà indivisa, isolate o isolabili dal resto della città), che i piani urbanistici ambivano a guidare in maniera unitaria, ha lasciato in eredità grandi vuoti urbani, spazi di assenza e degrado, e con essi le aspettative di rigenerazione, non solo spaziale ma anche sociale, espresse da parte degli abitanti. A Milano, laddove invece sono in buona parte riuscite a compiersi, le grandi trasformazioni urbane, divenute icona di una città che già prima del 2015 tornava a crescere dal punto vista demografico e socio-economico, hanno spesso generato processi di "gentrificazione" - con connessi fenomeni di *affordable housing* - insieme a esiti a volte discutibili sotto il profilo del disegno urbano.

La **crisi degli assetti di alcuni segmenti produttivi**, già noti alle città a partire dagli anni settanta e ottanta del Novecento, nell'ultima fase sta assumendo una dimensione molecolare, interessando anche i piccoli e frammentati spazi del lavoro, quelli del commercio urbano di prossimità e delle funzioni amministrative che convivono in maniera diffusa assieme agli spazi abitati all'interno dei quartieri delle città, andando anch'essi ad incrementare gli spazi inutilizzati. Questo effetto è parzialmente bilanciato, per altro solo nella città centrale e nei territori altamente attrattivi, dall'ingresso negli ambiti urbani centrali di nuove forme di produzione ad alto grado di integrazione con le altre funzioni urbane e a bassa domanda di spazio.

Infine, la **crisi ambientale e climatica**, da tempo prevista ed indagata, si è ora conclamata negli aspetti globali e nelle ricadute locali, soprattutto nei territori, come quello metropolitano milanese, contraddistinti, oltre che da condizioni meteorologiche sfavorevoli, da elevata densità abitativa e da poco sostenibili livelli di utilizzo delle risorse naturali (acqua, suolo, aria, energia, ecc.). Tutte queste forme di crisi stanno agendo in maniera sinergica, con una contemporanea emersione di fenomeni di fragilità, che **ridefiniscono i consolidati rapporti spaziali** sia alla scala urbana che a quella territoriale metropolitana.

Nel solco già tracciato dal cambio di paradigma, dall'espansione

alla rigenerazione delle città, le politiche, i piani ed i progetti che ambiscono a reagire ad un quadro così articolato, pur partendo da istanze e ingaggi differenti, appaiono incontrarsi su un campo comune. In questo senso, il territorio esistente deve oggi essere interpretato, assieme alle sue componenti naturali e artificiali, come una risorsa rinnovabile attraverso azioni capaci di riscriverne le prestazioni all'interno del capitale urbano.

Una serie di nuove visioni, tattiche localizzative e discipline regolative provano a ripensare le risorse (limitate) esistenti, anche in modo radicale rispetto ai contesti sociali ed economici entro cui sono state immaginate e costruite, al fine di un progressivo miglioramento delle loro qualità ecologiche, sociali ed economiche.

**La rigenerazione del territorio esistente** diventa così la "questione urbana", non solo per la priorità che essa assume nelle agende dei governi locali e dei legislatori, nazionali e regionali, ma anche per la complessità di sguardi e azioni integrati che essa richiede contemporaneamente su spazi e società. Ad essa rispondono le parziali riscritture delle leggi regionali avvenute all'indomani della presentazione alle Commissioni riunite Ambiente e Agricoltura della Camera dei Deputati del disegno di legge n. 2039 del 2014 "Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" che se di fatto non ha prodotto la tanto attesa riforma organica della legge urbanistica nazionale, ha comunque innescato un profondo processo di modifica delle legislazioni regionali. In questa direzione vanno anche le modifiche alla legge regionale lombarda (LR 12/2005) quali ad esempio quelle relative alle disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e la riqualificazione del suolo degradato (LR 31/2014), la revisione della normativa regionale in materia di difesa del suolo, di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e di gestione dei corsi d'acqua (LR 4/2016), i criteri per il rispetto del principio di invarianza idraulica e idrologica delle acque meteoriche (LR 7/2017) e, infine, le misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale ed il recupero del patrimonio edilizio esistente (LR 18/2019).

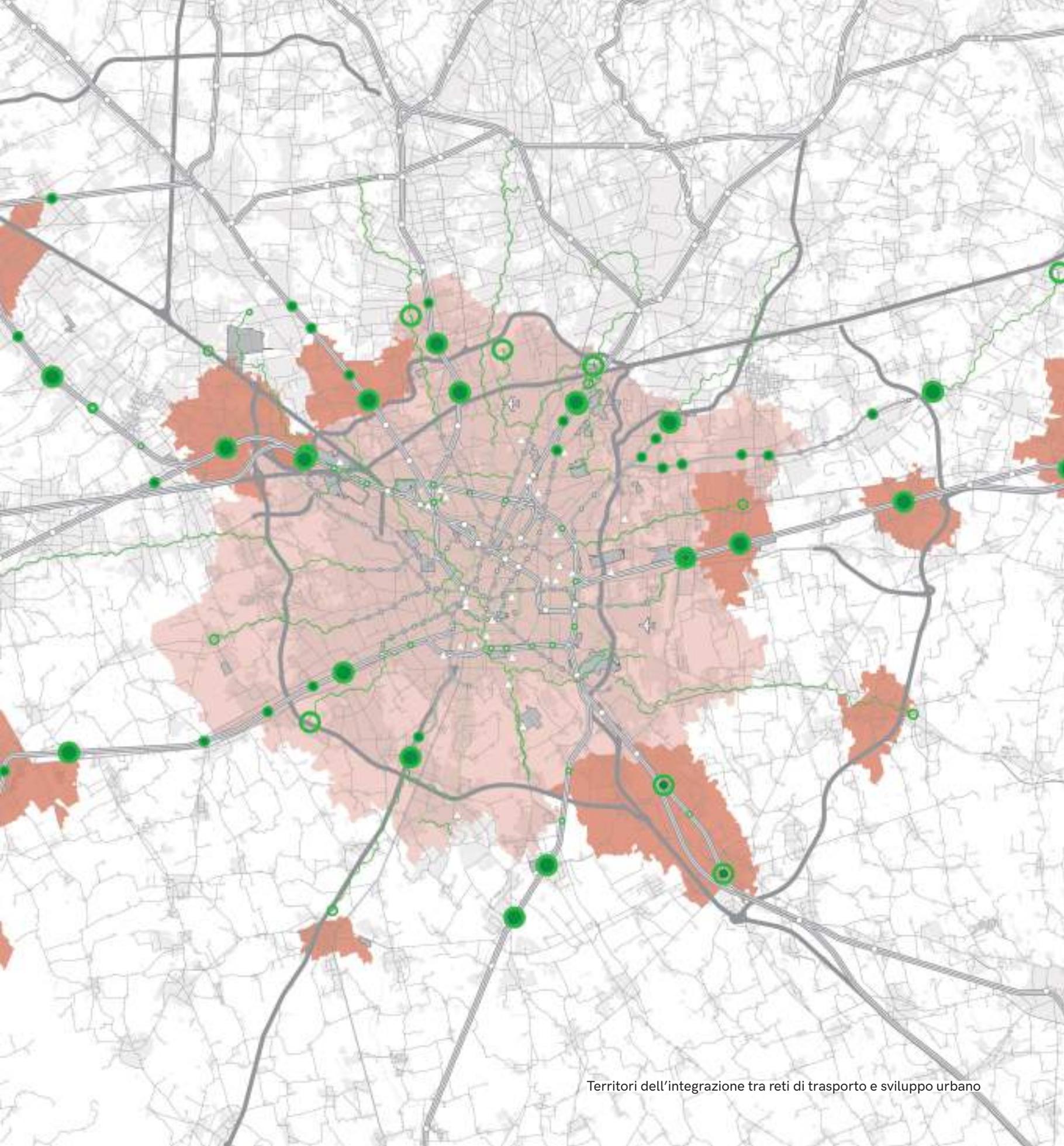
Questi nuovi strumenti, il più delle volte frutto di metamorfosi di quelli esistenti, stanno rendendo quotidiano e di senso comune il confronto con temi urgenti, quali: la tutela del suolo naturale, la sicurezza dei territori, la gestione del drenaggio urbano, la rigenerazione delle risorse esistenti, prima presidiati solo da scelte volontarie compiute da lungimiranti politiche locali e da professionisti riflessivi. Insieme alle loro applicazioni più convincenti, questi strumenti stanno evidenziando come la questione della rigenerazione del territorio non possa essere

trattata attraverso adempimenti e approcci settoriali indifferenti ai contesti locali e senza costruire idee di città. Mostrano anche come sia necessario procedere attraverso approcci modificativi ovvero definendo campi di intervento limitati entro contesti più generali, agendo tra le pieghe dell'esistente entro i temi ampi della mobilità, dell'abitare e della città pubblica.

I progetti che si confrontano più efficacemente con il territorio come risorsa rinnovabile - e che emergono in maniera originale dallo scenario delineato - sembrano oggi quelli dotati di un **approccio interstiziale**. Tendono cioè a immaginare trasformazioni frammentate e diffuse entro processi articolati, piuttosto che quelle di tipo intensivo e concentrato che aspirerebbero ad attuarsi attraverso regole unitarie e omogenee. Hanno una certa consuetudine a trattare luoghi apparentemente ordinari, ripetibili e di taglia ridotta. Nei confronti delle trasformazioni concentrate, quando presenti, ne curano le condizioni in grado di assicurare esternalità positive negli ambiti urbani esistenti al contorno e chiedono il supporto di dispositivi regolativi agili ed efficaci. Operano entro contesti già densi di scritte e riscritture non tutte esito di processi governati e programmati, spesso nate "dal basso" in maniera spontanea dietro la spinta di piccoli soggetti attuatori o autoprodotte da parte degli abitanti e di attori locali che chiedono di essere accompagnate da una adeguata attenzione da parte del pubblico.

Questi progetti guardano, infine, alla possibilità di costruire nuova qualità dell'abitare immaginando nuovi equilibri tra centri e periferie, territori costruiti e territori non costruiti, condizioni di velocità e condizioni di lentezza, tra spazi urbani e spazi metropolitani.





Territori dell'integrazione tra reti di trasporto e sviluppo urbano

## Integrazione tra reti di trasporto e territorio: luoghi cospicui

Dopo l'importante svolta nell'organizzazione del sistema della mobilità su ferro dell'area milanese, conseguente all'apertura del Passante ferroviario e all'entrata in servizio delle linee Suburbane, che risale a circa vent'anni fa, i successivi principali cambiamenti intervenuti dal punto di vista della rete infrastrutturale consistono "solo" nell'estensione (verso l'esterno) e nel completamento (all'interno di Milano) della rete metropolitana. A questi si affiancano le realizzazioni di nuove tratte autostradali intorno alla città e nella regione urbana (Tangenziale Est Esterna, BreBeMi, Pedemontana, completamento della Tangenziale Nord), che hanno modificato in maniera sostanziale la rete infrastrutturale del trasporto stradale dell'area metropolitana, sollevando peraltro numerose critiche in ordine alla loro sostenibilità (a fronte del consumo di suolo generato e di flussi di traffico non sempre all'altezza delle aspettative).

Nella fase più recente, invece, le novità più rilevanti nell'ambito della mobilità e dei trasporti richiamano il **paradigma della "sostenibilità"**. In questo quadro, numerosi servizi, interventi, azioni e politiche sono accomunate dall'obiettivo di sviluppare la mobilità, non solo attraverso la costruzione di nuove opere, ma anche attraverso un mutamento delle modalità di funzionamento del sistema, supportato dall'impiego delle nuove tecnologie digitali. Il contesto milanese ha visto negli ultimi dieci-quindici anni l'avvio e lo sviluppo di azioni a favore della "mobilità lenta", ossia bicicletta e marcia a piedi; del sostegno ai veicoli elettrici, sia privati sia pubblici; di un'offerta crescente di servizi di mobilità in condivisione (*sharing*). Inoltre, con la pandemia, sono tornate in primo piano alcune politiche già sperimentate in passato per la gestione della domanda e dei flussi di mobilità in città, attraverso piani dei tempi e degli orari e l'estensione del ruolo di figure come quelle dei *mobility manager* nelle aziende e nelle istituzioni pubbliche.

Il paradigma della mobilità sostenibile è stato anche sancito a livello normativo negli atti ministeriali che hanno modificato la titolazione degli strumenti di programmazione di settore, aggiungendo proprio l'aggettivo "sostenibile", e ne hanno reso obbligatoria la predisposizione per i Comuni più grandi e per le Città metropolitane. Ciò rappresenta una novità potenzialmente molto rilevante per i principali sistemi metropolitani italiani, in quanto, se interpretato non come mero adempimento amministrativo ma come occasione di sviluppare *policy*, la predisposizione di un Piano Urbano della

Mobilità Sostenibile (PUMS) metropolitano offre la possibilità di promuovere la qualità di vita e la resilienza ambientale, contribuendo così a orientare la programmazione territoriale complessiva.

Nel caso specifico del contesto milanese, la predisposizione di questo nuovo strumento programmatico delle strategie per la mobilità sostenibile è avvenuta quasi in parallelo con quella di altri tre atti di programmazione territoriale di primaria importanza, il Piano Territoriale Metropolitano (PTM), ripreso successivamente dal Piano Strategico Triennale della Città metropolitana (PSTTM), e il nuovo Piano di Governo del Territorio (PGT) del Comune di Milano, con orizzonte strategico 2030.

L'analisi di alcune scelte e orientamenti proposti da questi diversi strumenti rivela una chiara convergenza degli obiettivi di sviluppo del sistema di mobilità alle diverse scale. Emerge una messa a tema della necessità di una **crescente integrazione tra infrastrutture di trasporto** e flussi di mobilità, da un lato, e **contesti urbani e territoriali**, dall'altro.

Tale messa a fuoco avviene in modi diversi nei vari strumenti di programmazione.

Il **PGT 2030** persegue obiettivi di accessibilità tramite la strategia "Connettere luoghi e persone"; alla scala della città *de facto* - riconosciuta nel PTM come "città centrale" - si tematizza esplicitamente il collegamento tra infrastrutture di trasporto e alcune delle grandi operazioni di riqualificazione urbana.

Nell'insieme del territorio metropolitano, il **PTM** e il **PUMS** - ulteriormente precisati attraverso la **Strategia Tematico Territoriale** per la coesione sociale, i servizi sovracomunali e metropolitani in fase di approvazione da parte di Città metropolitana - individuano un nuovo dispositivo, chiamato **Luoghi Urbani della Mobilità (LUM)**, che costituisce una delle principali leve operative tramite cui gli obiettivi di sostenibilità vengono perseguiti

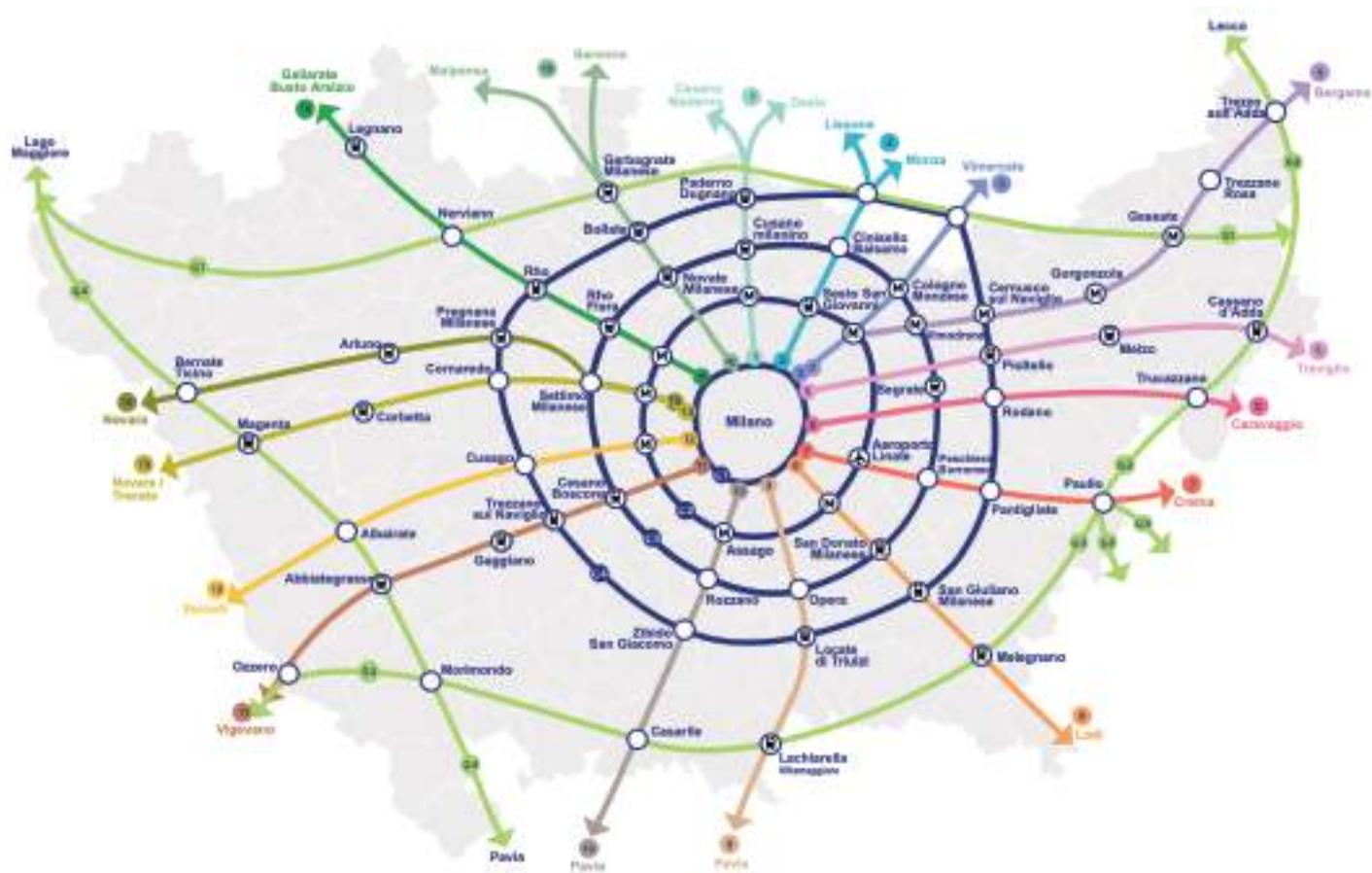
Il dispositivo dei LUM offre infatti diverse potenzialità per conseguire una maggiore integrazione tra flussi di mobilità e contesti socio-economico-territoriali.

Il PTM (ed il PUMS) classificano i LUM nelle tre categorie di rilevanza strategica: "metropolitana", "sovracomunale", "locale", in funzione del livello di "nodalità" della corrispondente stazione (ruolo di intercambio fra direttrici di trasporto primarie afferenti, tipologia di interscambio modale con il TPL e con la rete della ciclabilità,

presenza di parcheggi di interscambio veicolare e bacino territoriale di riferimento della stazione stessa).

Oltre alla Città metropolitana e al Comune di Milano, anche la **Provincia di Monza e Brianza** ha provveduto alla predisposizione del proprio PUMS, dando seguito a *policy* di promozione della mobilità sostenibile già da essa avviate nel decennio precedente con il progetto *Moving Better*.

Sebbene non sia possibile rinvenire negli strumenti della Provincia di Monza e Brianza l'esatto equivalente dei LUM, è possibile tuttavia rintracciare concetti analoghi, sia nel **PTCP** sia nel **PUMS** provinciale, che dà grande rilievo al tema dei nodi di interscambio modale, anch'essi quali luoghi privilegiati in corrispondenza dei quali favorire lo *split* verso forme di mobilità più sostenibili. Inoltre, il trattamento della coerenza tra sviluppo territoriale-insediativo e accessibilità emerge come tema portante di questi strumenti, alla pari di quanto avviene negli strumenti simili della Città metropolitana e del Comune di Milano.



*Cambio - La rete di corridoi ciclabili della Città metropolitana di Milano*



## Luoghi Urbani della Mobilità: prospettive evolutive

Considerando entro una visione più ampia ed integrata gli aspetti legati alle funzioni trasportistiche e a quelle urbanistico-territoriali, anche sulla base di alcune esperienze internazionali, il LUM, in prospettiva, potrebbero ulteriormente evolvere, assumendo tre principali connotazioni.

### **Hub intermodali "puri"**

A un primo livello, il più elementare, i LUM costituiscono degli *hub* intermodali "puri", che garantiscono l'interscambio tra trasporto veicolare privato e trasporto su ferro pubblico, offrono un'integrazione con altri servizi di mobilità individuale (taxi, *car sharing*, mobilità dolce con relative ciclovie) e sono dotati di servizi minimi annessi di varia natura.

In questo senso, una delle strategie del PGT Milano 2030 ha individuato i cosiddetti "**Nodi di interscambio**" in corrispondenza con le stazioni della metropolitana di Famagosta, San Donato Milanese, Rogoredo, Bisceglie, Gobba, Comasina, Molino Dorino, Bonola, Lampugnano, con la finalità di potenziarne i servizi e riqualificarne gli spazi.

Sia il PGT Milano 2030 sia il PTM di Città metropolitana individuano un hub di interscambio nell'area di **Bettola**, nel territorio di Cinisello Balsamo al confine con Monza, dove verranno ad incrociarsi i prolungamenti delle linee metropolitane M1 e M5. Il posizionamento di questo snodo permette di intercettare i flussi di spostamento tra Milano e la Brianza e lungo l'asse dell'autostrada A4, rendendolo così un potenziale collettore di mobilità veicolare e un fulcro dell'intermodalità.

A Sud di Milano, il PUMS metropolitano propone di promuovere l'intermodalità attraverso la creazione di due nuove stazioni sulla linea ferroviaria Milano-Pavia: una a servizio del Comune di **Opera** e una a servizio della zona industriale di **Sesto Ulteriano** a San Giuliano Milanese.

### **Piattaforme funzionali aperte alla città**

A un livello di complessità superiore, i LUM possono essere intesi come piattaforme funzionali aperte alla città e all'urbano, garantendo un interscambio plurimodale e operando una ricucitura dell'infrastruttura di trasporto con il contesto urbano e con i suoi servizi.

In questo senso, nel quadro dell'Accordo di Programma tra Comune di Milano e Gruppo FS (società Sistemi Urbani), gli scali ferroviari dismessi sono oggetto di operazioni di rigenerazione urbana. Nello scalo di **Porta Romana** si prevede che la stazione ferroviaria sia riqualificata e sia servita dal servizio potenziato della linea ad anello (*circle line*). Lo sviluppo urbanistico di quest'area è già avviato e i tempi sono dettati dall'orizzonte delle Olimpiadi invernali 2026, poiché è l'area individuata per la costruzione del Villaggio Olimpico.

La riqualificazione della stazione è prevista anche per lo scalo di **San Cristoforo**, dove verrà ad aggiungersi il capolinea della M4. Nella prospettiva della dismissione della stazione ferroviaria di Porta Genova, San Cristoforo diventerebbe, insieme a Romolo sulla M2, una delle stazioni di interscambio con la metropolitana lungo la direttrice Milano-Vigevano. Il Masterplan vincitore del concorso prevede la realizzazione di un parco che crei connessioni a scavalco del Naviglio Grande e con i quartieri residenziali vicini alla stazione.

Allo scalo **Greco-Pirelli** è in corso lo sviluppo del progetto vincitore del bando Reinventing Cities. Grazie alla riqualificazione della stazione, l'intervento può aumentare la "porosità" urbana tra l'Università e il quartiere Bicocca, sul lato Ovest, e i nuovi insediamenti di *social housing*, sul lato Est.

Attraverso il dispositivo dei LUM e l'adesione alla "STTM 2 per la coesione sociale, i servizi sovracomunali e metropolitani" del PTM, anche altri ambiti in prossimità delle stazioni nel territorio metropolitano potranno configurarsi come luoghi idonei per interventi di rigenerazione urbana, in grado di promuovere, a partire da previsioni trasformatrici già contemplate dalla pianificazione urbanistica comunale, una visione più integrata tra le funzioni di interscambio, le forme di mobilità sostenibile e le funzioni urbane e i servizi alla persona e alle imprese.

### **Poli di sviluppo e di riorganizzazione territoriale**

A un livello di articolazione ancora più elevato, i LUM si pongono come potenziali poli di sviluppo e di riorganizzazione territoriale, in quanto luoghi di massima accessibilità capaci di innescare processi di densificazione di funzioni complesse, al servizio di un territorio più ampio, nel quadro di una strategia di policentrismo territoriale.

Assumono questa valenza due luoghi collocati alle porte della conurbazione milanese, nelle aree a nord-ovest e nord-est, rispettivamente **MIND Milano Innovation District** (che sta sorgendo **sull'area ex-Expo**, in adiacenza alla stazione di **Rho-Fiera**) e la **Città della salute e della ricerca** (CdSR) **sull'area ex-Falck di Sesto San Giovanni** (con l'omonima stazione, in corso di riqualificazione con una struttura a ponte per l'accesso da entrambi i lati).

Si tratta di due polarità che potranno creare sinergie reciproche, la prima ospitando, oltre alle strutture per congressi e manifestazioni internazionali già operative, l'Ospedale Galeazzi, le facoltà scientifiche dell'Università statale, il centro scientifico Human Technopole e diverse imprese a vocazione tecnologica (alcune già insediate ed altre in previsione), dando vita a un grande ecosistema per lo sviluppo socio-economico in una posizione strategica e ad alta accessibilità. La seconda ospiterà strutture di eccellenza clinica e scientifica (Istituti ospedalieri pubblici Neurologico Besta e dei Tumori e Campus universitario San Raffaele), con servizi integrati, assistenziali, ricettivi e residenziali, realizzati nell'ambito di un progetto innovativo di insediamenti inseriti in un contesto ambientale con prevalenza di aree verdi e dotato, anche in questo caso, di un elevato grado di accessibilità.

Entrambi i luoghi consentono un interscambio tra linee ferroviarie Suburbane e la rete metropolitana (con fermata, nel caso di Rho-Fiera, anche dei treni dell'alta velocità) e la presenza contestuale di questi servizi potrebbe renderli delle vere e proprie interfacce tra Milano, da un lato, e i territori dell'area metropolitana e del nord della Lombardia, dall'altro.

## Rafforzare le connessioni: funzioni urbane a elevata accessibilità



### Interlocuzione con Matteo Colleoni

Professore ordinario e docente di Politiche urbane e mobilità, Università Milano-Bicocca

Diversamente dai piani urbani dei trasporti (PUT poi PGTU), ma anche dai primi PUM (Piani Urbani della Mobilità senza la esse di Sostenibile), i PUMS metropolitani presentano due grandi vantaggi: uno legato alla natura integrata dello strumento di pianificazione e uno legato al suo taglio territoriale.

I PUMS metropolitani sono infatti chiamati a ragionare anche sulle previsioni insediative, sia residenziali sia produttive, e intervengono a una scala territoriale più estesa.

Il caso del PUMS metropolitano milanese, con la previsione dei Luoghi Urbani della Mobilità (LUM), è di particolare interesse, per almeno due aspetti.

In primo luogo, perché la nomina di “luoghi urbani della mobilità” consente di superare il concetto di *hub*. L'*hub* è un nodo di una rete e, in quanto tale, è fondamentalmente monocentrico e monofunzionale, mentre l'idea del luogo urbano della mobilità allude a un mix di servizi/funzioni, in grado di produrre “effetto città”, valorizzando così il policentrismo metropolitano. Secondariamente, l'interesse dei LUM è legato alla promozione di nuove centralità alla scala metropolitana. Si pensi a quello che sta accadendo nell'area di Parigi: la Société du Grand Paris [società incaricata

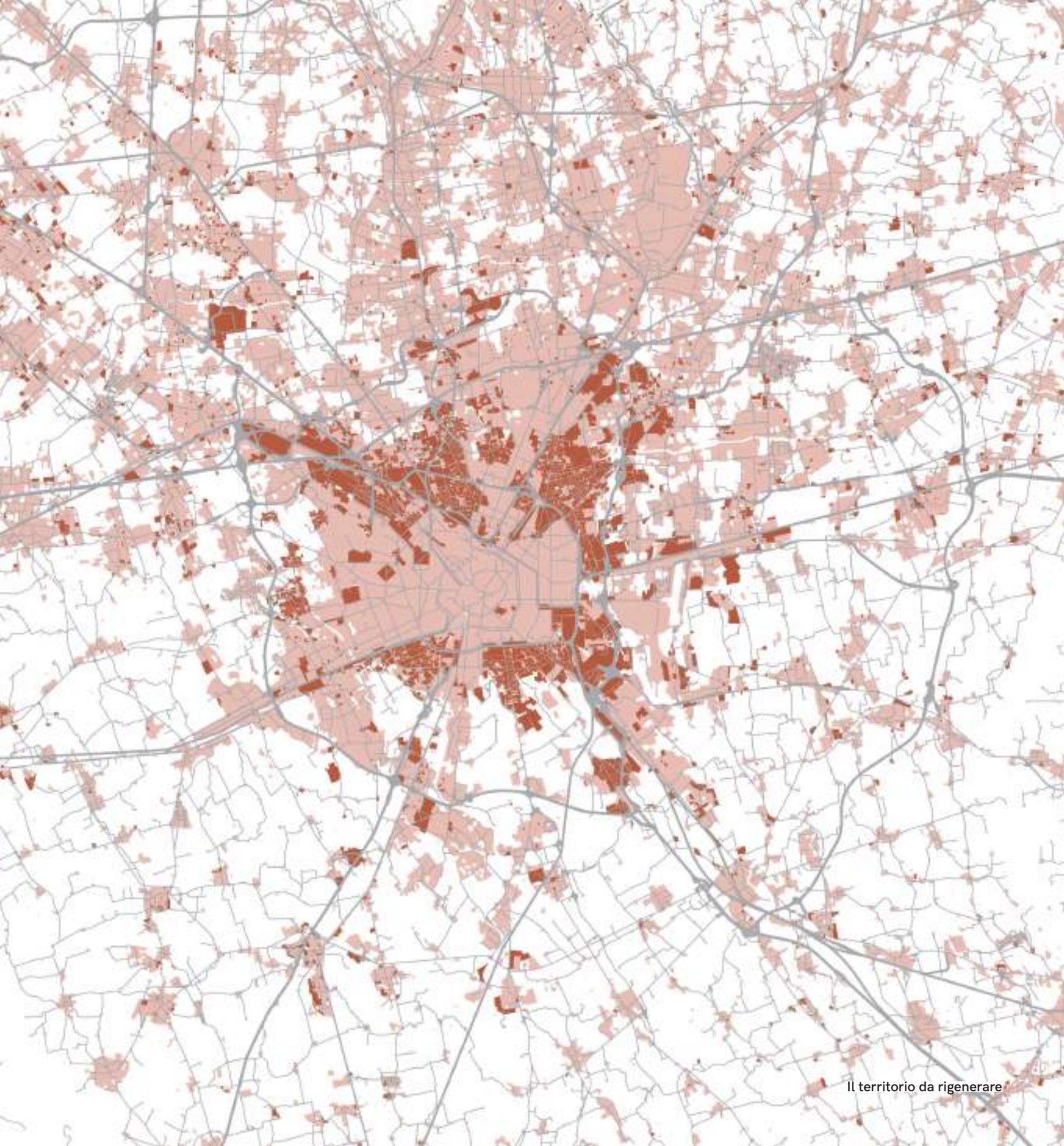
della costruzione delle nuove linee metropolitane circolari], insieme alla RATP [gestore del trasporto pubblico locale parigino] e alla SNCF [gestore del trasporto ferroviario], stanno realizzando un nuovo *hub* a nord di Parigi, nell'area di Saint-Denis, con l'obiettivo di sviluppare un sistema reticolare di infrastrutture della mobilità (passeranno tre nuove linee metropolitane) e, al contempo, di creare un grande polo “urbano” a scala dell'Île-de-France [la regione di Parigi].

In questa prospettiva, occorre scongiurare effetti perniciosi di competizione tra territori. La crescita di ruolo dei LUM non va a discapito del *core* urbano. Si tratta di percorsi complementari che vanno a potenziarsi reciprocamente, in una logica di sviluppo congiunto. Infine, allargando lo sguardo alla scala territoriale della regione urbana, bisogna sottolineare come la promozione degli obiettivi di mobilità sostenibile richieda da un lato un forte indirizzo dal centro, dal Ministero e dal Governo, insieme a maggiori risorse per le Città metropolitane, e dall'altro una superiore capacità di dialogo e coinvolgimento con gli attori amministrativi e territoriali delle province limitrofe.

A tale proposito, pare dare buoni risultati operare alla scala di bacino,

che comprende un territorio più vasto della Città metropolitana, come sta facendo l'Agenzia per il TPL di Milano-Monza e Brianza-Pavia-Lodi. In quel contesto, si sta cercando di sviluppare anche il ruolo dei *Mobility manager* aziendali. I flussi origine e destinazione delle aziende devono diventare sempre più parte importante delle risorse informative di chi fa analisi dell'offerta di servizi di trasporto pubblico.





Il territorio da rigenerare

## La straordinarietà dell'ordinario: le trasformazioni molecolari della città

Per un lungo periodo la città esistente, quella consolidata da mantenere e adeguare, è rimasta ai margini delle politiche urbane e poco è riuscita ad alimentare le visioni e le figure "al futuro" prodotte dalle ultime stagioni di piani e progetti, che hanno invece **premiato trasformazioni di tipo concentrato** dal carattere straordinario, difficilmente ripetibili ed attuabili in modo il più possibile unitario. Queste strategie hanno tradizionalmente supportato la crescita delle città sia verso l'esterno, quelle storiche di tipo espansivo della seconda metà del Novecento e quelle dell'ultimo ciclo edilizio "sviluppista" che ha preceduto la crisi finanziaria del 2007-2008, sia verso l'interno, concentrandosi nei grandi vuoti urbani e tentando di rispondere alle modifiche indotte nei territori dai processi economici e produttivi o alla riorganizzazione delle grandi infrastrutture novecentesche strategiche per il funzionamento delle città (gasometri, scali, macelli, caserme, ospedali, ecc.).

La città prodotta dalle strategie territoriali che procedevano per punti notevoli, producendo nuove aggiunte dal carattere omogeneo (porte urbane, centri funzionali, poli di sviluppo, quartieri di servizi, quartieri residenziali al traino degli spazi della grande distribuzione, ecc.), è stata capace di mobilitare **regole, procedure e strumenti di carattere non ordinario**. Si tratta quasi sempre di ambiti delimitati, rigidamente posti all'interno di zone di espansione o aree di riqualificazione, marcati da recinti fisici a cui corrispondevano altrettante delimitazioni di campi di applicazione di regole di carattere speciale.

La città ordinaria e della ripetizione rimaneva invece sullo sfondo, considerata, il più delle volte, solo come spazio di verifica degli impatti (quasi esclusivamente quelli di tipo viabilistico) indotti dai nuovi interventi o come spazio di riferimento per le scelte di tipo morfologico (il disegno urbano, la tipologia edilizia, ecc.) e relegata ai margini delle significative iniziative immobiliari, tradizionalmente attratte da operazioni di nuova edificazione su suolo naturale, caratterizzate da gradi di complessità e di incertezza accettabili, più che da lunghe, incerte e rischiose operazioni di rigenerazione dei grandi vuoti urbani che intervengono su suoli e sottosuoli già urbanizzati.

Con questa condizione prevalente si misurano le programmazioni

urbanistiche che hanno alimentato le agende di governo degli ultimi due decenni per quei territori metropolitani in cui non si riscontrano i caratteri di attrattività propri della città centrale e di pochi altri quadranti metropolitani.

Uno dei più significativi riorientamenti delle politiche territoriali in corso fa invece leva sulla **riemersione della città ordinaria**. Si assiste ad un suo nuovo protagonismo, molto diverso da quello che ne aveva accompagnato la costruzione quando, a partire dal secondo dopoguerra, lontano da centri urbani, occupando suoli coltivati e inglobando borghi e nuclei cascinali esterni, è riuscita a dare risposta, soprattutto nei territori a più alta vocazione industriale, alle domande di casa e di servizi espresse fin dagli anni '50 e '60 dalla popolazione operaia che ha accompagnato la crescita di Milano e dell'intero quadrante metropolitano.

A circa mezzo secolo dalla sua costruzione, lo *stock* edilizio prodotto in quella intensa fase espansiva evidenzia i segni di una veloce obsolescenza, spinta da una generalizzata bassa qualità del prodotto edilizio che ha accompagnato quella intensa stagione di crescita, da scelte tipologiche in risposta a domande velocemente mutate e, alcune volte, finanche da scelte di tipo localizzativo su suoli fragili o aree allagabili.

Quel patrimonio immobiliare ha mostrato progressivamente diversi **profili di criticità** nell'assicurare idonee prestazioni di sicurezza entro un territorio segnato da articolati rischi sismici ed idrogeologici, nel ridurre il carattere energivoro degli edifici e il loro impatto sulle condizioni climatiche e della qualità dell'aria all'interno degli *habitat* urbani, nel risolvere localizzate condizioni di inquinamento dei suoli e dei sottosuoli, nell'assicurare infine idonei livelli di qualità abitativa a partire dalle esigenze espresse dalle utenze deboli.

In questa direzione possono inquadrarsi le **politiche pubbliche** che, dapprima in maniera tentativa ma poi sempre di più in maniera convincente, con un significativo contributo di sperimentazioni urbane e progetti di ricerca, immaginano una nuova infrastrutturazione della città e del territorio, questa volta, sulle impronte di ciò che già esiste, investendo in maniera molecolare tutti i settori della città costruita e non solo quelli delle grandi trasformazioni pianificate: la riqualificazione dei servizi abitativi

all'interno dei quartieri pubblici, attraverso la riorganizzazione del patrimonio di edilizia residenziale sociale e l'integrazione di nuove funzioni; il nuovo modo di immaginare lo spazio della strada all'interno degli ambiti edificati ridefinendo, a volte anche radicalmente, il peso delle istanze degli automobilisti e quello di pedoni e ciclisti; la trasformazione e la rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici (le scuole, gli spazi sportivi e quelli per la cura, i mercati coperti, gli edifici per la sicurezza, le biblioteche, i centri civici, ecc.) non solo in ragione di fenomeni di sottoutilizzo o dismissione ma provando a ripensarne le funzioni esistenti in maniera più integrata con la città, abbattendo recinti, aprendo e ottimizzando gli spazi, accogliendo nuove funzioni compatibili, ridefinendone le offerte di servizio e le modalità di funzionamento. Il ripensamento di quest'armatura territoriale pare essere supportata da **due chiavi di ingresso delle strategie urbane**: (I) la territorializzazione dei servizi alla persona, bilanciando lo spinto policentrismo specializzato che ha accompagnato la nascita dei grandi poli sanitari, dei poli scolastici di scala sovracomunale, dei centri direzionali e quelli della grande distribuzione; (II) la prossimità delle relazioni tra abitante e quartiere, prendendosi cura delle opportunità di accesso e di scelta di una serie di attività legate all'apprendimento, al lavoro, allo svago e allo sport, alla cura, alla cultura e all'impegno, alla condivisione dei saperi e al riuso degli oggetti, alla possibilità di fare la spesa. Le diverse forme dell'agire che accompagnano il riorientamento guidato dal paradigma della rigenerazione urbana e territoriale sta richiedendo alle diverse scale di governo la produzione di **rinnovati strumenti e apparati regolativi**. Ne danno evidenza non solo gli accordi internazionali sottoscritti da Milano assieme alle più grandi capitali europee ed internazionali in tema di ambiente e clima (C40, Reinventing Cities, ecc.), ma anche la modifica tuttora in corso di testi normativi fondamentali (d.lgs 380/2001, LR 12/05, Regolamento Edilizio Tipo, Regolamento edilizio del Comune di Milano e, da ultimo, l'avvio del procedimento per la revisione del PGT). Queste riscritture tentano di superare antiche inerzie della normativa edilizia e urbanistica poco attrezzata ad affrontare il progetto sul costruito esistente, soprattutto quando questo assume i caratteri del frammentato e della integrazione, essendo stata chiamata per lunghe stagioni di crescita urbana a governare prevalentemente il nuovo nelle forme del concentrato e dello specializzato.

Inoltre, il settore edilizio assume un ruolo chiave nell'attivazione di politiche di riduzione dei consumi energetici e delle emissioni di gas serra, oltre che nella capacità di gestione degli eventi climatici estremi. Ad esso si rivolgono le principali direttrici di intervento sugli apparati regolativi: riqualificazione energetica e climatica, circolarità dei materiali, costruzione di infrastrutture verdi, anche su piccole aree, a tutela e incremento della biodiversità, realizzazione di servizi ecosistemici, aumento della capacità di drenaggio delle acque piovane nel suolo, loro accumulo e riutilizzo. A tali apparati regolativi si sta accompagnando una complessiva rivisitazione dei cataloghi dei servizi pubblici e di interesse pubblico e generale, sempre più accoglienti nei confronti di nuove istanze (attività produttive innovative a impatto sociale, spazi socio-culturali creativi, laboratori e spazi per l'innovazione e servizi per la *smart city*, negozi di vicinato e servizi di prossimità, ecc.). Affinché le forme dell'agire rigenerativo riescano a tracciare un riorientamento efficace, è necessario evidenziare - e trattare in prospettiva futura - **tre possibili fuochi di attenzione** evidenziati da alcune applicazioni nel quadrante metropolitano.

Il primo tratta il rapporto tra *real estate* e *welfare* urbano e riguarda le condizioni in grado di avvicinare, superando una consolidata contrapposizione, le trasformazioni di tipo immobiliare, veicolate entro una maglia eccessivamente larga del paradigma rigenerativo, e la città pubblica, con i suoi articolati profili di criticità, legati agli spazi urbani, alle fragilità sociali ed economiche, alle domande di abitazioni sociali, al frequente innalzamento dei prezzi immobiliari e alla conseguente espulsione di abitanti, quasi sempre la fasce più deboli.

Il secondo campo riguarda il carattere autenticamente integrato dei processi di rigenerazione ovvero la capacità di coniugare dimensioni che attengono alla qualità dello spazio e dell'ambiente urbano e dimensioni civiche e sociali legate agli abitanti e ai livelli di accessibilità a loro offerti dalla città, su tutti quelli relativi al costo della casa e dei servizi.

Il terzo ed ultimo riguarda la capacità mostrata dal paradigma della rigenerazione di apportare reale innovazione sia nelle soluzioni costruttive e tipologiche sia nelle forme di funzionamento e gestione a vantaggio della qualità e della stessa sostenibilità economica degli interventi, evitando la riproposizione di consuetudini appartenenti a stagioni passate.



## Dilatazione e diffusione: mappa delle trasformazioni urbane di Milano

Le “fotografie” delle trasformazioni urbane entro i confini comunali milanesi, scattate a circa cinque anni di distanza l’una dall’altra (2017/2022), restituiscono, forse in maniera sintetica ma senza dubbio efficace, l’evoluzione degli scenari urbani nella fase più recente, esito delle idee di città e delle conseguenti discipline regolative prodotte a Milano all’indomani del suo primo PGT.

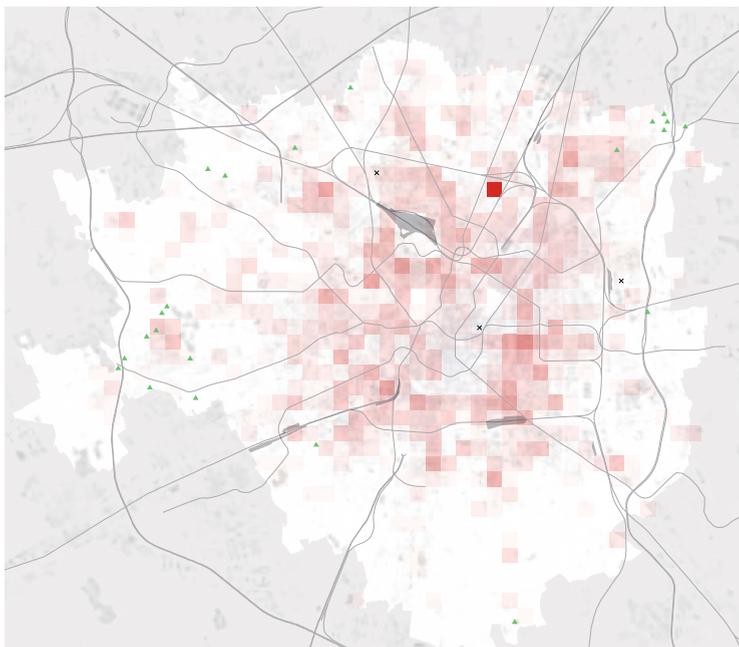
A cinque anni dall’approvazione di quello strumento, divenuto definitivamente efficace con la pubblicazione sul BURL il 21/12/2012, lo scenario dell’attuazione delle sue previsioni che è stato ricostruito all’avvio del PGT 2030, divenuto efficace a partire dal 05/02/2020, ritrae **trasformazioni selettive e concentrate**. Le trasformazioni non hanno interessato la città in maniera uniforme, penalizzando generalmente gli ambiti urbani più periferici, quelli esterni alla cerchia filoviaria della 90/91, escludendoli dalle potenziali ricadute in termini di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente ed evidenziando la loro scarsa attrattività in termini di nuovi investimenti. Sia gli interventi edilizi minori (manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo) che quelli maggiori (ristrutturazioni e nuove edificazioni attuati attraverso permessi di costruire convenzionati e Piani Attuativi) si sono infatti concentrati prevalentemente nelle **porzioni più centrali della città** e nelle parti più esterne al centro solo in corrispondenza delle direttrici nord (viale Fulvio Testi, viale Monza, via Imbonati, ecc.).

L’immagine restituita mostra trasformazioni prevalentemente di media e piccola dimensione, in larga maggioranza interessanti il recupero di patrimonio edilizio esistente e, solo in minima parte, interventi di nuova edificazione. Le grandi trasformazioni compiute o che allora erano ancora in itinere, sebbene presenti, coincidevano con i lasciti dei precedenti strumenti di pianificazione ante Lr 12/2005.

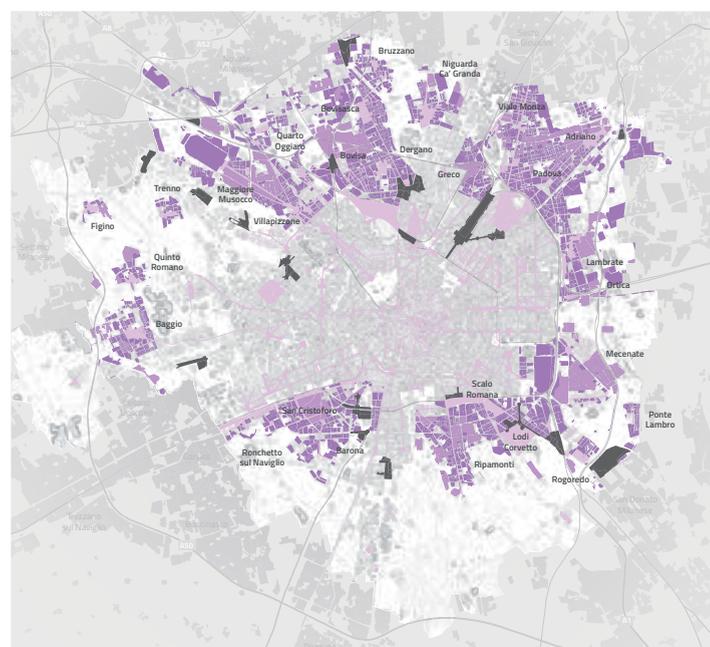
Su questa immagine il nuovo **PGT Milano 2030** ha costruito parte delle sue scelte strategiche. L’individuazione degli **ambiti della rigenerazione** risponde qui all’esigenza di riconoscere settori urbani poco consolidati, non solo dismessi o sottoutilizzati, **posti ai margini della città**, entro cui ricomporre gli spazi di frattura con gli ambiti più centrali, dove maggiormente si erano concentrati fino ad allora gli interventi di rinnovamento urbano, sostenendo modalità di riuso attraverso il dispiegamento di una serie articolata di sostegni.

A partire dal 2022 l’Atlante della rigenerazione urbana del Comune di Milano monitora il quadro delle trasformazioni più significative (superiori a 5.000 mq di superficie territoriale), esistenti o programmate, esito dell’attuazione della nuova disciplina urbanistica, dei sostegni nazionali all’efficientamento del patrimonio edilizio esistente e della eccezionale stagione di interventi sullo spazio pubblico sostenuta anche dagli investimenti del PNRR.

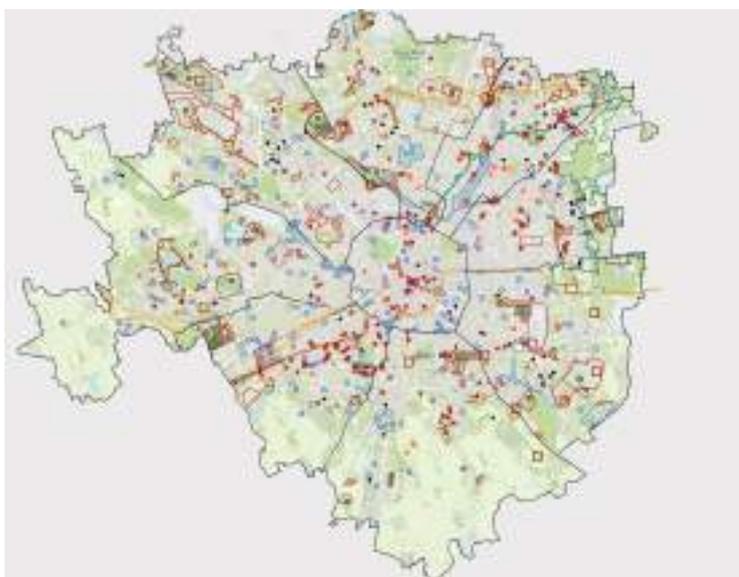
L’immagine restituita, opposta a quella del 2017, evidenzia ora **la dilatazione e la diffusione degli interventi di trasformazione urbana**, interessando tutti i quartieri della città e ponendo per il futuro nuove domande sulla capacità di governare il rapporto tra le trasformazioni edilizie ed i reali benefici per la rigenerazione urbana.



2017 - Milano: localizzazione degli interventi di nuova costruzione e ristrutturazione dal 2012



2019 - Ambiti di rigenerazione  
PGT Milano 2030



2022 - Atlante della rigenerazione urbana  
del Comune di Milano

# Un decalogo per la rigenerazione urbana



## Interlocuzione con Gloria Domenighini

Direttore generale, Ance Milano - Lodi - Monza e Brianza

Il settore delle costruzioni nel nostro territorio ha registrato un trend di crescita molto positivo nell'ultimo biennio, coinvolgendo in primo luogo la città di Milano, ma interessando anche realtà più piccole e periferiche, tradizionalmente meno vivaci.

All'interno di un mercato sempre più selettivo per una continua domanda di innovazione del prodotto edilizio, le trasformazioni riguardano prevalentemente interventi di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente.

Anche gli interventi di nuova edificazione sono sostanzialmente demolizioni e ricostruzioni, con riqualificazione di ambiti urbani. Va sottolineato che, accanto alle grandi aree di rigenerazione, ci sono molti interventi di taglio medio-piccolo, promossi da sviluppatori immobiliari di medie dimensioni: la sostenibilità della rigenerazione urbana è anche data dal mix di operatori che agiscono in questo settore e che attivano una filiera molto frammentata.

Dai primi mesi del 2022 abbiamo subito l'impennata dei prezzi delle materie prime e dei materiali da costruzione che ha generato forte preoccupazione sia per gli interventi in corso, che hanno registrato fino al 30% di aumento dei costi, sia per le nuove operazioni immobiliari che

non sono partite, stante l'incertezza degli scenari di sviluppo. Già nel secondo trimestre 2022 sono evidenti i segnali di un rallentamento che, se confermato, comporterà una contrazione della produzione, anche alla luce delle incertezze sul mercato dei "Bonus" e della "messa a terra" delle risorse del PNRR.

Emerge, inoltre, una criticità normativa da tempo denunciata da ANCE, legata alla vetustà delle norme di riferimento per la rigenerazione urbana. La criticità è legata al fatto che la norma del 1942, pensata per sostenere l'espansione urbana, costringe oggi operatori e pubblica amministrazione entro un perimetro di obblighi che contrasta con l'obiettivo di intervenire in contesti già urbanizzati.

Serve una riscrittura di regole che preveda una strumentazione più flessibile e agevole, capace di coniugare interventi sul costruito con obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, sul modello di quanto definito dal "Decalogo per la rigenerazione urbana" redatto da Ance nell'ambito dell'Urban Renovation Lab.

Il Decalogo ha provato a delineare una *governance* per la politica urbana attraverso nuove forme di coordinamento e una nuova strumentazione, urbanistica,

fiscale e finanziaria. Ne emerge la necessità di innovare strumenti, meccanismi e prassi: la dichiarazione di interesse pubblico degli interventi di rigenerazione urbana, una regia nazionale per le politiche urbane in grado di dare unitarietà alle azioni ed evitare la frammentazione di interventi e finanziamenti, gli interventi di rinaturalizzazione (de-impermeabilizzazione, bonifica, ecc.) quali elementi determinanti nel perseguimento dell'obiettivo del "saldo zero" del consumo di suolo, la riarticolazione degli standard urbanistici e del contributo di costruzione in funzione dei tessuti urbani consolidati, l'indifferenza funzionale e la semplificazione nell'attuazione e nel trasferimento dei diritti edificatori, la ridefinizione degli interventi di recupero all'interno dei centri storici, superando quelli di restauro e risanamento conservativo, l'introduzione nella riforma del catasto delle prestazioni energetiche ed antisismiche degli edifici all'interno di puntuali modifiche della fiscalità immobiliare. Sono alcuni dei punti contenuti nel Decalogo che sollecitano una riforma radicale del quadro attuale delle regole, al fine di sostenere gli interventi di rigenerazione urbana in chiave di sviluppo sostenibile.

Nel solco dell'approccio rigenerativo

alle trasformazioni urbane e al mondo delle costruzioni, per Ance è difficilmente disgiungibile il profitto generato dall'intervento edilizio dall'incremento di valore sociale in termini di nuova qualità urbana. Entro luoghi urbani abitati, densi di pratiche d'uso e spazi riconosciuti, laddove è consueta la trasformazione dell'esistente, appare dunque prioritario riuscire ad ampliare gli ambiti di ricaduta delle tradizionali esternalità degli interventi edilizi, qualcosa di più e di diverso rispetto agli obblighi fissati dagli oneri di urbanizzazione dovuti: non solo monetizzazione o realizzazione di opere a scomputo, ma anche sostegno alle richieste delle comunità in una logica collaborativa. L'impegno di un'impresa del settore delle costruzioni in termini di sostenibilità si misura inoltre attraverso una *governance* che controlli tutte le sfere che la coinvolgono: quella della tutela dell'ambiente, delle politiche di decarbonizzazione, della legalità, della regolarità contributiva e contrattuale, della sicurezza del lavoro, della catena di fornitura, dell'apertura verso il sociale. In altri termini, una scelta di sostenibilità è tale se è in grado di legare ambiente, società ed economia. Non è facile, ma la riconfigurazione dei processi è molto veloce, perché sostenuta dai mutamenti delle domande di mercato che fungono da acceleratori, in quanto agiscono direttamente sugli obiettivi economici delle imprese. “Cantiere Impatto Sostenibile” è il programma di sviluppo ideato

da Assimpredil/Ance per i soci, che costituisce il fondamento per un 'codice di condotta' da adottare per qualsiasi impresa che decida volontariamente di aderirvi. Non è una certificazione, ma una scelta, nell'ambito più generale della “responsabilità sociale d'impresa”, basata su 8 impegni: 1) *governance* dell'impresa, che impegna le scelte strategiche oltre la sfera economica verso quella ambientale e sociale; 2) strategie di decarbonizzazione, finalizzate ad abbattere la CO2 prodotta attraverso acquisti di energia verde o compensazioni; 3) tutela dell'ambiente, attraverso processi di economia circolare (consumare meno, ridurre la produzione di scarti, fare scelte che favoriscono il recupero, ecc.); 4) legalità, come scelta concreta e misurabile, in linea con quanto già molte imprese fanno con i rating di legalità e la l. 231/2001; 5) lavoro, incentrato sul valore della regolarità legata al contratto collettivo di lavoro per i propri dipendenti e per i sub-appaltatori; 6) responsabilità, verso la sicurezza sul lavoro e il controllo su tutta la filiera che opera nel cantiere; 7) relazioni con la società locale, legato al rapporto tra la conduzione del cantiere e i cittadini, per mitigarne gli impatti in fase esecutiva e promuovere l'accoglienza dei giovani; 8) catena di fornitura, impegnando il committente o l'affidatario verso scelte sostenibili in tutta la filiera. La responsabilità e la reputazione del settore delle costruzioni passano dunque da questi otto impegni e dalle ricadute che la scelta di ogni singola impresa compie per il suo cantiere.

# La regola e l'eccezione. Riforma dei quadri normativi e sperimentazione di modelli operativi



## Interlocuzione con Maurizio Cabras

Direttore Dipartimento Territorio, Urbanistica e Edilizia, ANCI Lombardia

L'attuale intensa fase di rigenerazione del patrimonio edilizio esistente nei territori dei nostri Comuni è supportata da un insieme di incentivi economici che, oltre a rischiare di essere poco efficaci per il loro frequente carattere frammentato, tendono a radicare un sistema continuo di deroga alla pianificazione comunale, minando l'autonomia delle scelte dei governi locali.

Seguendo questo approccio, la legge regionale lombarda sulla rigenerazione urbana e territoriale (LR 18/2019) articola sistemi di incentivi (economici e volumetrici) e di deroghe agli strumenti di pianificazione e alle consuete competenze del Consiglio comunale (facoltà di valutazione e decisione in merito all'approvazione degli interventi) che, nella fase applicativa, configurano campi di svuotamento, se non di espropriazione, del diritto/dovere dei Comuni di pianificare il proprio territorio. Questa lettura è, peraltro, confermata dai testi preparatori alle leggi nazionali sulla rigenerazione urbana e sul contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato, laddove non è chiaro quale ruolo i Comuni potranno avere.

Emerge dunque una distorsione rispetto ai dettati costituzionali

della filiera Stato/Regioni/Comuni. Sarebbe invece auspicabile che lo Stato si limitasse ad emanare norme di principio, lasciando ai Comuni, entro i quadri definiti dalle Regioni e dagli enti intermedi (Città metropolitane e Province), il compito di esercitare in maniera autonoma la pianificazione urbanistica.

In questo quadro, è importante che la questione della rigenerazione sia trattata entro un campo di regole ordinarie e, per quanto possibile, stabile, in cui i Comuni possano costruire strategie e progetti urbani sulla base delle proprie specificità territoriali e dove lo stesso utilizzo delle deroghe sia puntuale, circostanziato ed oggetto di valutazione da parte dei Comuni stessi.

Nell'azione promossa da Anci Lombardia abbiamo sempre messo in evidenza le criticità legate al disallineamento tra la logica "di processo", che segna le dinamiche *bottom-up* della rigenerazione alla scala locale (eterogenee, multidimensionali, non lineari), e la logica "procedurale", che connota i meccanismi *top-down* di finanziamento. Dall'approccio "procedurale", connotato da una certa rigidità burocratico-amministrativa, derivano infatti investimenti costretti a inquadarsi all'interno

di schemi predeterminati, che mal si conciliano con la necessità di una valorizzazione complessiva dei contesti locali, condizione per il successo delle iniziative (si pensi al sistema dei vincoli, a cominciare da quelli temporali dell'immediata cantierabilità delle opere pubbliche), oltre a richiedere conoscenze e competenze molto complesse (dalla dimensione strategica e decisionale a quella tecnica di supporto), che spesso non sono presenti all'interno della pubblica amministrazione.

Questa frizione tra razionalità di processo e razionalità procedurale ha finora rappresentato un importante limite nell'impiego dei fondi per la rigenerazione urbana: da una parte molti processi di innovazione interessanti non sono riusciti a intercettare le opportunità di finanziamento, dall'altra le procedure di finanziamento hanno finito spesso per privilegiare "progetti nel cassetto", con contenuti poco innovativi o comunque non corrispondenti alla necessaria rivisitazione dei paradigmi della progettazione e programmazione urbana.

La larga condivisione all'interno delle *policy* pubbliche delle istanze rigenerative (riduzione del consumo di suolo, aumento della qualità del costruito e dello spazio

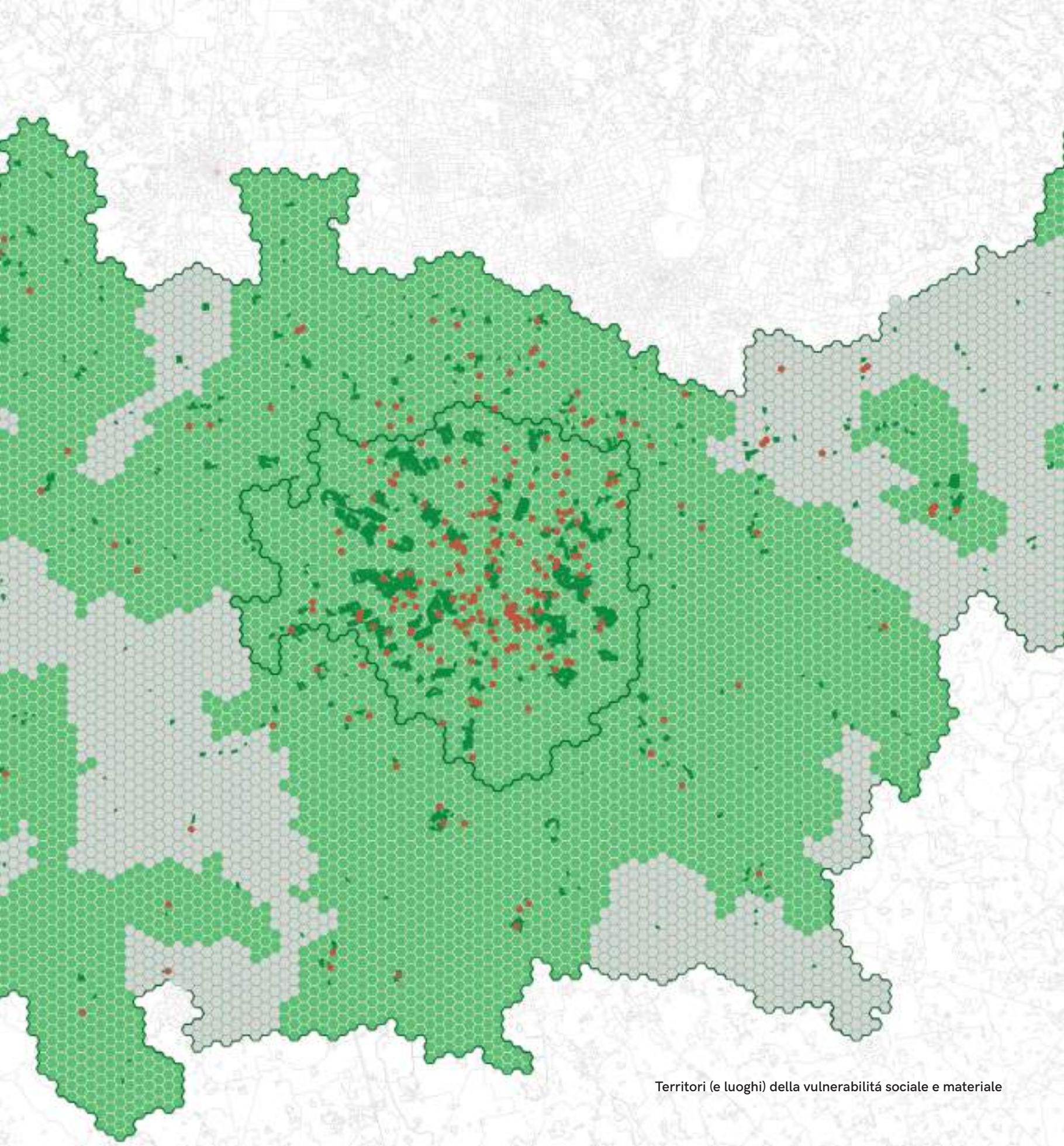
pubblico in ambito urbano ed extra-urbano, ecc.), assieme alla pluralità dei campi tematici (edilizio ed urbanistico, delle tecniche, del progetto e dell'amministrazione pubblica) coinvolti nella loro concreta attuazione, ha spinto Anci Lombardia ad intraprendere una serie di linee di lavoro (studi, progetti e ricerche) che sollecitano la riforma dei quadri regolativi vigenti e la produzione di istanze da portare ai diversi tavoli che prevedono il coinvolgimento dei Comuni lombardi nella formazione di nuovi strumenti. Il progetto "Centri di competenza – Ricerca e sperimentazione di modelli operativi per la rigenerazione urbana e territoriale in Lombardia", costruito assieme a Regione Lombardia – Direzione Generale Territorio e Protezione Civile, coglie la difficile sfida di ragionare contemporaneamente sui temi del governo del territorio e del miglioramento della funzione amministrativa. È un servizio rivolto ai nostri Comuni per contribuire a risolvere le principali criticità, colmando carenze tecniche e manageriali, consentendo così di partecipare a bandi di finanziamento, attivare competenze locali (attori pubblici e privati), innescando il processo progettuale, formando il personale della PA, rafforzando e valorizzando il capitale umano esistente. Nato in accompagnamento alla LR 18/2019, il progetto ha assunto una rilevanza ancora più accentuata durante l'attuale fase, in cui l'ingente quantità di risorse economiche, generate da molteplici fonti (europee,

nazionali e regionali) per l'emergenza sanitaria Covid-19 costringe i Comuni a declinare alla dimensione urbana modi e forme di attuazione degli investimenti pubblici per la rigenerazione.

La proposta dei Centri di competenza non prevede la costruzione di nuove strutture in surroga o sovrapposizione a quelle esistenti, ma si propone di valorizzare le risorse già presenti sul territorio, integrandole con competenze di natura manageriale per la gestione dei processi complessi, l'innovazione e la riorganizzazione delle strutture tecniche degli Enti Locali. L'obiettivo che stiamo perseguendo è dunque quello di accelerare e facilitare queste sinergie, introducendo una "struttura di missione", capace di coordinamento progettuale e di apporto multidisciplinare, necessario per direzionare al meglio gli sforzi progettuali e gestionali.

Sempre all'interno delle proposte e degli strumenti di sostegno all'azione dei Comuni, Anci Lombardia ha avviato un lavoro dedicato ai così detti usi temporanei, intesi come innesco di processi rigenerativi che guardano alla città (piccola o grande, "metropolitana" o "interna" che sia) nella sue due componenti essenziali, quella fisico-spaziale e quella sociale ovvero quella legata alle comunità articolate che abitano le città, portatrici di istanze, per le quali il "temporaneo" rappresenta l'opportunità di avviare, sostenere e possibilmente consolidare nuove forme di agire sociale ed economico. Il tema degli usi temporanei assume uno

spessore e una potenzialità d'azione che necessita di strumenti tecnici e misure operative capaci di tradurre i principi della normativa nazionale e regionale (DPR 380/2001, art.23 quater – LR 12/2005, art. 51 bis) in iniziative concrete e perseguibili. I temi, ad esempio, della responsabilità del RUP, le bonifiche, la normativa sismica, l'igiene del lavoro e quelli che riguardano gli aspetti fiscali-tributari emergono dalla mappa delle questioni da affrontare per iniziative di uso temporaneo, mettendo in evidenza la necessità di sviluppare alcune prospettive di lavoro e di apprendimento nella direzione di rendere progressivamente più solido l'agire amministrativo dei Comuni entro uno dei fronti più promettenti della rigenerazione urbana.



Territori (e luoghi) della vulnerabilità sociale e materiale

## Metropoli di quartieri: profili socio-insediativi in divenire

Nell'agenda delle politiche urbane dell'ultimo decennio è tornata in primo piano la "questione periferie".

La ritrovata centralità del tema nel discorso pubblico non solo rappresenta un'inversione di tendenza rispetto alle retoriche dei decenni precedenti, ma trova concretizzazione in alcune azioni specifiche di interesse nazionale, in particolare il Bando Periferie promosso dal Governo nel 2015-2016 e la Commissione parlamentare d'inchiesta sulle periferie degli stessi anni.

Questa rinnovata attenzione a sua volta si inserisce in una generale crescita di preoccupazione, di portata internazionale, a livello sia di comunità scientifica sia di attori di *policy*, al tema delle crescenti **disuguaglianze** nelle società contemporanee e delle misure per contrastarle.

Si tratta di un concetto difficile da definire in maniera univoca, soggetto a risemantizzazioni plurime, di cui si deve sottolineare comunque **la doppia natura: spaziale e sociale**. Quando cioè si vuole parlare dei crescenti divari socioeconomici nel campo urbano e metropolitano è inevitabile adottare schemi interpretativi che aggiungano alla dimensione socio-economica anche una componente spaziale.

Alla luce di queste coordinate, si può evidenziare come il tema periferie abbia caratterizzato le **politiche urbane milanesi** negli ultimi anni, in discontinuità con i due decenni precedenti.

È in questo modo che, a Milano, si può leggere la costruzione di un vero e proprio **Piano Periferie**, negli anni 2016-2018, con la previsione di circa 80 interventi diffusi e 200 interventi concentrati in cinque ambiti prioritari: Lorenteggio-Giambellino, Adriano-Via Padova, Corvetto-Chiaravalle-Porto Di Mare, Qt8-Gallaratese, Niguarda-Bovisa.

A fine 2018 tale Piano è trasformato in **Piano quartieri**, nel quale sono contenuti numerosi progetti che interessano l'insieme dei quartieri della città (quartieri ERP, interventi pubblici diffusi e interventi urbanistici privati di interesse pubblico), per un investimento complessivo di 1.616,8 milioni di euro.

Se questa iniziativa rappresenta un'indubbia novità nel panorama degli strumenti pianificatori e programmatori del Comune, non sono mancati i rilievi critici. Si è sottolineato in particolare l'indebolimento della visione strategica, con il conseguente rischio di assimilare il Piano a quello delle opere pubbliche; l'insufficiente integrazione di queste azioni con altri programmi e progetti di rigenerazione urbana, nonché lo scarso coordinamento organizzativo tra diversi

settori e Assessorati coinvolti; l'insufficiente mobilitazione delle reti di attori locali già esistenti, ecc.

Posto che tali rilievi critici colgono talvolta nel segno e comunque possono incoraggiare un miglioramento delle politiche urbane e del relativo processo di implementazione, va comunque osservato che l'accento sulla dimensione di quartiere agevola una lettura territoriale, più attenta alle dinamiche evolutive dei contesti e alle relazioni tra le singole "aree bersaglio" e l'insieme urbano.

Inoltre, assumere una **dimensione di quartiere come griglia analitica** si rivela proficuo anche nello studio dei divari socio-spaziali a scala metropolitana. Le "periferie sociali metropolitane" si configurano infatti come un insieme di contesti locali, di quartiere o addirittura di via, ricomprese in geografie molto estese, che non includono solo situazioni estreme di disagio, ma comprendono microaree caratterizzate da un mix di redditi medio-bassi, carichi di cura familiare crescenti, servizi locali in contrazione o carenti, lunghi tragitti casa-lavoro e difficoltà nell'accesso al mercato immobiliare. In questo senso, la caratterizzazione della metropoli, a partire da micro-zone, evidenzia quanto la dimensione di "quartiere" possa essere rilevante anche in relazione alle politiche di contrasto delle disparità socio-economiche, i cui lineamenti spaziali non risultano nettamente concentrati in specifici recinti, come nell'immagine ideal-tipica della segregazione urbana; al contrario, essi disegnano una configurazione frastagliata, simile a un arcipelago, di centralità e di perifericità che si giocano a una varietà di scale.

La dimensione di quartiere, se non intesa riduttivamente come rinominazione attuale delle periferie, può dunque rappresentare un altro punto d'attacco per sviluppare un approccio di *governance* territoriale capace di tenere insieme **scala metropolitana e sguardo infra-comunale**.

Riproporre oggi un'immagine che mette in tensione polarità della "metropoli" e "quartieri" non è quindi un fatto scontato, alla luce delle tendenze politico-culturali che hanno via via indebolito quel nesso sia dal punto di vista dell'assetto istituzionale sia dal punto di vista tecnico-scientifico. Il rapporto tra metropoli e quartieri va allora ritrovato e riproposto come progetto di sviluppo, come condizione per perseguire gli obiettivi strategici di riduzione dei divari economico-sociali e degli squilibri territoriali all'interno della regione metropolitana milanese.

Il nesso tra metropoli e quartieri va ricercato secondo prospettive concettuali plurime, a cui corrispondono scale territoriali differenziate. Indicheremo in questa sede tre diversi temi che scaturiscono dalla ricerca di un quadro interpretativo capace di tenere insieme le due polarità.

### *Milano-San Siro: ricadute locali dei grandi interventi di trasformazione*

La realizzazione di un complesso sportivo e multifunzionale nel Quartiere S. Siro in sostituzione dell'attuale Stadio Giuseppe Meazza, progetto che al momento non ha trovato una soluzione definitiva, è stata l'occasione, per l'Amministrazione Comunale, per promuovere uno **Studio d'Area** - Mosaico San Siro. Tra i parchi dell'ovest e la città densa, giugno 2022 - che potesse rappresentare uno strumento di riferimento in grado di colmare il tradizionale scarto tra le strategie dei principali strumenti di governo del territorio e le singole trasformazioni urbane.

Al di là del progetto del nuovo Stadio, diversi e rilevanti sono infatti gli **interventi in movimento** in questo quadrante urbano, a partire da Piazza d'Armi, dal nuovo quartiere residenziale nell'area dell'Ex Trotto e dal complesso termale nelle Ex Scuderie de Montel.

Più nello specifico, lo Studio d'area si propone di **delineare un orizzonte** entro il quale iscrivere grandi e piccoli interventi attuabili dalla mano pubblica o proposti da operatori privati. Una visione capace di innescare processi diffusi di rigenerazione all'interno del quartiere, migliorando le condizioni di abitabilità attraverso un sistema di servizi integrati nel tessuto urbano e accessibili con il trasporto pubblico, riqualificando gli spazi per il *welfare* urbano, potenziando le reti di servizi di accompagnamento alle popolazioni e i nuovi presidi sociali e culturali.

In questa prospettiva, i grandi interventi di trasformazione possono diventare l'occasione per **lavorare contestualmente alla scala di quartiere**, intervenendo sulle connessioni territoriali, sul sistema del verde, sul disegno dei percorsi, sulle cuciture fra parti di città prossime ma talvolta molto disomogenee.

### *Pioltello - Quartiere Satellite: prove di coesione sociale*

Passato, presente e futuro di Pioltello sono indissolubilmente legati al Quartiere Satellite che, fin dalla sua nascita, ha rappresentato per il territorio un **simbolo**. Simbolo della partecipazione del comune alla fase espansiva del secondo dopoguerra, con aspettative e speranze di ascesa sociale dei lavoratori immigrati dal Sud Italia prima e del un ceto medio poi; luogo di passaggio per chi non poteva permettersi di meglio ma che, non appena, e se, miglioravano le sue condizioni economiche si spostava in un luogo considerato migliore, spesso nella stessa Pioltello; simbolo di insicurezza e degrado durante gli anni '80, quando malavita e organizzazioni mafiose dettavano legge "nei casermoni popolari"; simbolo dell'ondata migratoria dall'estero nei primi anni del nuovo secolo, quando il Satellite diventa una "Babele" nella quale si parlano 73 lingue diverse, il tasso di clandestinità è altissimo e sembrano essersi spezzati definitivamente gli equilibri sociali ed economici dell'intero Comune.

Negli ultimi dieci anni le **criticità** si acuiscono, accompagnate da un numero elevatissimo di procedure di esproprio per impossibilità dei proprietari di pagare le rate del mutuo, tagli alle utenze per insolvenza, con le conseguenti ricadute sulle condizioni di abitabilità degli alloggi, che subiscono un processo di degrado spesso ai limiti della sicurezza. E il Satellite consolida quello stigma che lo rende "altro", sia rispetto al contesto più prossimo, al quale però viene spesso sovrapposto e con il quale viene identificato nella narrazione comune (Pioltello è il Satellite), ma anche rispetto al contesto più allargato dei

comuni limitrofi (“quelli del Satellite”).

Tuttavia, come spesso accade nelle situazioni ai limiti, tra le tante contraddizioni emergono **segnali deboli** ma fondamentali, che in questo caso si traducono anche in elementi visibili a chi transita nelle vie che delimitano l’isolato del Satellite e che possono rappresentare l’innesco di una nuova fase: la vitalità delle attività commerciali che lo popolano, che sono i luoghi dove la *mixité* si sperimenta e prende le misure per una convivenza possibile; la densità, anomala per un contesto urbano contemporaneo, delle nuove generazioni, che coltivano, e a cascata riproducono, un senso di appartenenza al luogo che li vede crescere; luogo di transito e di elezione al contempo per i suoi abitanti; fulcro di alcune economie locali; spazio di elaborazione sociale e culturale; sede di conflitti e laboratorio della società metropolitana multiculturale del futuro prossimo.

### *Legnano: una visione multiscalare del sistema dei servizi*

Legnano, tra i comuni più popolosi della Città metropolitana di Milano, grazie anche alla sua posizione baricentrica lungo l’Asse del Sempione rappresenta il **riferimento di un sistema territoriale più ampio**, che supera il confine provinciale e include comuni come Saronno, Busto Arsizio, Gallarate e Castellanza.

È in ragione di questa specificità, ma anche della volontà di porre una maggiore attenzione al contesto urbano come luogo portatore di specificità e domande differenziate, che il nuovo PGT si pone la sfida di **rafforzare la città nella sua componente attrattiva** e al tempo stesso creare le condizioni in grado di far emergere **nuove centralità** all’interno dei singoli quartieri.

L’evoluzione della città ha visto infatti accentuarsi il divario tra un centro storico dinamico e i quartieri più periferici, meno dotati di spazi e luoghi che generano servizio, aggregazione e socialità.

Un’attenta programmazione dei servizi è dunque la leva in grado di garantire una buona **dotazione in ogni quartiere e di incentivare processi di rigenerazione dello spazio pubblico** come risposta alla domanda dei residenti, ma anche come riscontro a esigenze di quanti intercettano la città per scopi lavorativi, di studio e intrattenimento.

## Mappare le periferie



### Interlocuzione con Francesca Cagnetti

Professore associato in Pianificazione e Politiche Urbane,  
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

*Centro Studi PIM.* Rispetto al passaggio avvenuto da Piano Periferie a Piano Quartieri, ritieni che la modifica della denominazione alluda a un cambio di prospettiva, rappresentando così un aspetto problematico?

*Francesca Cagnetti.* La vicenda del Piano Periferie è stata una vicenda un po' particolare. Inizialmente, perché più che di un vero e proprio piano, si trattava di un disegno strategico sulle periferie milanesi, che assumeva e metteva a sistema degli importanti interventi già finanziati su cinque aree della città, in particolare interventi di opere pubbliche. Il Piano Periferie è stato poi ripresentato come il Piano quartieri, coinvolgendo quindi tutto il territorio urbano e non delle aree target, riportando l'idea di un intervento specifico sulle periferie a un intervento più complessivo sulla questione dei quartieri, dal Municipio 1 al Municipio 9.

Anche il Piano quartieri mi sembra che mettesse principalmente a sistema gli interventi del Piano triennale delle opere pubbliche, con degli approfondimenti anche discussi con gli abitanti attraverso delle giornate aperte di lavoro. Quindi di nuovo il quadro si riferiva principalmente agli aspetti fisici, in più perdendo un

fuoco specifico sulle periferie; forse da questo piano si è generata anche l'idea della "Città 15 minuti" e quindi di un intervento capillare che parte da un intervento a scala di quartiere. Di per sé mi sembra un tema interessante, però non è detto che questo voglia dire un intervento sulle periferie. Con il cambio di denominazione, si rischia di negare la questione: c'è o non c'è una questione periferia a Milano? Continua ad essere un tema aperto nella città e nell'agenda politica? L'ampliamento delle aree di intervento non è un aspetto problematico in sé, ma lo diventa nel momento in cui manca un'indicazione strategica di priorità, che andrebbe esplicitata. E non è detto che debba vertere necessariamente sui territori più problematici. Inoltre, non ho visto traccia di una idea di intervento integrato, quindi di intersezione tra diversi tipi di politiche locali.

*Centro Studi PIM.* Tu ti occupi dell'area di San Siro da oltre dieci anni. Ritieni che le grandi trasformazioni previste in quell'area possano dare un contributo anche alla rigenerazione del quartiere, soprattutto nelle parti più fragili?

*Francesca Cagnetti.* Mi sembrerebbe una sfida molto interessante quella di

capire come le grandi trasformazioni riescono a diventare un motore di rigenerazione di un quartiere difficile. Quindi direi di sì e certamente lo Studio d'area San Siro cerca di andare in questa direzione, almeno per quel che riguarda tutto il tema dello spazio aperto.

Poi ci sarebbe tutta la questione degli oneri di urbanizzazione e di come queste risorse possono essere spese, almeno in parte, per la rigenerazione del quartiere, anche con un fuoco sul grande tema della casa pubblica, all'interno dell'Erp, ma più in generale come elemento di qualità dei nuovi interventi residenziali, anche quelli privati.

Il Comune di Milano in questo momento nel quartiere può intervenire sui temi dello spazio pubblico, delle infrastrutture e dei servizi. Questo non è poco perché sono tutti elementi che influiscono sulla qualità dell'abitare, ma bisogna seriamente interrogarsi su come intervenire in modo sensibile e puntuale sul tema della casa; si tratta di circa 4300 alloggi pubblici in condizioni edilizie e sociali in alcuni casi molto degradate, ci sono almeno 800 alloggi occupati abusivamente e almeno altrettanti alloggi vuoti. Queste evidenze quantitative confermano che il tema della casa è un

tema centrale.

Le grandi trasformazioni relative allo Stadio sono di competenza del Comune di Milano, ma in questo caso le responsabilità sono distribuite, dato che il quartiere è di proprietà e gestione di Aler. Si pone allora un tema di *governance* plurilivello - e nello specifico della relazione tra Comune di Milano e Regione Lombardia - che sono chiamate a collaborare attivamente. Questa è l'unica condizione per un miglioramento complessivo.

*Centro Studi PIM.* In un recente lavoro - Mapping San Siro - insieme ad altri colleghi avete messo a punto uno strumento analitico di lettura della condizione periferica nella città di Milano. Avete considerato la possibilità di un utilizzo di questo strumento anche a scala metropolitana?

*Francesca Cognetti.* In quel lavoro abbiamo provato a leggere simultaneamente, tramite mappe, diverse dimensioni di perifericità che vengono identificate nella letteratura. Abbiamo costruito così i gradienti di perifericità, come strumento per rispondere alla domanda "di che periferia stiamo parlando?", e in parte anche per orientare in modo appropriato le politiche. Ci sono ad esempio quartieri dove la dimensione dell'accessibilità è ancora un fattore forte di marginalità e ci sono invece quartieri iper-accessibili dove la dimensione della vulnerabilità sociale e della povertà è il gradiente di

perifericità più consistente.

Sarebbe molto interessante costruire delle mappe della città metropolitana con questo approccio, anche se temo che ci siano un po' di problemi di comparabilità dei dati, disponibili su unità territoriali diverse. Però se si riuscisse a guardare quegli stessi parametri a scala metropolitana sarebbe molto interessante, anche perché probabilmente quello che emergerebbe è che le periferie stanno proprio a cavallo tra i confini urbani e che quindi spesso alcuni comuni sono ampiamente paragonabili ad alcune periferie milanesi. Poter leggere questa continuità sarebbe molto interessante. La sfida a questo punto diventerebbe quella del governo metropolitano, posizionandosi su livelli istituzionali ancora più complessi.

## Città dei 15 minuti. Sarà vera gloria?



### Interlocuzione con Edoardo Marini

Urbanista, Assessore del Comune di Rho

La questione della cosiddetta “città dei 15 minuti” merita una precisazione. Se questo programma allude al rafforzamento dell’identità e alla creazione di comunità di quartiere riconoscibili e attive è certamente un fatto positivo. Così come è positiva e da incoraggiare se è intesa come una soglia all’interno della quale articolare quello che Bernardo Secchi chiamava il “progetto di suolo” e cioè il disegno di strade, piazze, giardini e quelli che negli anni ’50 Adriano Olivetti chiamava i “centri di comunità”. Nutro invece qualche dubbio se la “città dei 15 minuti” viene intesa, forse in modo riduttivo, come soglia entro la quale si possa trovare un set di servizi pubblici raggiungibili pedonalmente e, di conseguenza, sugli effetti che questa geografia capillare potrebbe generare sulla mobilità cittadina. Innanzitutto, perché un *welfare* urbano capillare è più costoso e per alcune prestazioni anche poco efficiente; in secondo luogo, perché ritengo che la mobilità sul territorio sia oramai molto allargata e travalichi decisamente la dimensione del quartiere e quella amministrativa. E questo perché le scelte riguardanti quale servizio utilizzare dipendono solo in minima parte dalla prossimità. Caso esemplare è la selezione della scuola per i figli che perlopiù segue

bizzarre e ipotetiche graduatorie sulla serietà dei diversi istituti. Non c’è da stupirsi quindi se le scelte di quale servizio utilizzare seguono le stesse logiche delle scelte di acquisto e riguardanti il tempo libero. Amiamo cambiare e siamo abituati a coprire anche distanze notevoli per esaudire i nostri desideri. O almeno è questo che normalmente fa una fetta consistente dei cittadini.

Alcuni dei cosiddetti servizi pubblici, inoltre, sono per specializzazione e natura dei recinti chiusi, impermeabili alla città, sono dei luoghi ad accesso controllato. Si pensi alle scuole (o agli ospedali) a cui da decenni con poco costruito si chiede di “aprirsi al territorio”. Queste attrezzature non costituiscono di per sé luoghi di comunità, con buona pace delle speranze di architetti e urbanisti che hanno sempre visto nella città pubblica uno strumento di riscatto per la città stessa.

Occorre poi ricordare che la “città dei 15 minuti” non è certo una novità: la “città organica”, soprattutto, ma anche lo stesso “movimento moderno” hanno proposto un articolato e studiato decalogo dei servizi da garantire alle diverse soglie geografiche e per i diversi bacini gravitazionali.

A Milano, un caso emblematico di

città organica è il quartiere Gallaratese (il cosiddetto lotto G1, come veniva chiamato allora). A distanza di più di mezzo secolo possiamo dire che almeno da questo punto di vista quella città non ha funzionato.

Difficile aspettarsi nuovi e convincenti risultati su questo versante. Diverso è il discorso se la “città dei 15 minuti” coincide con il rafforzamento delle comunità locali anche attraverso la riconoscibilità fisica dei diversi brani di città. Forse dovremmo rileggere un autore come Lynch. Ad esempio, la riscoperta qualche decennio addietro dei “Corpi Santi” attraverso interventi di pedonalizzazione e miglioramento dei vecchi centri – con le loro chiese, le piazze centrali e i vecchi municipi – ha ridato dignità a brani di città che lentamente stavano scivolando verso un anonimato indistinto.

Per certi versi anche molti comuni della Città Metropolitana possono essere considerati delle “città dei 15 minuti”. O così sono state almeno per un periodo storico. La “de-urbanizzazione” iniziata negli anni ’70 e terminata il decennio scorso si è nutrita anche e non solo di una più efficace prossimità fra cittadini, servizi e amministrazioni. Ovviamente questo è valso per alcuni comuni e non per altri. Realtà come Cinisello Balsamo o Sesto San Giovanni

assomigliano molto più a Milano che a Cernusco sul Naviglio o Pieve Emanuele.

Questa stagione però si è chiusa ed è in atto un processo inverso di ritorno al centro. E questo perché il differenziale di qualità urbana e ricchezza, dotazione di servizi e accessibilità fra i comuni esterni e Milano è cresciuto a dismisura a favore di questa. Il centro di Milano è diventato più bello e più ricco e si è molto allargato attestandosi e superando la circonvallazione cosiddetta delle “regioni” (quella percorsa dalla linea della 90/91). Basta guardare la serie storica dei valori immobiliari aggregati per centri concentrici per accorgersi di questo processo.

Si tratta probabilmente di una tendenza destinata a continuare, se è vero che l’orizzonte è una equiparazione con i livelli delle altre grandi città europee. Una fuga verso l’alto che, come gli stessi amministratori di Milano hanno fatto notare, sta ponendo dei problemi, ad esempio per quanto riguarda il mercato abitativo. Volendo essere più radicali, ho l’impressione che le vere periferie di Milano non siano più all’interno della città (fatta eccezione per alcuni “quartieri di edilizia popolare” e per motivi insiti alla loro natura) ma siano piuttosto nei comuni esterni. E ciò mette in evidenza alcuni limiti, diciamo strutturali, dell’azione amministrativa del Comune di Milano, insieme alla necessità di ripensare il ruolo e l’azione di Città Metropolitana, innanzitutto

potenziando e riqualificando il servizio di trasporto metropolitano, ad iniziare dalla rete ferroviaria urbana.

In questa fase - e con questo divario - la prossimità fra cittadini, servizi e amministrazione e il senso di comunità che caratterizza molti dei comuni esterni non è più sufficiente e attrattiva. Forse perché quei servizi, quei brani di città hanno una qualità inidonea e comunque decisamente inferiore rispetto al grande “centro” della città metropolitana.

Sotto questo profilo, la pioggia di finanziamenti mossi dal PNRR potrebbe forse indurre alcuni cambiamenti, che dovranno accuratamente essere monitorati.



UniCredit

UniCredit

UniC

216  
20

BACK  
24

## Abitare sociale: di nuovo al centro dell'iniziativa pubblica

Collegato alla questione periferie, il tema dell'abitare sociale è tornato al centro dell'agenda delle politiche pubbliche urbane/metropolitane.

Negli ultimi decenni, infatti, le fila delle persone/famiglie per le quali quello della casa rappresenta un reale problema – ovvero nuclei le cui esigenze abitative minime non vengono soddisfatte nel sistema attuale di produzione e offerta di abitazioni, sia a mercato sia a costo agevolato – sono andate ingrossandosi.

Si va dalle situazioni di informalità, in cui una casa manca del tutto, alle situazioni di disagio socio-abitativo, in cui le condizioni dell'alloggio sono insalubri o inadeguate, alle situazioni di precarietà o peggio di illegalità rispetto alla titolarità dell'alloggio, alle situazioni di eccessivo peso del costo della locazione o dell'acquisto in relazione al reddito.

Si tratta di situazioni che coinvolgono **fasce sociali e condizioni socio-occupazionali diverse**, che comprendono famiglie dei ceti meno abbienti (disoccupati, inoccupabili, lavoratori poveri e/o saltuari/precari, pensionati con la "minima", ecc.), ma anche alcune porzioni di ceto medio (famiglie monoreddito con figli, famiglie mono-nucleari con redditi modesti, giovani nelle prime fasi di inserimento nel mondo del lavoro, ecc.). In particolare, i lavoratori stranieri sono maggiormente coinvolti da problemi abitativi, sia perché sovra-rappresentati nelle fasce sociali meno abbienti, sia per l'assenza di risorse abitative ereditate.

Questi fenomeni sono osservabili con maggiore evidenza nelle aree metropolitane a forte pressione demografica, come quella milanese.

In questo scenario, si registrano alcuni elementi di novità, in parte già presenti nel corso dei due scorsi mandati amministrativi, ma ascisi alla ribalta del dibattito pubblico soprattutto nella fase più recente, che permettono di tratteggiare i contorni di un possibile **inizio di riorientamento delle politiche** per l'abitare nel territorio metropolitano.

Un primo elemento riguarda la **governance del patrimonio abitativo pubblico**. A questo riguardo, il Comune di Milano, durante il mandato della giunta Pisapia, prese la decisione di riportare la gestione del proprio patrimonio (oltre 28.000 abitazioni, 8.700 garages e posti auto e 1.220 spazi dedicati ad altri usi come negozi, sedi di associazioni, ecc.) sotto un più diretto controllo, affidandone il compito a MM. Si tratta di una decisione molto rilevante, in quanto il patrimonio abitativo pubblico presente a Milano è di gran lunga il più consistente dell'area metropolitana.

Tuttavia, affrontare le criticità di governance pone sfide che vanno oltre la valutazione di efficienza di un'agenzia di gestione rispetto a un'altra. In questo senso, il tema è quello di costruire modalità di gestione integrate del patrimonio abitativo pubblico, al fine di promuoverne lo sviluppo. Una sfida che coinvolge anche diversi Comuni con condizioni paragonabili a quella del capoluogo (si pensi, a titolo di esempi, ai casi di Rozzano, San Giuliano Milanese, Sesto San Giovanni).

Sotto quest'ultimo profilo, un ulteriore elemento, che segnala un possibile riorientamento delle politiche abitative, è emerso a seguito alla crisi pandemica. In occasione dell'aggiornamento del Piano triennale dell'offerta di servizi abitativi pubblici e sociali, il Comune di Milano ha delineato un quadro strategico a lungo termine, indicando la necessità di assumere pienamente la **scala territoriale metropolitana per il disegno delle politiche per l'abitare**. Lo scopo è quello di mettere al lavoro potenziali territoriali inespressi, in termini di disponibilità di aree, accessibilità con il trasporto pubblico e servizi, sfruttando, allo stesso tempo, i vantaggi derivanti dai differenziali di prezzo dei suoli.

Un terzo fattore utile per il rilancio della casa sociale sembra inoltre dipendere da una doppia condizione: da un lato, una **migliore integrazione di questo segmento con il resto del mercato abitativo** (attivando, ove possibile, traiettorie abitative ascendenti) e, dall'altro, da una aumentata capacità **di rispondere a bisogni abitativi in condizioni di difficoltà e disagio territorialmente articolati e sempre meno standardizzati**.

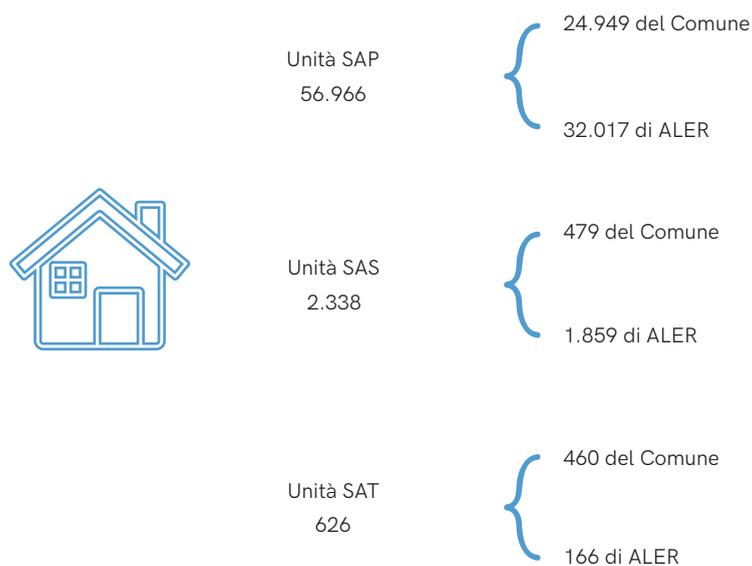
Infine, nella strategia milanese, il rilancio del segmento abitativo sociale è basato su un **rinnovato ruolo degli attori pubblici**, attraverso la messa in campo di agenzie dedicate.

Una tale prospettiva solleva diverse questioni che rimandano a un necessario intervento legislativo, di *policy* e di finanziamenti da parte della Regione e dello Stato; a una governance dell'offerta abitativa che richiede un coinvolgimento di attori molteplici, sia pubblici sia privati sia del privato sociale, nonché a forme di accordo e collaborazione con i Comuni e la Città metropolitana; a interventi regolativi nel mercato degli affitti, incluse limitazioni agli affitti brevi e promozione degli affitti a canone concordato a scala metropolitana; al rafforzamento dei sussidi agli inquilini in stato di difficoltà; alla costruzione di una società d'intervento per la casa sociale, con significative iniezioni di capitale pubblico.

In sintonia con questo quadro strategico settoriale, le politiche per l'abitare saranno trattate con proposte specifiche anche all'interno della **revisione del PGT di Milano** appena avviata.

Le nuove misure annunciate mirano soprattutto a promuovere ulteriormente la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale nelle operazioni urbanistiche, diminuendo le soglie dimensionali degli interventi che ne rendono obbligatoria la realizzazione e al contempo aumentandone la quota, ricercando regole e strumenti in grado di ridurre i costi di realizzazione, definendo sistemi di agevolazione per nuove offerte di edilizia in affitto, prescrivendo quote significative di ERS per il patrimonio degli Enti pubblici.

Servizio Abitativo Pubblico (SAP), Sociale (SAS), e Temporaneo (SAT)



Fonte: Comune di Milano "Una nuova strategia per la casa" - 2023



## Una nuova strategia per l'abitare

Nel maggio 2023 il Comune di Milano ha approvato il documento "Una nuova strategia per la casa", elaborato dall'Assessorato alla Casa e al Piano Quartieri.

Il documento, precedentemente presentato e discusso nel "Forum dell'abitare" di fine marzo, delinea visione e obiettivi per le politiche abitative della città di Milano per i prossimi anni.



1. **Cambiare strategia.** Il sistema pubblico deve occuparsi di tutte le politiche dell'abitare, non solo del patrimonio ereditato di case popolari e delle norme urbanistiche.
2. **Visione metropolitana.** La questione abitativa va affrontata a una scala più ampia, tendenzialmente metropolitana, agendo su un potenziale fondiario più elevato e a minor valore e mettendo in relazione sviluppo urbano, potenziamento delle infrastrutture di trasporto pubblico e servizi.
3. **Società casa.** È necessario un cambio di passo nel sistema di finanziamento e di gestione del patrimonio pubblico, attraverso la creazione di una nuova società che si proponga di potenziare il patrimonio di case pubbliche. L'obiettivo è incrementare il numero di alloggi ERP al 2030.
4. **110% per le case popolari.** Il bonus 110% per la riqualificazione energetica ha completamente tralasciato le case di proprietà pubblica. Serve un fondo rotativo nazionale o un modello 110% destinato esclusivamente a supportare le necessità di rinnovamento/riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico comunale e regionale.
5. **Casa ai lavoratori.** Il Comune di Milano ha appena lanciato un progetto che punta ad assegnare 2mila case popolari sfitte a lavoratori che le ristruttureranno in cambio di un affitto agevolato.
6. **Affitti brevi.** È sempre più necessaria l'introduzione di una normativa che limiti gli affitti brevi turistici in favore di quelli "lunghi" a disposizione di studenti e lavoratori, sul modello di quanto già previsto per Venezia.
7. **Canone concordato.** È necessario promuovere il rinnovo degli accordi locali per il canone concordato su scala metropolitana, aggiornandone i valori, al fine di accrescere le opportunità per chi cerca casa insieme a garanzie e vantaggi fiscali per i piccoli proprietari. Tra le novità anche la possibilità di convenzionare una sola stanza per rispondere alle crescenti difficoltà degli universitari a trovare alloggio.
8. **Social housing.** La nuova strategia prevede 10mila nuovi alloggi a prezzi convenzionati da portare a termine grazie anche al conferimento di aree da parte del Comune di Milano.
9. **Fondo Sostegno Affitti.** La tassazione agevolata in cedolare secca ha portato maggiori introiti per lo Stato. Dal 2012 al 2021 le entrate sono passate da 1,1 miliardi di euro (di cui 250 milioni generati in Lombardia) a 3 miliardi di euro (di cui 650 milioni generati in Lombardia), con un aumento complessivo di circa 2 miliardi. È necessario rimettere in circolo tali risorse per sostenere il costo degli affitti per giovani, universitari e classe media.
10. **Contributo sostegno affitto genitore 2023.** Il Comune di Milano si propone di introdurre un contributo destinato ai genitori under 35 che vivono in affitto con un figlio nato o adottato nel 2023. Si tratta di un bonus triennale pari a 9mila euro (250 euro mese).

## Milano Abitare: la sfida della casa sociale



**Interlocuzione con Chiara Rizzica** Coordinatrice generale di Milano Abitare per Spazio Aperto Servizi Società cooperativa ONLUS



**e Giovanna Spolti** Collaboratrice di centri di ricerca, esperta in analisi e programmazione sociale e territoriale, consulente per enti pubblici e privati nella definizione di interventi e servizi

A Milano il mercato immobiliare preme inesorabilmente. Crescono i valori immobiliari, ma non crescono altrettanto i redditi. La domanda di case in affitto è in evoluzione. Mentre la città cresce con una dinamica demografica che coinvolge gruppi sociali che cercano case in affitto - e spesso per un periodo temporaneo - solo il 25% del patrimonio residenziale è in affitto.

La città è dunque diventata il luogo di una forte polarizzazione: libero mercato inaccessibile a molti, da un lato, e affitto pubblico saturo dall'altro.

Entra questo difficile quadro è chiamata a operare Milano Abitare, l'Agenzia per l'affitto accessibile del Comune di Milano, in co-progettazione e co-gestione con le cooperative sociali Spazio Aperto Servizi e Libellula, che prosegue la sperimentazione avviata nel 2015 dalla Fondazione Welfare Ambrosiano.

L'obiettivo principale dell'Agenzia è quello di favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di case in affitto accessibile, garantendo i proprietari - con strumenti e incentivi proposti

dal Comune di Milano - e orientando gli inquilini nell'accesso all'affitto a canone calmierato, anche nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale convenzionata: housing sociale e cooperazione di abitanti.

L'Amministrazione comunale tramite l'Agenzia mira a:

- promuovere e sostenere un'offerta intermedia di affitto tra il mercato privato e i servizi abitativi pubblici;
- rendere visibile e accessibile l'offerta privata a canone calmierato a tutti coloro che hanno difficoltà ad accedere alla locazione sul libero mercato o a restarvi;
- attivare un punto di accesso unico per l'affitto accessibile che offra orientamento, informazione e assistenza a tutte le categorie di potenziali utenti, sia inquilini che proprietari.

Operativamente, l'Agenzia offre servizi gratuiti di orientamento, assistenza e intermediazione immobiliare sociale a tutti coloro che - proprietari di un alloggio o alla ricerca di una casa - sono interessati

all'affitto accessibile, ovvero un affitto che non pesi più 40% sul reddito dell'inquilino.

Ad oggi l'attività dell'Agenzia è organizzata in due aree di intervento: (i) l'area per lo sviluppo dell'affitto accessibile e (ii) l'area per la gestione delle misure per il sostegno alla locazione e il contrasto alla fragilità abitativa.

Nel quadro delle attività in corso sono emersi tre aspetti qualificanti del funzionamento dell'Agenzia -intermediazione, orientamento e accompagnamento - che ben rappresentano il valore aggiunto di affidare ad una cooperativa sociale la gestione di un servizio di pubblico interesse sull'abitare in affitto, un campo di *policy* tradizionalmente collegato alle arene dell'urbanistica, dei servizi abitativi e della gestione di immobili.

Ad un anno dall'avvio delle attività, Milano Abitare ha intercettato più di 4.700 persone in cerca di informazioni e opportunità per un affitto accessibile o misure di sostegno alla locazione e più di 1.000 proprietari, anch'essi alla ricerca di supporto per poter stipulare un contratto a canone concordato e

ottenere vantaggi per la locazione dei propri alloggi.

I servizi offerti dall'Agenzia hanno preso forma attraverso il supporto per la stipula di 191 contratti a canone concordato e l'esame e la verifica di più 9.000 domande di contributi vari a sostegno della locazione, di cui circa 2.700 già liquidate.

La misura significativa della domanda di sostegno alla locazione e di agevolazioni relative al canone concordato, intercettata dall'Agenzia in questo anno, si scontra con il dato che rimanda all'ampliamento dell'offerta abitativa in affitto accessibile, esiguo e poco significativo. In particolare, sul fronte dell'edilizia residenziale sociale convenzionata in affitto (ERS), delle circa 1.850 unità mappate dall'Agenzia, solo un centinaio si sono rese disponibili nel periodo e sono state immediatamente riassegnate. Segno che il *turn over* cittadino nell'ambito dell'ERS convenzionata in affitto è pressoché inesistente.

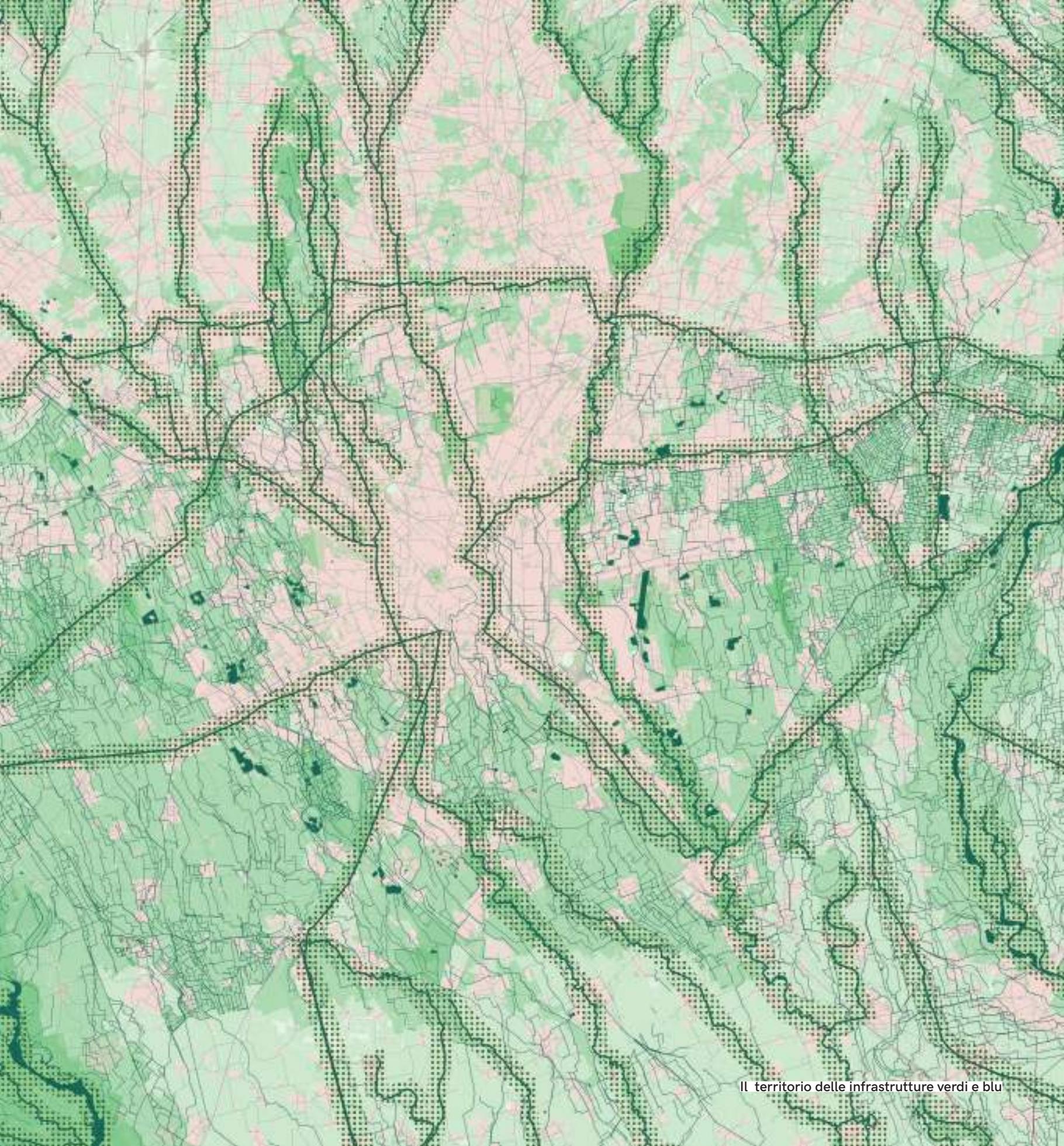
In questo scenario di forte pressione abitativa, la funzione che qualifica Milano Abitare è quella di intrecciare relazioni, di costruire una rete cittadina per promuovere l'affitto calmierato. In questa logica si è sviluppata l'attività di *networking* e promozione che nel 2022 ha visto l'Agenzia impegnata in più di 80 incontri con circa 50 organizzazioni diverse, tutti potenziali interlocutori per la creazione di collaborazioni e di un circuito informativo trasversale. Questa attività segue una logica di ricomposizione della filiera

dell'abitare, dei servizi abitativi pubblici, privati e del privato-sociale, che valorizzi l'approccio di sistema e la promozione di strumenti di supporto specifico per l'intermediazione della domanda e dell'offerta di affitto calmierato.

Una mediazione che, per la nuova gestione di Milano Abitare, assume inevitabilmente una dimensione sociale che, trasferita nel campo del mercato dell'affitto, rappresenta la principale innovazione di *policy* per il prossimo futuro e delinea almeno due traiettorie:

- potenziare il ruolo dell'Agenzia come snodo tra azione pubblica e privata anche per quanto riguarda l'indagine e la conoscenza dell'evoluzione della domanda di affitto accessibile e, in particolare, proseguire e sviluppare l'attività di supporto tecnico al Comune di Milano nel percorso di aggiornamento dell'Accordo Locale per la locazione e di accordi integrativi, anche a scala metropolitana;
- espandere il campo di attività dell'Agenzia verso i proprietari interessati al canone concordato, anche costruendo una rete di collaborazioni con gli intermediari immobiliari, ed esplorare ipotesi di sperimentazione di percorsi orientati all'inclusione abitativa delle persone vulnerabili con un approccio integrato - in collaborazione con gli Enti del Terzo Settore che si occupano di servizi abitativi sociali - che affianchi ai servizi abitativi

tradizionali specifici percorsi di accompagnamento verso l'emancipazione dalla marginalità.



## Fare spazio all'ambiente nella città costruita: infrastrutture ecologiche e sociali

Gli alti tassi di urbanizzazione dei suoli e di inquinamento atmosferico, i non soddisfacenti livelli dello stato qualitativo (ecologico e chimico) dei corpi idrici superficiali assieme alle condizioni di rischio idraulico che continuano a caratterizzare il quadrante metropolitano milanese stanno definendo in maniera decisa **il riorientamento di politiche e progetti per l'ambiente**.

Non è più sufficiente agire solo sugli spazi esterni agli ambiti costruiti delle città ribadendo tutele esistenti, attuando forme tradizionali di costruzione delle aree verdi con approcci settoriali ed entro rigidi confini di intervento; neanche sembra più bastare l'agire solo sugli spazi interni, affidando alle trasformazioni delle grandi aree dismesse il compito di dotare le città di nuovi suoli naturali. Non più bastevoli appaiono ancora le scelte pur coraggiose di alcuni governi locali, mirate all'estensione delle tutele attraverso la messa a disposizione di nuovi spazi ai parchi esistenti (territoriali a governo regionale e locali di interesse sovracomunale), sottraendo suoli a previsioni di urbanizzazione inattuata e/o inattuabili ereditate da trascorse stagioni.

In aggiunta a queste, che pur positivamente permangono, **altre produzioni di politiche e progetti** sono mobilitate dalle e dentro le città, accelerate dall'attuale crisi ambientale e climatica, da lungo tempo indagata e pronunciata ma ora conclamata assieme ai tragici effetti provocati sul territorio. Esse agiscono negli interstizi degli ambiti costruiti, sull'inedificato, negli spazi oggi pubblici e su quelli che in futuro lo potranno diventare, spingendosi fino alle soglie degli spazi privati dell'abitare. Sono spazi marginali, spesso irragionevolmente pavimentati, che in alcune condizioni diventano anche terreno di degrado urbano e di manifestazione di condizioni di disagio sociale che popolano frequentemente lo spazio urbanizzato metropolitano.

Tali politiche ambiscono a fare spazio all'ambiente all'interno della città consolidata e compatta. Richiedono interventi connotati da una forte carica modificativa degli assetti esistenti, sovvertendo assetti spaziali e pratiche d'uso ed innescando diversi rapporti tra (nuovi) centri e (nuove) periferie.

Le vie privilegiate percorse da questo riorientamento di piani e progetti per riuscire a modificare dall'interno il territorio costruito, innalzandone le condizioni di qualità ambientale ed ecologica, si snodano lungo tre versanti.

La prima via, percorsa sempre più di frequente, è quella degli interventi finalizzati alla **messa in sicurezza dell'ambiente costruito**

**e al riequilibrio del microclima urbano**, operando sulla rete dei corsi d'acqua superficiali, solo in parte visibili, il più delle volte deviati, intubati e privati dei propri spazi per la crescita delle urbanizzazioni, intervenendo per ridurre il rischio idraulico, proponendosi l'incremento dell'infiltrazione delle acque in occasione di eventi meteorici eccezionali e la disconnessione dalle reti di collettamento di superfici oggi sigillate, prevedendo misure di forestazione urbana e piantumazione all'interno di spazi costruiti. Si tratta di provvedimenti che reclamano un incremento delle prestazioni ecologiche dell'ambiente urbano, ricostruendo idonee condizioni ambientali all'interno di ambiti naturali ad alto valore naturalistico e paesaggistico, ridando spazio ai fiumi, proteggendo le aree fluviali e peri-fluviali, ricostruendo elementi di paesaggio agrario entro spazi inediti ai margini del costruito, riuscendo a connettere risorse tra esse separate e apparentemente distanti (aree agricole, parchi territoriali e aree tutelate, parchi e giardini di quartiere, aree verdi funzionali alle infrastrutture, filari e fasce a prato, ecc.).

La seconda via prevede interventi sulla **rete di strade e degli spazi ad essa connessi** (i luoghi della sosta concentrata e lineare delle auto, gli slarghi in prossimità di edifici pubblici, i piazzali-nodi di traffico, gli spazi interclusi nelle sezioni stradali), immaginando che selezionati assi stradali possano consentire la realizzazione di micro-spazi di naturalità entro ambiti densamente edificati, interventi diffusi di depavimentazione lungo i marciapiedi, spazi per l'ombreggiamento e la sosta pedonale, diventando motori di socialità, attivando qualità del paesaggio urbano, sostenendo pratiche legate allo sport, anche di tipo temporaneo. Lo spazio della strada diventa oggetto di ramificati interventi, anche di tipo tattico, finalizzati a realizzare in maniera sostitutiva o integrata con le esigenze delle automobili, ambiti protetti per la mobilità pedonale e ciclabile, anche di valenza sociale a servizio degli abitanti, realizzando nuovi luoghi di aggregazione in grado di rendere maggiormente accessibili e sicuri spazi di identità e centralità di quartiere, aree verdi, mercati di quartiere e commercio di prossimità, scuole, nuclei storici, centri sportivi, oratori, fermate dei mezzi pubblici.

La terza opzione si propone di rispondere a crescenti e differenziate **domande sociali**. Si tratta di un catalogo di interventi che riguardano gli spazi che ospitano forme e pratiche dell'abitare e che presentano differenti gradi di fragilità: quelle presenti all'interno dei quartieri di edilizia pubblica o all'interno di estese periferie urbane, quelle

all'interno di nuclei abitati isolati e sconnessi dai centri urbani ed anche quelle estreme che si addensano ai margini dei centri abitati in prossimità delle grandi infrastrutture del trasporto laddove estesi spazi ineditati e degradati, non presidiati da attività agricole, ricreative, artigianali, commerciali, ecc., diventano spazi-rifugio di abitanti senza cittadinanza, attività abusive/illegali o comunque marginali (depositi, sfasciacarrozze, stoccaggio materiali di scarto, ecc.). In queste condizioni, pur se differenti e ciascuna bisognosa di essere trattata attraverso strumenti specifici, le istanze ecologico e ambientali e le istanze sociali e civiche coincidono e guardano agli spazi verdi, o agli spazi ineditati da ripensare, come centrali nella definizione di forme innovative di supporto alle fragilità urbane, proponendo usi agricoli, riusi insediativi a fini sociali, attività sportive anche di tipo temporaneo, rafforzando imprese del terzo settore e lo sviluppo di microeconomie *green*.

Rispetto alle grandi trasformazioni concentrate (le infrastrutture urbane della produzione, del trasporto e dello stoccaggio delle merci, dell'erogazione dei servizi collettivi), laddove esistenti nell'area urbana centrale e su selettive direttrici del territorio metropolitano, queste **nuove tipologie di produzione di progetti si concentrano lungo i bordi**, all'esterno dei perimetri dell'attuazione urbanistica, provando ad immaginare i modi attraverso cui innescare processi di trasformazione nei paesaggio del quartiere.

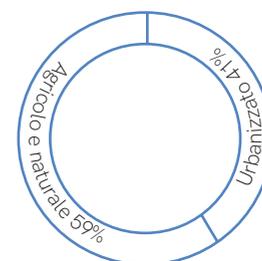
"Reti verdi", "**infrastrutture verdi e blu**" e "città spugna" sono alcune delle immagini ricorrenti che accompagnano famiglie di interventi che scelgono la città costruita quale campo d'azione, domandando una crescente capacità di superare consolidati approcci settoriali, richiedendo integrazione di politiche differenti e coagulando istanze ecologiche e sociali.

Città Metropolitana di Milano

Estensione territoriale totale  
**1575,7 kmq**

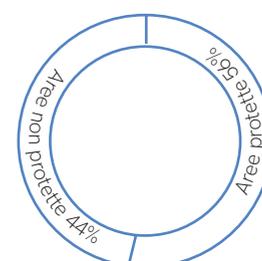
Antropizzato  
**648,41 kmq**

Percentuale antropizzato  
**41% dell'estensione totale**



Aree protette  
**876,08 kmq**

Percentuale aree protette  
**56% dell'estensione totale**





Sulla fattibilità di un futuro unico Parco metropolitano, quale strumento idoneo al rafforzamento della cintura verde milanese e alla gestione unica, in chiave proattiva, dei parchi di scala metropolitana, hanno compiuto i primi passi sia il PGT di Milano che il PTM di Città Metropolitana, nonché la stessa Regione Lombardia ricomprendendo le aree interessate dal Parco Agricolo Sud Milano e dal Parco Nord Milano all'interno di un possibile unico "ambito territoriale ecosistemico".

In questo quadro, le direttrici più promettenti su cui costruire il nuovo Parco paiono le seguenti.

La prima concerne il **disegno**. È auspicabile che, oltre ai territori dei Parchi Nord e Sud, siano ricomprese nel Parco metropolitano anche selezionate aree interne al territorio costruito, in cui si sono recentemente consolidate scelte che riguardano la formazione di nuove grandi dotazioni di verde urbano, all'interno degli ex-scali ferroviari o degli ambiti delle nuove grandi funzioni urbane. Accanto a tali nuovi ambiti, è poi opportuno che partecipino alla costruzione della figura del nuovo Parco metropolitano anche le dotazioni di parchi urbani all'interno dei comuni di prima cintura oltre ad alcuni Parchi Locali di Interesse Sovracomunale (PLIS), riuscendo in questo modo a qualificare, in chiave ambientale-ecologica ed anche sociale, spazi di margine degli ambiti densamente costruiti e spazi aperti esterni quelli dei sistemi di parchi e delle "nuove" aree agricole strategiche.

Il secondo contributo riguarda la necessità che qualsiasi forma (spaziale e gestionale) potrà assumere il futuro Parco metropolitano, pur all'interno di un sistema unitario capace di sostenere **integrazione ed efficacia nella gestione**, non dovrà essere chiusa ed omogeneizzante. Dovrà cioè essere in grado di promuovere plurime identità di un territorio vasto che attraversa confini metropolitani e provinciali e che risulta fortemente articolato per condizioni di urbanizzazione, geografie e geologie, presenza di valli fluviali che attraversano i territori fin nelle parti più densamente costruite, paesaggi agricoli nei differenti caratteri della pianura asciutta e della pianura irrigua.

La terza direzione di lavoro è di carattere operativo. Il Parco metropolitano, in coerenza con gli indirizzi delineati dal Piano strategico metropolitano 2022-2024, è chiamato ad assumere un **ruolo pro-attivo** nella produzione effettiva di parco, affiancando ai compiti autorizzativi e di controllo funzioni volte alla valorizzazione del sistema delle acque, al potenziamento degli interventi di forestazione e di produzione di paesaggio, alla promozione dell'agricoltura multifunzionale e di prossimità, all'incentivazione di marchi di prodotti tipici locali, alla creazione di una rete di punti vendita diretti al consumatore finale, all'impulso a turismo di prossimità attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale, storico, artistico, paesaggistico, enogastronomico.



## “Fare parco”, anche oltre i suoi confini



### Interlocuzione con Francesco Occhiuto

Direttore, Consorzio Parco del Lura

I Parchi locali di interesse sovracomunale (PLIS), istituiti in Lombardia con LR 86/1983, nascono su base volontaria dei Comuni e con il tempo si sono dimostrati particolarmente efficaci nel trattare uno dei temi cruciali delle politiche territoriali dei governi locali ovvero il rapporto tra aree urbanizzate e spazi aperti ineditati.

A oltre venti anni dalla sua istituzione il Consorzio Parco del Lura, a coronamento di una lunga storia che comincia un decennio prima grazie ad iniziative di amministratori impegnati nella realizzazione del progetto di depurazione delle acque, si è esteso passando da 900 a circa 2.600 ettari, ricomprendendo anche territori non direttamente a contatto con il torrente.

La sua collocazione all'interno di una valle con alti tassi di urbanizzazione, segnata da elevate criticità ambientali, conferma quanto i perimetri di un parco, per quanto espansi rispetto a quelli originari, identificano tradizionali punti di debolezza, rischiano di tradursi in ragioni di isolamento, rendendo scarsamente efficaci le azioni di miglioramento della qualità dei territori circostanti. Il loro superamento, ovvero la capacità di poter condizionare la

trasformazione di spazi oltre il perimetro dell'area protetta, è oggi una condizione più che mai necessaria per l'efficacia delle azioni intraprese dal Consorzio Parco del Lura, così come per tutti i parchi. Consente ad esempio di trattare adeguatamente, attraverso azioni di sistema, la gestione del drenaggio urbano, la sicurezza di una valle fluviale e la qualità delle sue acque superficiali, le connessioni ecologiche.

L'obiettivo di potenziare l'efficacia della *governance* per la salvaguardia del paesaggio e della biodiversità è, in realtà, anche uno dei punti su cui si basa la definizione degli Ambiti Territoriali Ecosistemici e delle Linee guida per la loro formulazione definite da Regione Lombardia (D.g.r. 6204/2017) all'interno del quadro complessivo della riorganizzazione del sistema lombardo di gestione e tutela delle aree regionali protette e delle altre forme di tutela presenti sul territorio avviata con LR 28/2016. L'integrazione delle progettualità, l'estensione dei campi di azione, il passaggio da forme concentrate di azione a forme più estese e ramificate a cavallo dei territori urbani e periurbani sono anche alcune delle strategie delle “Linee guida per la gestione del verde urbano e prime

indicazioni per una pianificazione sostenibile” emanate nel 2017 dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Al Consorzio Parco del Lura oggi aderiscono 12 Comuni per i quali l'Ente svolge anche un ruolo non tanto differente da quello di una vera e propria “agenzia di sviluppo territoriale”. Il Parco infatti promuove e sviluppa progetti d'area vasta, coordinando e integrando azioni locali, consentendo di superare consuete limitazioni dettate da visioni eccessivamente ristrette per attuare politiche di scala regionale. È il caso, ad esempio, delle progettualità che si confrontano con i temi legati all'agricoltura e alle foreste, che necessiterebbero da parte della regia regionale di essere declinati nello specifico ambito della Valle del Lura. Nei territori del Parco questi temi assumono infatti caratteri del tutto peculiari: le aree agricole risparmiate dai processi di urbanizzazione emergono, anche nella sensibilità delle comunità locali, più per il ruolo di servizio svolto nei confronti dei centri urbani esistenti che per i tradizionali aspetti di produzione agricola, per altro oggi spesso dequalificata e assai marginale. Nonostante il PTR esprima per il territorio ricompreso

nei bacini fluviali (Lambro-Seveso-Olona) la necessità di perseguire il contenimento del degrado paesistico e ambientale, permane l'assenza di azioni regionali che riescano a supportare iniziative locali, assieme ad un quadro normativo ancora eccessivamente aggregato a fronte di un territorio regionale molto articolato. È così che, entro il quadrante territoriale di competenza del Parco, l'agricoltura oggi assume caratteri spesso banali, in cui vengono trascurate le ragioni dei sistemi agricoli locali e delle misure agroambientali, il suo paesaggio è corredato da un patrimonio edilizio generalmente scadente ed i boschi sono ampiamente banalizzati in presenza di un prelievo di massa legnosa significativo.

Sul fronte degli obiettivi di miglioramento quali-quantitativo delle acque, sulla capacità di innovare strategie, forme di gestione e strumenti di azione, il quadro è invece diverso ed estremamente promettente. L'Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale Contratto di Fiume Olona-Bozzente-Lura (art. 68 bis D.lgs. 152/2006), sottoscritto nel 2004 sotto la regia di Regione Lombardia, primo in Italia, successivamente ampliato comprendendo anche il Lambro Meridionale, è alimentato dal Progetto Strategico di Sottobacino del Lura (art. 55-bis LR 12/2005) approvato nel 2015 e da quello un nuovo Progetto Strategico Olona, Bozzente, Lura, Lambro Meridionale in corso di elaborazione.

Rispetto alle azioni promosse, la Valle del Torrente Lura è divenuta campo di sperimentazione, con risultati tangibili nella *governance* del Contratto. Proprio in chiave di superamento dei confini, il Consorzio, ad esempio, sta coordinando progetti multi-obiettivo per due differenti porzioni della valle funzionali a favorire la visione di sistema, aiutando la percezione "unitaria" del corridoio fluviale e la messa in atto di iniziative efficaci e ottimizzate anche dalla scala sovralocale.

Per l'alto bacino, il Parco, assieme al Comune di Lurate Caccivio in qualità di comune capofila del PLIS Sorgenti del Lura, in forza di una convenzione quadro per la gestione coordinata di attività, sta costruendo una serie di dispositivi spaziali per la riqualificazione e valorizzazione dell'alta valle a partire dalle peculiarità dei paesaggi naturali transfrontalieri. Per la bassa valle del Lura, si sta invece immaginando di coniugare la ri-costruzione del paesaggio agrario e forestale del parco all'interno di un territorio densamente urbanizzato, operando un sistema di interventi di carattere capillare all'interno degli spazi aperti rurali e urbani permeabili, funzionale al rafforzamento dell'equilibrio idrogeologico della bassa valle.

## Gestione delle risorse idriche



### Interlocuzione con Valeria Chinaglia

Direttore generale, Consorzio di Bonifica Est Ticino Villoresi

Il Consorzio di bonifica Est Ticino Villoresi ha una connotazione spiccatamente urbana. Agisce su territori - 432 Comuni per un totale di circa 5,5 mln di abitanti - mediamente più protesi allo sviluppo urbano che a quello delle aree agricole e della selvicoltura.

Le sue funzioni, legate agli usi agricoli, di irrigazione, prevalentemente a nord nei territori serviti dal Villoresi, e di bonifica/drenaggio, prevalentemente a sud, convivono all'interno di un territorio tra i più congestionati d'Europa, al cui interno sono ancora rilevanti i processi di urbanizzazione e di consumo di suolo naturale, dove particolarmente frequenti sono le domande di rigenerazione ambientale (suolo, acqua e aria) e più urgente è la necessità di definire da parte di più enti competenti risposte efficaci di tipo integrato.

Questa condizione spinge il Consorzio a dover ampliare i propri spazi di azione, rispondendo a domande extra-agricole, quali l'irrigazione di parchi urbani e a quelle, nuove, di alimentazione dei sistemi di raffrescamento degli edifici (Arexpo), oltre a confrontarsi con i temi dell'agricoltura e delle acque e con pratiche quali quelle legate alla mobilità ciclabile, allo sport all'aperto, alla fruizione di spazi di rilevanza

ambientale e identitaria quali oasi naturalistiche e fontanili.

Non solo, anche i fenomeni legati al cambiamento delle condizioni climatiche richiedono al Consorzio di riformulare le proprie strategie e priorità di azione. L'intensità e il prolungamento dello stato di siccità obbliga infatti il Consorzio, oltre che ad interrompere il servizio a supporto di attività extra-agricole, ad attuare una sorta di alternanza irrigua tra Canale Villoresi e Naviglio Grande. Rispetto ad uno scenario che prospetta periodi di siccità sempre più frequenti, il Consorzio sta studiando azioni e progetti che possano consentire in prospettiva risparmi d'acqua e più in generale un'ottimizzazione della gestione idrica.

Oltre agli interventi di impermeabilizzazione, saranno determinanti opere di bacinizzazione da attuare in prevalenza sui Navigli, dove il fondo in terra, l'assenza di paratoie e la presenza di bocche 'alte' non consentono di norma una razionalizzazione dell'utilizzo idrico. Diverso è il caso del Canale Villoresi, dove la presenza di paratoie e ture, oltre agli importanti lavori di impermeabilizzazione effettuati, hanno permesso sinora un'irrigazione efficace con il ricorso al 60% della

portata normalmente utilizzata (35 mc/s su 55 mc/s).

L'obiettivo per il prossimo futuro è dunque quello di contenere il consumo idrico e consentire l'irrigazione nei territori sottesi ai Navigli con interventi mirati che permettano di bacinizzare i canali e alimentare le bocche 'alte' anche con le portate idriche inferiori a quelle di competenza, nel rispetto del vincolo monumentale e paesaggistico cui sono soggetti i Navigli.

Inoltre, vaste aree del comprensorio consortile sono da sempre esposte a un elevato rischio idrogeologico, per via della naturale conformazione del terreno. Il costante aumento di fenomeni meteorologici intensi, che spesso provocano abbondanti esondazioni, costituisce un'ulteriore minaccia per agricoltura e centri abitati. Fondamentale si rivela perciò l'attività di bonifica svolta dal Consorzio: l'obiettivo è limitare i rischi connessi a simili fenomeni, tramite l'attenta pianificazione delle attività di controllo e la realizzazione di interventi di gestione e messa in sicurezza delle vie d'acqua.

Diventa allora prioritaria per il Consorzio la difesa del complesso reticolo idrico (canali di irrigazione a nord e colatori a sud) sebbene la sua manutenzione sia estremamente

onerosa.

Oltre alla risorsa suolo, il reticolo è minacciato dai processi di urbanizzazione ancora particolarmente intensi all'interno del territorio di competenza. Quando è richiesta la modifica dei tracciati, in occasione di nuove trasformazioni urbanistiche, o il suo utilizzo come ricettore di acque di prima pioggia al fine di rispettare il principio dell'invarianza idraulica ed idrologica (Regolamento regionale 7/2017), il Consorzio tende a conservarne la proprietà, riconoscendone il ruolo prioritario nella difesa del suolo. Già nel 2015 il Consorzio ha collaborato con il Gruppo CAP e l'Università Statale di Milano per la definizione di un progetto pilota (Flood Hide) finalizzato a verificare se i piccoli fossi, canali irrigui e canali urbani che ancora esistono nel quadrante ovest del territorio metropolitano milanese, tanti dei quali di antico impianto, possano essere riattivati e riutilizzati per assorbire piene e alluvioni, consentendo ad un territorio intensamente urbanizzato di contribuire alla risoluzione di stati di crisi periodica a cui sono sottoposte simili aree. Ed ancora, gli interventi in corso di realizzazione sul sistema idraulico che fa capo al torrente Trobbia (L.R. 9/202 "Interventi per la ripresa economica"), nell'area che si estende ad est del capoluogo lombardo, prevedono che, in caso di piena, le acque del torrente vengano fatte confluire nel Naviglio Martesana con apposita regolazione, scongiurando così il rischio di esondazioni a valle, in un territorio densamente abitato.





NOTICE  
NOTICE  
NOTICE

K&D  
K&D  
K&D

## Tendenze emergenti nelle politiche urbane e territoriali milanesi

Rigenerazione, riuso, riqualificazione e riorganizzazione di risorse esistenti, invece che espansione e consumo di nuove risorse, è stata la chiave di lettura unificante delle analisi finora svolte.

Questo approccio - che abbiamo definito "interstiziale" - ha permesso di mettere in evidenza alcuni temi e quadri di *policy*, in grado di fornire indicazioni strategiche per sostenere processi di sviluppo socialmente equi ed ecologicamente sostenibili per un territorio che, nel periodo recente, ha dimostrato attrattività, dinamismo e capacità di generare ricchezza coniugati però a una crescente polarizzazione sociale, a vistosi divari spaziali e a precarie condizioni ambientali.

### *Mobilità e trasporti: verso una stagione di soft policy*

Sull'orizzonte del prossimo decennio, le questioni cruciali riguardanti il tema della mobilità e dei trasporti metropolitani attengono principalmente alle **modalità di funzionamento e organizzazione del sistema**.

Ciò non vuol dire che non siano necessari alcuni completamenti, oggetto di programmazioni pregresse, e che non servano nuove opere infrastrutturali, soprattutto sul versante del **trasporto pubblico** - e in particolare del trasporto rapido di massa - insieme a interventi di **ricucitura della maglia viaria secondaria**.

La nuova chiave di lettura, tuttavia, sembra maggiormente orientarsi verso *soft policy* e anche le opere nuove richiedono di essere progettate come parti di un sistema già esistente, come aggiunte modernizzatrici che devono inserirsi in reti e specifici contesti territoriali, spesso connotati da esigenze pregresse.

Questo taglio di lettura può condurre a diverse tipologie di esiti nel territorio metropolitano, a seconda delle scale, e solleva differenti temi progettuali.

Una prima tipologia è quella dei **nodi di interscambio**. Rendere questi luoghi più integrati alle città, più efficienti, accoglienti, confortevoli, di facile accesso e sicuri rappresenta, un aspetto cruciale per incentivare alternative all'uso dell'autoveicolo privato. Inoltre, alcuni di questi nodi possono rappresentare nuove e selezionate centralità territoriali, in grado di ridurre la dispersione insediativa e costituire nuclei di riorganizzazione territoriale policentrica.

Un secondo esito riguarda lo sviluppo della **mobilità dolce e alternativa**, con particolare riguardo alla ciclabilità, alle varie forme di condivisione, ai mezzi elettrici.

Un terzo esito concerne il **miglioramento dei servizi**, con speciale riguardo, all'integrazione delle piattaforme per la gestione della mobilità, alla info-mobility, alla sicurezza delle infrastrutture, al confort di viaggio, alle politiche tariffarie.

Infine, in prospettiva, sembrano assumere rilevanza le **politiche regolative della mobilità**, che coinvolgono principalmente il governo della logistica, in particolare quella urbana, la desincronizzazione degli orari, la calmierazione del traffico, la riduzione di velocità dei mezzi, l'estensione delle zone 30 e delle zone pedonalizzate, gli interventi finalizzati ad accrescere la sicurezza stradale, le misure organizzative e di *management* aziendali, ecc.

In questa direzione stanno peraltro muovendo i primi passi alcuni piani e progetti, dai PTM/PTCP e PUMS della Città metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e della Brianza ai PGT e ai PUMS/PGTU del Comune di Milano e di molti altri Comuni metropolitani. Tuttavia, questo menù di dispositivi risulterebbe assai depotenziato, se non fosse coadiuvato/rafforzato da **forme di accordo e collaborazione interistituzionale** alle varie scale.

### *Rigenerazione urbana: la riscoperta della città esistente*

La stagione delle grandi trasformazioni urbane per comparti unitari, eredità della fase di sviluppo industriale novecentesca, non può ancora considerarsi al tramonto. Molti importanti progetti, pur a vario stadio di maturazione, sono in movimento (dagli Scali ferroviari milanesi a Rubattino, dall'Ortomercato all'ex Macello, da Mind a Cascina Merlata, da Bovisa-Goccia a Piazza d'Armi, ecc.), altri stanno vivendo una fase di incertezza (es. San Siro) o di fermate/ripartenze con parziali riconfigurazioni (es. Città della Salute a Sesto San Giovanni, la porzione residua dell'ex Alfa di Arese, ecc.), altri ancora sono in fase di ripensamento (es. ex Dogana a Segrate, ecc.) o in attesa di progetto (es. Porto di Mare, ecc.).

Sebbene vari grandi progetti, soprattutto quelli che insistono sul capoluogo, mantengano una consistente spinta propulsiva, si sta facendo largo, sia in campo disciplinare, sia nelle Amministrazioni, sia nell'opinione pubblica, una convinzione diffusa in ordine alla rilevanza dell'intervento minuto e di prossimità, associato a una nuova stagione delle politiche sociali e dei servizi.

Sotto questo profilo, la città esistente torna a essere protagonista e, in particolare, il tessuto urbano consolidato si configura come il **campo d'intervento privilegiato** per incrementare il benessere delle

popolazioni insediate e la sostenibilità ambientale delle città.

Gli esiti territoriali di una tale politica sono plurimi e investono, nelle loro reciproche connessioni, sia il tessuto residenziale, sia gli spazi delle attività economiche, sia la città pubblica. In particolare, le politiche di intervento di nuove generazione si propongono di organizzare e combinare in un contesto locale **interventi diffusi e spesso di piccole dimensioni** che si articolano su diversi fronti: la riqualificazione e la distribuzione equilibrata dei servizi pubblici, la trasformazione e rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, un nuovo modo di immaginare lo spazio della strada accoppiato a una riscoperta del valore degli attacchi a terra degli edifici, la neutralizzazione di recinti e barriere al fine di migliorare la permeabilità tra parti di città, la manutenzione, la pulizia e la sicurezza di porzioni urbane "secondarie" o periferiche, la messa in sicurezza da rischi idrogeologici, il disinquinamento di suoli e sottosuoli, il risparmio energetico degli edifici, ecc.

I dispositivi per inverare una **politica urbana e territoriale** di questo tipo sono, anche in questo caso, differenziati e tra loro interdipendenti. Da un lato, ci sono gli strumenti normativi e regolativi formalizzati da aggiornare (leggi, piani territoriali e urbanistici, progetti urbani, ecc.). Dall'altro, rivestono un ruolo cruciale, per gli esiti complessivi in termini di sostenibilità ambientale e inclusione sociale, gli strumenti strategici di tipo volontario e le pratiche urbane con **effetti abilitanti** nei confronti degli attori, sia pubblici sia privati, che operano nei processi di rigenerazione urbana e territoriale.

### *La città ritrovata:*

#### *la scala di quartiere e la questione periferie*

Per un lungo periodo la narrazione ha puntato a mettere in luce il **carattere integrato della città**, quasi si trattasse di un corpo unitario posto in relazione - e in competizione - con altre città e territori di rango analogo collocati a scala regionale e inter-regionale.

Nei racconti più avveduti l'accento è stato invece posto sulle specificità dei territori che compongono l'arcipelago metropolitano e, conseguentemente, **sull'articolazione socio-economica dello spazio metropolitano/regionale**, foriera di complementarità e interdipendenze in grado di garantire più efficienti condizioni di adattabilità ai mutamenti dei mercati e, in definitiva, migliori *performance* sistemiche.

Le esperienze più recenti, a partire da quella maturata durante la pandemia e i lunghi mesi di distanziamento sociale, hanno segnalato qualcosa di ancora diverso. Si è determinato un vero e proprio **rinvenimento del valore della prossimità**, intesa sia nell'accezione delle relazioni umane (reti parentali, amicali, di vicinato e senso di identità/appartenenza di gruppo localizzato) sia in senso spaziale

(la vicinanza fisica ai servizi e alle funzioni riproduttive essenziali), che si credeva essere ormai divenuto un reperto del passato, un anacronismo nell'era della contrazione spazio/tempo determinata dalle nuove tecnologie digitali.

In questo quadro, la **scala del quartiere** è tornata ad essere rilevante **nell'agenda delle politiche pubbliche** urbane e territoriali, ancor più in quelle parti di città caratterizzate da condizioni di "periferia" o soggette a processi di periferizzazione, in ragione dell'accentuarsi di condizioni di fragilità economico-sociale e/o per insufficienza o perdita di qualità del sistema dei servizi.

Il Piano periferie successivamente rinominato Piano quartieri, la strategia "88 quartieri da chiamare per nome" del PGT Milano 2030 e, recentemente, gli Studi d'area Mosaico San Siro e Sistema Nord Est rappresentano altrettanti tentativi di ricerca di una "via milanese" alla Città a 15 minuti.

Allo stesso tempo, attraverso i PUI-Piani Urbani Integrati, il PINQUA-Programma Nazionale per la Qualità dell'Abitare, le Strategie di Sviluppo Urbano Sostenibile e altre forme di finanziamento regionali ed europee, diverse città medie dell'area metropolitana si stanno cimentando nella riprogrammazione e riorganizzazione dei servizi di prossimità in quartieri periferici.

### *Casa sociale:*

#### *una rinnovata stagione di politiche pubbliche*

La questione abitativa, dopo la grande stagione della diffusione, nelle varie forme, della casa in proprietà, è sembrata, per oltre un ventennio, relegata alla gestione di una quota residua di domanda "povera", attraverso una più oculata amministrazione del patrimonio pubblico esistente, insieme a un completamento dell'offerta di edilizia convenzionata in proprietà per il ceto medio.

I mutamenti nella struttura della domanda (crescita di famiglie mononucleari, di stranieri, di studenti "fuori sede", di giovani adulti con contratti precari e redditi discontinui, di turisti, ecc.), accoppiati a processi di "gentrificazione" che hanno mutato il volto di varie parti del nucleo urbano centrale e messo in tensione il mercato immobiliare, con il relativo aumento dei prezzi degli alloggi, hanno cambiato profondamente la situazione, rimettendo al centro dell'agenda pubblica il "**problema casa**".

*Housing affordability* si declina oggi in vari modi, da casi di vera e propria esclusione abitativa, a forme di inidoneità, inadeguatezza, basso livello qualitativo degli alloggi, a stati di difficoltà determinati da un'offerta troppo costosa rispetto alle disponibilità economiche delle famiglie.

Il protrarsi - o peggio l'accentuarsi - di simili fenomeni è destinato ad aggravare il rischio di **allontanamento dal nucleo urbano**

**centrale** di specifiche fasce di popolazione, con effetti di ulteriore polarizzazione della struttura sociale urbana.

Sembrano infatti soprattutto i ceti intermedi, alla ricerca di condizioni di mercato in termini di qualità/prezzo degli alloggi più convenienti, i soggetti più esposti a tali processi rilocalizzativi, mentre sia le classi più agiate, che possono sopportare alti costi, sia quelle meno "fluente", vincolate per varie ragioni al mercato del lavoro urbano (tipo di prestazione, orari, disponibilità del mezzo di trasporto privato, ecc.) e quindi obbligati/disposti a condizioni abitative più disagiate, sembrano essere più resilienti all'aumento dei valori immobiliari.

In questo nuovo scenario, si collocano i primi esperimenti di una **rinnovata stagione delle politiche per la casa**: la proposta del Comune di Milano di creare una società pubblica per promuovere lo sviluppo di servizi abitativi pubblici e sociali, le misure previste nel nuovo PGT di Milano per promuovere l'Edilizia Residenziale Sociale, il recente Accordo per il canone concordato sottoscritto dal Comune di Milano con i rappresentanti delle Associazioni di inquilini e proprietari, il potenziamento del Fondo Sostegno Affitti, la proposta di regolamentare gli affitti brevi, ecc. Parte integrante di tale nuova impostazione è il tentativo, promosso dal Comune di Milano di concerto con Città metropolitana, di collocare la "questione casa" in una prospettiva di scala vasta, mettendo al lavoro un potenziale di risorse più ampio.

Appare evidente che un simile menù di iniziative, potrebbe aumentare considerevolmente le proprie *chance* di successo se coadiuvato da coerenti **politiche nazionali e regionali** e da un'adeguata dotazione di risorse. Sotto questo profilo, il PNRR, con particolare riferimento alla "Missione 5 - Inclusione e coesione", potrebbe rappresentare un importante volano di finanziamento di progetti di *housing* - comprensivi di nuova Edilizia Residenziale Pubblica - accoppiati a interventi di riqualificazione del tessuto urbano di riferimento (dotazione di servizi, livello accessibilità, presenza di verde, qualità dello spazio pubblico, sicurezza, ecc.).

### *Ambiente e risorse naturali: avvicinamento della natura alla città*

Per una lunga fase le politiche del verde si sono concentrate sulla previsione, tutela/ampliamento e implementazione di grandi spazi esterni alla città compatta (i Parchi regionali e, successivamente, i PLIS-Parchi Locali di Interesse Sovracomunale).

Negli anni più recenti tale politica è stata associata alla creazione di nuovi parchi urbani all'interno di vaste aree di trasformazione (City life, Garibaldi-Repubblica, 20 nuovi Parchi previsti dal PGT Milano 2030, ecc.).

Le nuove condizioni ambientali (crescente inquinamento di suoli, aria e acque, accentuazione di eventi climatici estremi, ecc.), insieme a una più esigente domanda delle popolazioni insediate, stanno ispirando una nuova famiglia di interventi, spesso piccoli e diffusi, che operano come **interfaccia tra tessuto edificato e spazi aperti**, consentendo al verde e alla natura di insinuarsi nella maglia dell'urbanizzato.

Tali iniziative si appoggiano, in particolare, sulle strutture reticolari che già innervano il territorio metropolitano: la rete stradale, inclusi i percorsi secondari a basso scorrimento e quelli a priorità ciclopedonale, e i corsi d'acqua superficiali, quelli naturali così come quelli artificiali, per interpolare aree verdi, aree agricole e spazi aperti, concependoli e valorizzandoli in chiave di veri e propri *hub* ecologico-ambientali.

Attorno e attraverso la maglia delle "infrastrutture verdi e blu" operano inoltre numerose tipologie di intervento e trasformazione, che rispondono alla necessità di riqualificare l'ambiente costruito e riequilibrare il microclima urbano, incrementandone le prestazioni ecologiche.

Oltre alla dimensione ambientale, un tale approccio intercetta anche numerose **esigenze di natura sociale**, in quanto gli spazi di intervento spesso coincidono con forme e pratiche dell'abitare che, soprattutto in alcuni ambiti periferici e in taluni bordi urbani, presentano un certo grado di fragilità.

I principali dispositivi per condurre le trasformazioni minute degli spazi stradali sono tipici del *design* urbano; si tratta di strumenti operativi in grado di modificare gli assetti fisici di parti di città, anche con un approccio tattico.

Per quanto riguarda i sistemi fluviali e dei canali, i dispositivi, anche di natura capillare, di trasformazione del territorio e di ricomposizione del paesaggio possono talvolta essere inseriti in quadri d'azione strategici, come è avvenuto per i Contratti di Fiume.

Vi è poi un'ulteriore dinamica rilevante in corso, che attiene più strettamente agli attori protagonisti di tali politiche. A fronte di un ruolo consolidato degli Enti parco regionali e delle principali Amministrazioni locali, si registra una complessiva debolezza delle strutture tecnico-amministrative dei PLIS. A fronte di tale quadro, le recenti politiche regionali, a partire dalla LR 29/2022 che ridefinisce la *governance* del Parco Agricolo Sud Milano, sembrano alludere a processi di riposizionamento di alcuni Enti parco metropolitani, i cui esiti appaiono dubbi per quanto ancora in divenire.



## Spunti di lettura

ACI Lombardia, Mobilità e trasporti in Lombardia, 2022.

Alì A., Leanza M., Pomilio F., Gelmini A., Gibelli G., A Regola d'acqua. Guida per la gestione delle acque nella pianificazione e regolamentazione comunale, Regione Lombardia - ERSAF, 2016.

A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia, Guerini e Associati, 2017.

M. Bolocan Goldstein, F. Sacchi, Milano oltre la pandemia. Città e territori di fronte alla sfida della cooperazione, in Fondazione di Venezia - Venezia Civitas Metropolitana, Venezia metropolitana per il Nord-est post COVID, Marsilio, 2021.

M. Bolocan Goldstein, Geografie milanesi, Maggioli, 2009.

B. Bonfantini, Dentro l'urbanistica. Ricerche e progetto, tecniche e storia, FrancoAngeli, 2017.

M. Bricocoli, C. Cellamare, F. Cognetti, E. Marchigiani, Edilizia residenziale pubblica: leve per incrementare il patrimonio disponibile, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi, Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica, il Mulino, 2021.

Centro Studi PIM, Abitare nell'area metropolitana milanese. Le politiche di intervento di fronte alla nuova domanda e alla crisi del modello tradizionale, Argomenti & Contributi n. 5, gennaio 2003.

Centro Studi PIM, Il mal d'abitare. Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese, Argomenti & Contributi n. 12, novembre 2008.

Centro Studi PIM, Luoghi urbani e spazio metropolitano. Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative, Argomenti & Contributi n. 14, febbraio 2011.

F. Cognetti, D. Gambino, J. Larena Faccini, Periferie del cambiamento. Traiettorie di rigenerazione tra marginalità e innovazione a Milano, Quodlibet, 2020.

M. Colleoni, Mobilità e trasformazioni urbane. La morfologia della metropoli contemporanea, FrancoAngeli, 2019.

Colucci A., Magoni A., Menoni S., Peri-Urban Areas and Food-Energy-Water Nexus\_Sustainability and Resilience Strategies in the Age of Climate Change, Springer International Publishing, Switzerland, 2017.

Comune di Milano, Mosaico San Siro. Studio d'Area San Siro, giugno 2022.

Comune di Milano, Una nuova strategia per la casa, marzo 2023.

Comune di Milano, Sistema Nord Est. Trame urbane e paesaggi tra quartieri e metropoli. Studio d'Area Adriano, Crescenzago, Rubattino, aprile 2023.

Comune di Milano, AMAT - Agenzia Mobilità Ambiente e Territorio, Spazio pubblico, linee guida di progettazione, Milano, 2021.

L. Coppolino, C. Estrada, C. Mariotte, Mutations dans les quartiers de gare du Grand Paris Express. Parigi: APUR - Atelier parisien d'urbanisme, 2019.

A. Di Giovanni, J. Leveratto, Un mondo quartiere. Abitare e progettare il Satellite di Pioltello, Quodlibet, 2022.

P. Galuzzi, A. Lavorato, P. Vitillo, 8 racconti di Milano. Verso un nuovo progetto di città, ANCE Milano Lodi Monza e Brianza, 2021.

E. Manzini, Abitare la prossimità. Idee per la città a dei 15 minuti, Egea, 2021.

P. Maran, Le città visibili. Dove inizia il cambiamento del Paese, Milano, Solferino, 2022.

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Strategia Nazionale del Verde Urbano, Roma, 2018.

E. Mussinelli, La questione della casa a Milano, UCTAT Newsletter n.55, aprile 2023.

G. Pasqui, Raccontare Milano. Politiche, progetti, immaginari, FrancoAngeli, 2018.

Provincia di Milano, Piano casa metropolitano, maggio 2009.

P. Pucci, G. Lanza (2021), I servizi ferroviari regionali in ambiti peri-urbani: politiche integrate trasporti-usi del suolo, in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani et al. (a cura di), Ricomporre i divari, Bologna, il Mulino, 2021, pp. 333-341.

SNPA-Sistema nazionale per la protezione dell'ambiente, Qualità dell'Ambiente Urbano. XV Rapporto, Roma, 2019.

A. Tosi, Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?, Mimesis, 2017.

## **Cos'è il Centro Studi PIM**

Il Centro Studi PIM è un'associazione volontaria di Enti locali senza scopo di lucro, iscritta nel Registro Regionale delle Persone Giuridiche, che svolge attività di supporto operativo e tecnico-scientifico agli Enti pubblici locali associati, nonché ad altri soggetti pubblici, in materia di governo del territorio.

## **Soci**

Sono Soci del PIM la Città Metropolitana di Milano, la Provincia di Monza e Brianza, il Comune di Milano e altri 89 Comuni tradizionalmente concentrati nei territori della città metropolitana di Milano e in provincia di Monza e Brianza, anche se recentemente hanno aderito al PIM Comuni in provincia di Lodi, Varese e Lecco.

## **Attività**

Le attività del Centro Studi PIM hanno come oggetto specifico:

1. la realizzazione di studi, indagini e ricerche riguardanti l'assetto e le trasformazioni sia a scala metropolitana/regionale sia a scala locale;
2. l'elaborazione di dati e informazioni di natura territoriale e socio-economica organizzati in un Sistema Informativo Territoriale;
3. la collaborazione alla predisposizione di atti di pianificazione, programmazione e progettazione degli Enti locali.

Nella sua lunga esperienza il PIM ha realizzato un vastissimo repertorio di studi, piani e progetti riguardanti territorio, mobilità, ambiente e sviluppo socio-economico locale (dal Piano "turbina", ai Piani Territoriali Comprensoriali, al Piano Direttore Territoriale Provinciale, al Piano Territoriale del Parco Agricolo Sud Milano) e ha promosso e sviluppato idee-progetto che oggi sono diventate concrete realizzazioni (dal "passante ferroviario" ai parchi metropolitani). Negli ultimi anni il PIM ha lavorato al Piano strategico di Città metropolitana di Milano, al Piano Territoriale Metropolitano, al Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Monza e Brianza, ai Piani Urbani della Mobilità Sostenibile di Città metropolitana di Milano e della Provincia di Monza e Brianza, a decine di PGT, tra cui quello di Milano, e PUMS/PGTU con le relative VAS.

## **Servizi ai Soci**

Il PIM, accanto alle attività di supporto alla predisposizione degli atti di pianificazione e programmazione dei singoli Enti, sviluppa altre attività di servizio a favore dei Soci.

- Argomenti & Contributi: collana monografica su temi riguardanti territorio, paesaggio-ambiente, mobilità e sviluppo socio-economico.
- Pubblicazioni: ricomprende libri, rapporti di ricerca e materiali di documentazione realizzati dal PIM e pubblicati o presentati durante convegni ed eventi.
- PGT on line: in collaborazione con l'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della Provincia di Milano e con Assimpredil-ANCE, è stata realizzata una mappa "navigabile" delle trasformazioni in corso e programmate nella città metropolitana di Milano e nella provincia di Monza e Brianza.
- Mappa PNRR: in collaborazione con l'Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori della Provincia di Milano, è stata realizzata una mappa che restituisce la distribuzione sul territorio della Città metropolitana di Milano degli stanziamenti, secondo le diverse Missioni e i bandi che ne hanno definito l'assegnazione.
- Mappa dati DUSAF 7.0: consente di interrogare i dati di primo livello del DUSAF 7.0 sia a livello sovracomunale (Città metropolitana e Province) che per Comune Socio del Centro Studi PIM, oltre a poter visualizzare le informazioni di sintesi per ogni Comune Socio.
- Corsi di formazione e seminari: servizio, dotato di crediti formativi per gli architetti, rivolto ad amministratori e tecnici degli Enti pubblici, dedicato alle questioni territoriali.
- FabPIM: servizio di informazione, orientamento e accompagnamento sulle opportunità di finanziamento regionali, nazionali ed europee.
- Selezione della normativa: servizio quindicinale che comprende segnalazioni sulle novità in tema di giurisprudenza e normativa.
- Eventi dalla regione urbana: servizio settimanale di news ed eventi su temi d'interesse territoriale.
- Biblioteca: mette a disposizione più di 10 mila volumi, oltre a numerose riviste specializzate sui temi riguardanti territorio, paesaggio-ambiente, mobilità e sviluppo socio-economico.
- Portale on line ([www.pim.mi.it](http://www.pim.mi.it)): restituisce i principali servizi offerti dal PIM, offrendo mappe, informazioni e documenti sull'attività svolta, con il relativo rilancio sui principali social network.

**Organi dell'associazione**

L'Assemblea dei Soci è costituita dai rappresentanti degli Enti associati, in persona del Sindaco di ciascun Comune, del Sindaco di Città metropolitana di Milano e del Presidente della Provincia di Monza e Brianza o Assessore o Consigliere da loro delegato.

Il Consiglio Direttivo è composto da 5 membri effettivi, tra cui il Presidente, 1 dei quali di diritto indicato dal Comune di Milano, 1 dalla Città Metropolitana di Milano, i restanti eletti dall'Assemblea.

**Struttura tecnico-operativa**

È composta da 17 dipendenti, in maggioranza figure professionali altamente qualificate: esperti in materie urbanistiche e territoriali, viabilità e trasporti, ambiente, paesaggio, economia regionale e gestione di SIT.

**Bilancio**

Il bilancio, improntato a equilibrio fra costi di gestione e risorse disponibili, è pari a quasi 2 milioni di € circa.

Le entrate sono prevalentemente costituite dai contributi degli Enti associati, stabiliti in misura corrispondente alle rispettive quote associative, nonché da contributi aggiuntivi a rimborso delle spese sostenute per attività dedicate ai singoli Soci.

## NUMERI DI ARGOMENTI & CONTRIBUTI PUBBLICATI

1. PROGETTI INFRASTRUTTURALI E TERRITORIO NELL'AREA MILANESE E LOMBARDA - giugno 2001
2. INFRASTRUTTURE STRATEGICHE PER MILANO E LA LOMBARDIA E "LEGGE OBIETTIVO" - maggio 2002
3. STUDIO-PROGETTO D'AREA SUD MILANO - luglio 2002
4. EMERGENZA TRAFFICO IN BRIANZA  
Pedemontana, metropolitane, ferrovie: dai progetti alle concrete realizzazioni - luglio 2002
5. ABITARE NELL'AREA METROPOLITANA MILANESE  
le politiche di intervento di fronte alla nuova domanda e alla crisi del modello tradizionale - gennaio 2003
6. LA MAPPA DEI CAMBIAMENTI SOCIO-ECONOMICI E TERRITORIALI NELLA REGIONE URBANA MILANESE  
Primi risultati dei Censimenti 2001 - gennaio 2003
7. L'AREA METROPOLITANA MILANESE  
Idee e progetti per il futuro - giugno 2003
8. DAL MONDO NUOVO ALLA CITTÀ INFINITA  
Cento anni di trasformazioni e progetti nell'area milanese - giugno 2004 (ried. maggio 2007)
9. I NAVIGLI, LA CITTÀ E IL TERRITORIO - ottobre 2004
10. IL PAESAGGIO, LA NATURA, LA CITTÀ  
Le aree verdi nella configurazione del territorio metropolitano - luglio 2005
11. LE TRE CITTÀ DELLA BRIANZA  
Temi e prospettive della nuova Provincia - dicembre 2006
12. IL MAL D'ABITARE  
Opportunità e difficoltà di fronte alla nuova questione abitativa nell'area milanese - novembre 2008
13. BENI CULTURALI E SVILUPPO DEL TERRITORIO  
Le ville storiche del milanese - novembre 2009
14. LUOGHI URBANI E SPAZIO METROPOLITANO  
Un racconto attraverso piani, funzioni e forme insediative - febbraio 2011
15. SPAZIALITA' METROPOLITANE  
Economia, società, territorio - giugno 2016
15. OLTRE LA PANDEMIA  
Temi e questioni per una riforma spaziale della regione milanese - Ottobre 2023

Gli arretrati sono disponibili per amministratori e tecnici degli Enti associati al PIM che ne facciano richiesta, nonché per gli organismi Istituzionali interessati.  
Copie digitali sono scaricabili sul portale del Centro Studi [www.pim.mi.it](http://www.pim.mi.it)

CENTRO STUDI  
**ES**

ISSN 079-02-210-4311-0



9 791221 043112