

Le politiche territoriali della Città metropolitana di Milano

Isabella Susi Botto

Orizzonti strategici e concretezza attuativa

Di fronte alle sfide poste dalla crisi ambientale e dalla pandemia, l'approvazione del primo piano territoriale metropolitano non rappresenta un punto di arrivo ma l'avvio di un processo di attuazione incrementale, adattivo e condiviso con gli attori pubblici e privati delle trasformazioni urbane.

Le conseguenze del climate change, spesso anche devastanti e che si stanno manifestando con sempre maggior frequenza, si sono imposte prepotentemente all'attenzione nelle Agende internazionali e hanno determinato nel panorama degli studi territoriali un ripensamento delle priorità, degli strumenti e delle politiche di intervento.

È nelle città che si mostrano più acuti i problemi legati alla vulnerabilità dell'ambiente e alla sicurezza (intesa non più solo come *security* ma anche come *safety*), ai quali si sono sommati, in modo del tutto inatteso e deflagrante con la pandemia, quelli della salute, dell'interazione sociale e della prossimità ai servizi.

Adattività e resilienza rispetto a fenomeni climatici, idrogeologici e sismici, salubrità, equilibrio sociale, connettività rappresentano le parole chiave di una riflessione profonda che sta attraversando la teoria e la prassi delle politiche territoriali e che ha al suo centro un concetto di rigenerazione ad ampio spettro, fondato sull'integrazione dei temi (riduzione del consumo di suolo, promozione della biodiversità urbana, mobilità sostenibile, inclusione), delle diverse scale di progettazione e di intervento (dall'edificio, al comparto urbano, fino all'intero territorio) e degli attori, con un'apertura

sempre più ampia al partenariato e al coinvolgimento dei privati e del terzo settore.

In un contesto di profonda revisione dei modelli di vita e di consumo a causa della crisi ambientale e della pandemia, l'imperativo è ripensare l'intervento sugli spazi urbani e le costruzioni assumendo una nozione multidisciplinare di rigenerazione territoriale che, integrando la dimensione urbanistica ed edilizia, investe quella della riqualificazione ambientale e dell'attivazione civica e sociale.

La Città metropolitana di Milano ha assegnato grande rilievo strategico al tema della rigenerazione urbana e territoriale fin dalla definizione dei suoi principi statutari e, nel quadro di avvio del nuovo Ente, la partecipazione al Bando Periferie 2016 con il progetto "Welfare metropolitano e rigenerazione urbana" ha anche contribuito al processo di costruzione identitaria dell'amministrazione metropolitana.

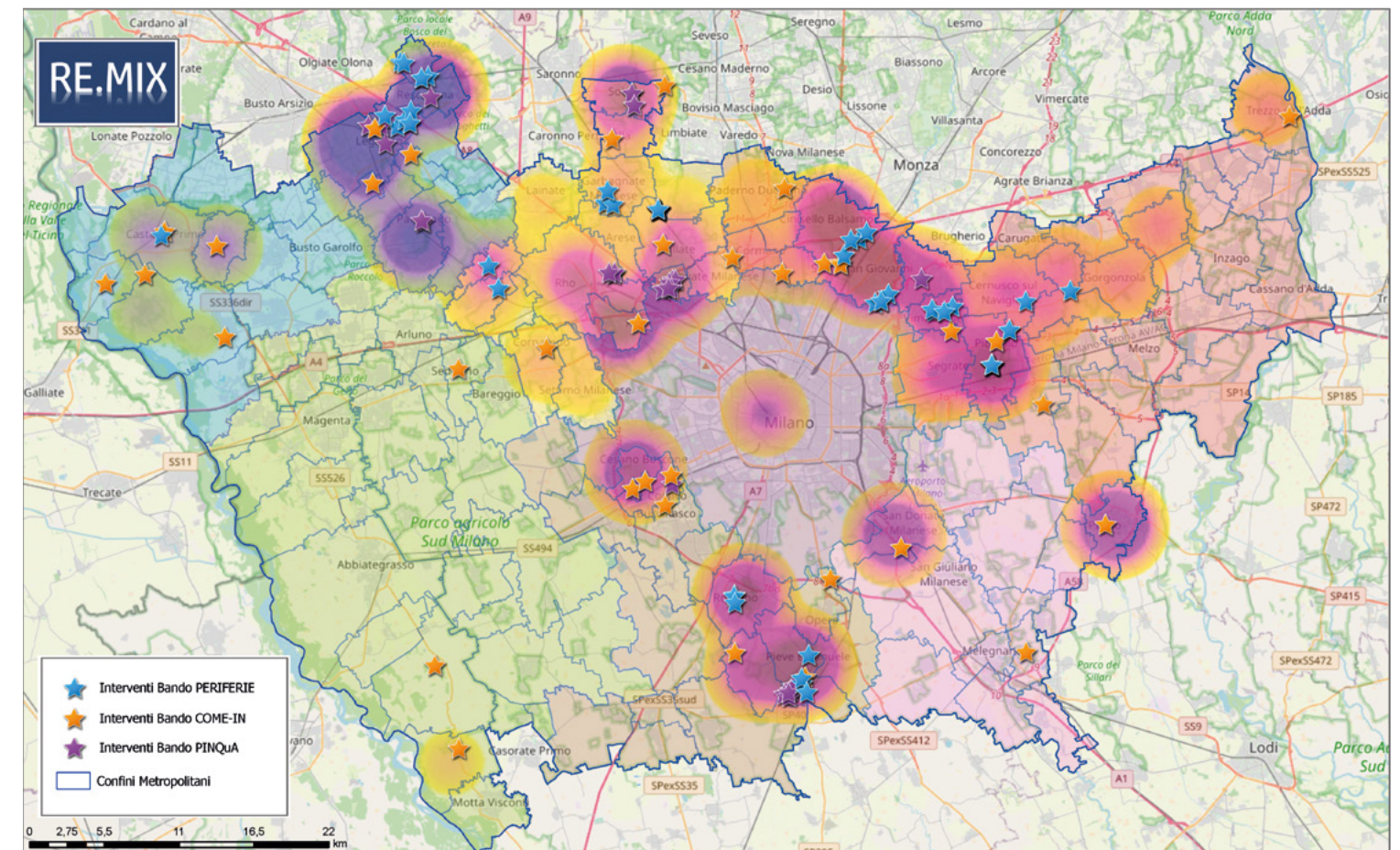
L'attuazione di quel progetto ha trasformato un'occasione legata a un programma di investimento pubblico straordinario in un banco di prova per definire prassi innovative di intervento per l'innescio di processi di rigenerazione a scala metropolitana.

I principali capisaldi di tali prassi sono stati fissati nel

Piano strategico 2019-2021 (approvato nell'ottobre del 2019) e nel Piano territoriale metropolitano (PTM) approvato nel maggio 2021 ed entrato in vigore nell'ottobre successivo con la pubblicazione sul BURL. Il primo, con i progetti strategici REMIX e VALORI, ha delineato la cornice programmatica della strategia dell'Ente sulla rigenerazione urbana e territoriale, mentre il secondo ne ha definito la disciplina operativa.

Il Piano territoriale metropolitano si caratterizza per molti elementi innovativi. Un intero titolo del suo apparato normativo è dedicato alle misure di contrasto ai cambiamenti climatici e, tra i suoi contenuti progettuali, la Rete Verde Metropolitana (RVM) rappresenta il *framework* di riferimento per il riequilibrio eco sistemico e la qualificazione del suolo libero (sia esso naturale, rurale o residuale), mediante l'adozione sistematica delle soluzioni basate sulla natura (*nature-based solutions*) alle diverse scale di intervento.

Fortemente innovativi e incisivi per la strategia della rigenerazione metropolitana, sono gli strumenti di attuazione del Piano, che danno concretezza ai principi di sostenibilità ed equità a cui esso è improntato e valorizzano la dimensione della cooperazione pubblico-privata e di tutti gli attori delle trasformazioni del



↑ Remix Map

The territorial policies of the Metropolitan City of Milan

Isabella Susi Botto

Strategic horizons and concrete implementation.

Faced with the challenges posed by the environmental crisis and the pandemic, the approval of the first metropolitan territorial plan does not represent a point of arrival but the start of an incremental, adaptive and shared implementation process with public and private actors of urban transformations.

The often devastating and increasingly frequent consequences of climate change have come to the forefront of international agendas and have led to a rethinking of priorities, instruments and policies in the field of spatial studies.

The crucial theme on which institutions at all levels have been measuring themselves for more than a decade is certainly that of sustainable development, which, considering the current level of urbanisation of populations and future projections, is inextricably intertwined with that of a renewed 'urban question', which has found recognition and status in a series of important pronouncements, from the New Urban Agenda of the UN-Habitat Conference in Quito, to the Amsterdam Pact for the European Union, to the National Urban Agenda and

territorio. Le Strategie tematiche territoriali metropolitane (STTM) costituiscono approfondimenti e strumenti di gestione del piano che “prefigurano politiche e programmi di azione in ordine ai temi di rilevanza metropolitana della coesione territoriale e sociale, della tutela ambientale-paesaggistica, dell’efficienza del sistema insediativo, dell’adeguamento della maglia infrastrutturale e dello sviluppo di forme di mobilità sostenibili ovvero prefigurano linee di gestione del territorio in ambiti specifici” (come recita la norma che le definisce).

Le STTM hanno carattere aperto e dinamico, sono attuate secondo il principio di miglior definizione e sono sottoposte a monitoraggio e verifica periodica dei risultati ottenuti. Ormai in fase di avanzata elaborazione, è imminente l’approvazione delle prime tre Strategie: la STTM1 per la sostenibilità, le emergenze ambientali e la rigenerazione territoriale, la STTM2 per la coesione sociale, i servizi sovracomunali e metropolitani e la STTM3 per l’innovazione degli spazi della produzione, dei servizi e della distribuzione.

Gli strumenti per la perequazione territoriale, previsti sulla scorta delle disposizioni dettate dall’art.11 della L.R. 18/2019, rafforzano ulteriormente la dimensione attuativa del PTM e delle sue Strategie tematiche. Oltre infatti a garantire l’equa distribuzione tra i Comuni di vantaggi e svantaggi derivanti dalla realizzazione di insediamenti e infrastrutture che presentano esternalità ed effetti sovracomunali, questi strumenti consentono di promuovere e “mettere a terra” interventi di rigenerazione territoriale di rilevanza sovracomunale o metropolitana. Mediante il loro utilizzo, il principio perequativo del PTM può applicarsi sia a iniziative promosse direttamente da Città metropolitana, sia a interventi di trasformazione

o infrastrutturazione proposti dagli attori del territorio.

Nel primo caso, la definizione dei casi cui applicare la perequazione è stabilita dai documenti di rilevanza strategica della Città Metropolitana, primariamente dalle STTM, che stabiliscono anche le condizioni di accesso ai riparti perequativo-compensativi, i criteri di intervento, con le relative premialità, e le priorità di utilizzo delle risorse generate dalla perequazione stessa.

Nel secondo caso, ad ogni intervento proposto dai Comuni o da altri soggetti (derivante dagli strumenti urbanistici o da altri atti di programmazione) e riconosciuto come “intervento di rilevanza sovracomunale o metropolitana” sulla base di un apposito “bilancio delle esternalità diffuse”, Città metropolitana convoca una conferenza consultiva di concertazione con i Comuni coinvolti dalle esternalità al fine di promuovere le condizioni di un accordo territoriale di natura perequativa.

Scendendo di scala al livello della trasformazioni diffuse sul costruito, uno strumento particolarmente potente per la diffusione di pratiche realizzative sostenibili è il Regolamento Edilizio Metropolitan (REM). Il regolamento è stato predisposto sulla base di un Protocollo d’Intesa siglato nel 2019 tra Anci Lombardia, Città Metropolitana di Milano e Comune di Milano, nella cornice del Regolamento Edilizio Tipo di Regione Lombardia.

Conclusa l’elaborazione dei titoli I, II, IV e V, al Titolo III “Disposizioni per la qualità urbana” è dedicato uno specifico approfondimento, ancora in corso, per focalizzare dispositivi e prassi utili per la dimensione edilizia della rigenerazione, in forte integrazione alle azioni delineate in questo campo dall’Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile

(recentemente approvata dal Consiglio metropolitano in attuazione di un accordo sottoscritto con il Ministero dell’ambiente nel 2019), che prevede la specifica “Azione C.2.1- Uso sostenibile dei suoli e soluzione basate su processi naturali (Rigenerazione urbana)”.

Nell’elaborazione del Titolo III del Regolamento Edilizio Metropolitan, che Città metropolitana intende proseguire attraverso un percorso di condivisione con Enti e portatori di interessi, il primo obiettivo è la formazione e la sensibilizzazione sui temi della rigenerazione, della qualità degli spazi pubblici, della resilienza riguardo i cambiamenti climatici, dell’invarianza idraulica, del risparmio energetico e del valore ecosistemico, traducendo nuovi approcci disciplinari fondati sulla sostenibilità in indicazioni operative all’interno dei regolamenti edilizi comunali.

Alla scala edilizia, la definizione di nuove norme di regolamentazione è così rivolta a fissare requisiti di qualità e a incentivare migliori pratiche realizzative e processi di virtuosa competitività nella costruzione diffusa dello spazio urbano.

the Bologna Charter of 2017. It is in the cities that the problems of environmental vulnerability and security (understood no longer only as security but also as safety) are most acute, to which have been added, quite unexpectedly and explosively with the pandemic, those of health, social interaction and proximity to services.

Adaptability and resilience with respect to climatic, hydrogeological and seismic phenomena, healthiness, social balance, connectivity are the key words of a profound reflection that is crossing the theory and practice of territorial policies and that has at its centre a wide-ranging concept of regeneration, based on the integration of themes (reduction of land consumption, promotion of urban biodiversity, sustainable mobility, inclusion), of the different scales of design and intervention (from the building, to the urban area, up to the entire territory) and of the actors, with an increasingly broader opening to partnership and to the involvement of private individuals and the third sector.

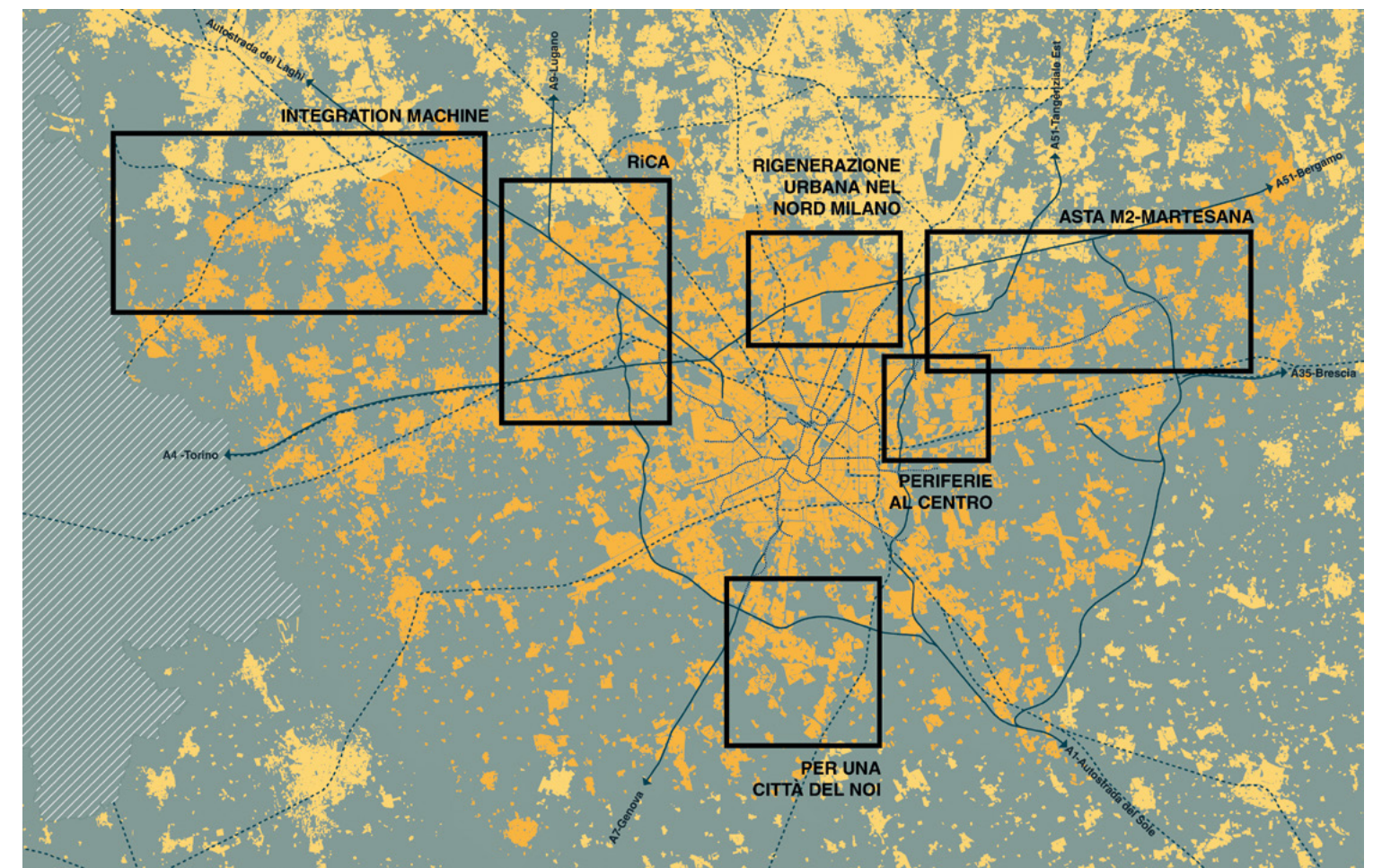
In a context of profound revision of living and consumption patterns due to the environmental crisis and the pandemic, the imperative is to rethink

intervention in urban spaces and constructions by assuming a multidisciplinary notion of territorial regeneration that, integrating the urban and building dimensions, invests that of environmental redevelopment and civic and social activation.

The Metropolitan City of Milan has assigned great strategic importance to the issue of urban and territorial regeneration since the definition of its statutory principles and, in the framework of the start-up of the new Authority, the participation in the 2016 Call for Proposals for Suburbs with the project ‘Metropolitan Welfare and Urban Regeneration’ has also contributed to the identity-building process of the metropolitan administration.

The implementation of that project transformed an opportunity linked to an extraordinary public investment programme into a testbed for innovative intervention practices to trigger regeneration processes on a metropolitan scale. The main cornerstones of these practices were laid down in the Strategic Plan 2019-2021 (approved in October 2019) and in the Metropolitan Territorial Plan (MTP) approved in May 2021 and entered into force the following October with its publication in the BURL.

Architetto, Ph.D. in Pianificazione territoriale e ambientale, Direttore del Settore Pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana della Città metropolitana di Milano. È stata docente a contratto di Urbanistica al Politecnico di Milano dal 1997 al 2012. Si è occupata di programmi infrastrutturali e trasformazioni urbanistiche di scala metropolitana, è stata membro nella Conferenza di Servizi permanente per Expo 2015, ha assunto il coordinamento del primo Piano territoriale metropolitano e si occupa di numerosi progetti di rigenerazione urbana, anche finanziati dal PNRR. È autrice di saggi e articoli. Tra i più recenti: “La dimensione metropolitana della rigenerazione” in La città che cambia, CEAS, 2022; Oltre l’Expo 2015. Tra dimensione ordinaria e straordinaria delle politiche urbane, Roma, Carocci, 2016.



↑ Welfare metropolitano

The former, with the REMIX and VALORI strategic projects, outlined the programme framework of the Authority's strategy on urban and territorial regeneration, while the latter defined its operational framework.

The Metropolitan Territorial Plan is characterised by many innovative elements. An entire title of its regulatory apparatus is dedicated to measures to combat climate change and, among its planning contents, the Rete Verde Metropolitana – RVM (the Metropolitan Green Network) represents the reference framework for the eco-systemic rebalancing and qualification of vacant land (be it natural, rural or residual) through the systematic adoption of nature-based solutions at different scales of intervention.

Highly innovative and incisive for the metropolitan regeneration strategy are the Plan's implementation tools, which give substance to the principles of sustainability and equity that underpin it and enhance the dimension of public-private cooperation and of all the actors involved in transforming the territory

The Metropolitan Territorial Thematic Strategies (MTTS) constitute in-depth studies and management tools of the plan that "prefigure policies and action programmes on issues of metropolitan relevance such as territorial and social cohesion, environmental and landscape protection, efficiency of the settlement system, adaptation of the infrastructure network and development of sustainable forms of mobility, or prefigure lines of territorial management in specific areas" (as the regulation defining them states). The STTMs have an open and dynamic character, are implemented according to the principle of best definition and are subject to regular monitoring and verification of the results obtained. Now at an advanced stage of elaboration, the approval of the first three Strategies is imminent: STTM1 for sustainability, environmental emergencies and territorial regeneration, STTM2 for social cohesion, supra-municipal and metropolitan services, and STTM3 for innovation in production, service and distribution spaces.

The instruments for territorial equalisation, envisaged on the basis of the provisions dictated by Article 11 of Regional Law 18/2019, further strengthen the implementation dimension of the MTP and its Thematic Strategies. In fact, in addition to guaranteeing the fair distribution among municipalities of advantages and disadvantages deriving from the realisation of settlements and infrastructures with supra-municipal externalities and effects, these instruments make it possible to promote and implement territorial regeneration interventions of supra-municipal or metropolitan relevance. Through their use, the MTP's equalisation principle can be applied both to initiatives promoted directly by the metropolitan city and to transformation or infrastructural interventions proposed by

territorial actors. In the first case, the definition of the cases to which equalisation is to be applied is established by the Metropolitan City's documents of strategic relevance, primarily the STTMs, which also establish the conditions of access to the equalisation compensatory allocations, the criteria for intervention, with the relative rewards, and the priorities for the use of the resources generated by the equalisation itself.

In the second case, for each intervention proposed by municipalities or other subjects (resulting from urban planning tools or other planning acts) and recognised as an 'intervention of supra-municipal or metropolitan relevance on the basis of a specific 'balance of diffusive externalities', the Metropolitan City convenes a consultative consultation conference with the municipalities affected by the externalities in order to promote the conditions for a territorial agreement of an equalising nature.

Moving down the scale to the level of diffuse transformations on the built environment, a particularly powerful tool for the dissemination of sustainable building practices is the Regolamento Edilizio Metropolitan – REM (Metropolitan Building Regulations). The regulation was prepared on the basis of a Memorandum of Understanding signed in 2019 between Anci Lombardia, the Metropolitan City of Milan and the Municipality of Milan, within the framework of the Standard Building Regulations of the Lombardy Region. Having completed the elaboration of Titles I, II, IV and V, a specific in-depth study, still in progress, is dedicated to Title III "Provisions for urban quality" in order to focus on devices and practices useful for the building dimension of regeneration, in strong integration with the actions outlined in this field by the Metropolitan Agenda for Sustainable Development (recently approved by the Metropolitan Council in implementation of an agreement signed with the Ministry of the Environment in 2019), which provides for the specific "Action C.2.1- Sustainable use of land and solutions based on natural processes (Urban Regeneration)".

In the drafting of Title III of the Metropolitan Building Regulations, which the Metropolitan City intends to pursue through a process of sharing with authorities and stakeholders, the first objective is to educate and raise awareness on the issues of regeneration, quality of public spaces, resilience with respect to climate change, hydraulic invariance, energy saving and ecosystem value, translating new disciplinary approaches based on sustainability into operational indications within municipal building regulations.

At the building scale, the definition of new regulatory standards is thus aimed at setting quality requirements and encouraging better construction practices and processes of virtuous competitiveness in the widespread construction of urban space.

Globalizzazione e innovazione tecnologica, una sfida alla sostenibilità alimentare

Emanuele Dentelli e Cesare Ferrero

Il 15 novembre del 2022 il numero di esseri umani sulla terra ha raggiunto gli 8 miliardi. La globalizzazione e l'innovazione tecnologica che abbiamo raggiunto ha reso il mondo un'area comune di coltivazione, raccolta e pesca.

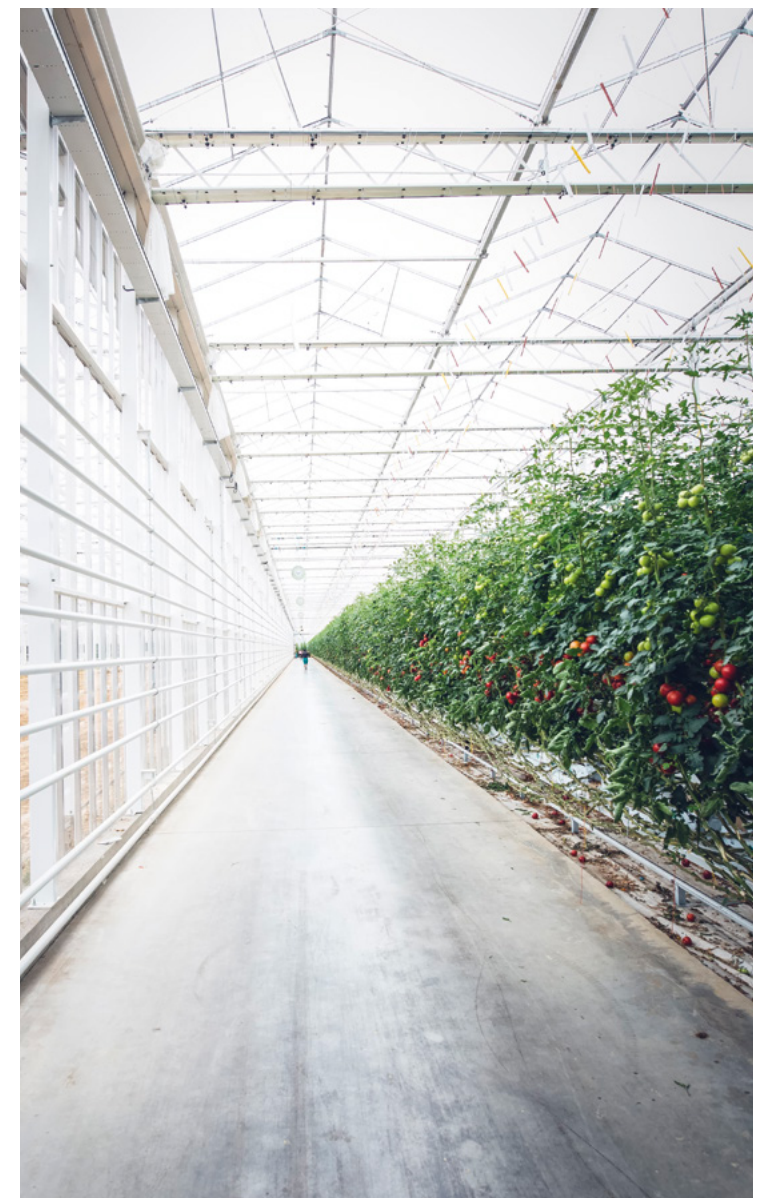
12 anni è il tempo che è stato necessario alla popolazione mondiale per passare da 7 a 8 miliardi. Le stime dicono che ce ne vorranno altri 15 per raggiungere i 9 miliardi. Per tenere il passo alla domanda di cibo, agricoltura, allevamento e pesca hanno subito una forte industrializzazione dei processi con un notevole impatto sull'ecosistema.

Il 50% delle terre sono utilizzate per l'agricoltura, di cui il 70% è utilizzato per produrre mangime per gli allevamenti. Il 96% dei mammiferi presenti sul globo è composto da bovini e suini. Secondo un rapporto del 2020 di Global Fishing Watch, un'organizzazione che monitora la pesca a livello globale, circa il 90% degli stock di

pesce a livello mondiale sono sovra sfruttati o completamente esauriti.

La globalizzazione e l'innovazione tecnologica che abbiamo raggiunto ha reso il mondo un'area comune di coltivazione, raccolta e pesca. Un esempio concreto: nel mondo la produzione di aglio è di circa 27 milioni di tonnellate, di queste ben 21 milioni vengono prodotte in Cina.

Quando andiamo a fare la spesa al supermercato a 100 metri da casa (così evitiamo di prendere l'auto ed inquinare) probabilmente non facciamo caso al fatto che il kiwi che vogliamo acquistare è neozelandese ed è stato trasportato per decine di migliaia



Architect, Ph.D. in Territorial and Environmental Planning, Director of the General Territorial Planning and Urban Regeneration Sector of the Metropolitan City of Milan. She was an adjunct professor of Urban Planning at the Polytechnic University of Milan from 1997 to 2012.

She has dealt with infrastructure programmes and urban transformations on a metropolitan scale, was a member of the permanent Services Conference for Expo 2015, took on the coordination of the first Metropolitan Territorial Plan and is involved in numerous urban regeneration projects, including those financed by the PNRR. She is the author of essays and articles. Among the most recent: "La dimensione metropolitana della rigenerazione" in La città che cambia, CEAS, 2022; Oltre l'Expo 2015. Tra dimensione ordinaria e straordinaria delle politiche urbane, Rome, Carocci, 2016.