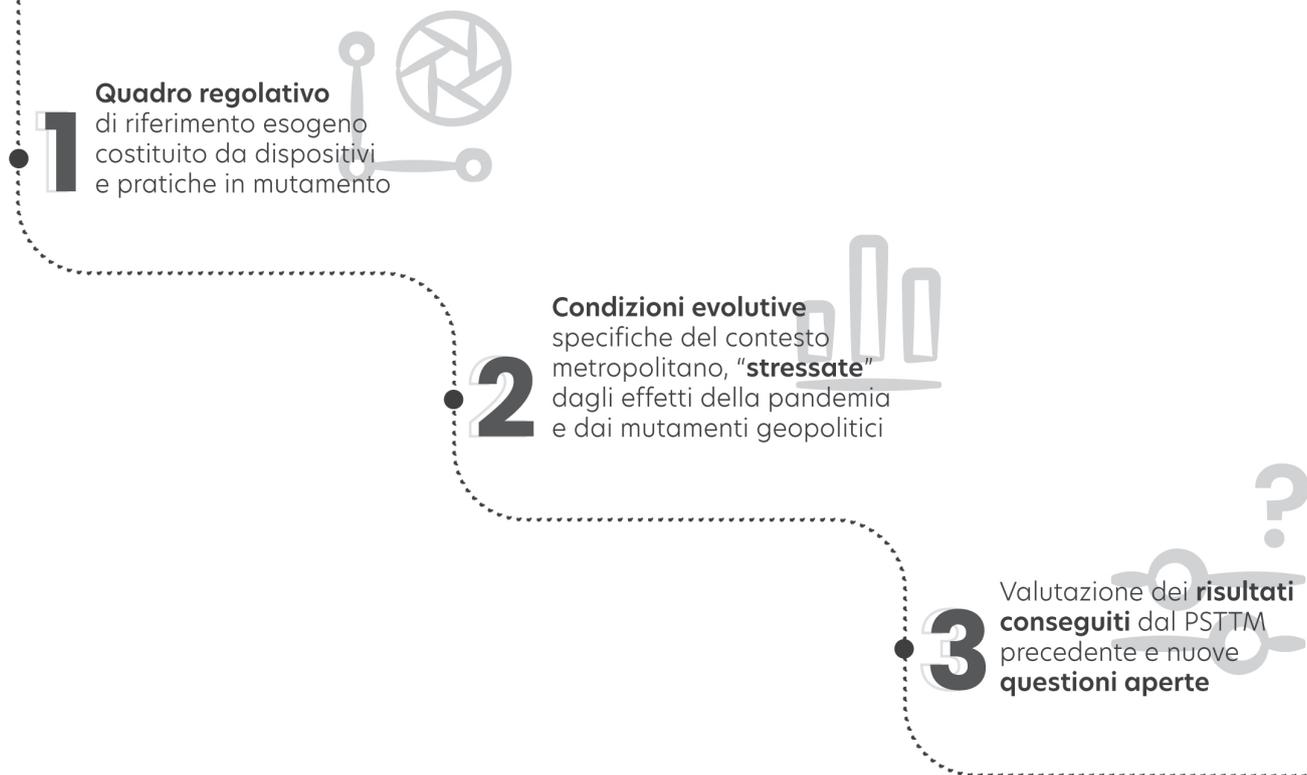


## 2. Quadri di riferimento

### ○ SEGNAVIA DEL PSTTM 2022-2024



# 4

## Misure e prassi recenti:

le attuazioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

PNRR

La Città metropolitana di Milano ha approvato nell'ottobre 2019 il primo aggiornamento del proprio Piano strategico, relativo al triennio 2019-2021.

Per l'avvio del processo di costruzione del PSTTM per il triennio 2022-2024 si è ritenuto opportuno attendere le elezioni del nuovo Consiglio metropolitano (posticipato al dicembre 2021 a seguito dello slittamento delle elezioni amministrative al mese di ottobre dello stesso anno), così da poter contare su nuovi organi e su indirizzi politico-amministrativi aggiornati e congruenti con la durata del Piano, oltre che su una maggiore facilità nelle interlocuzioni pubbliche e nei processi di partecipazione.

Il PSTTM 2022-2024 dovrà tenere conto di:

- a. un quadro regolativo di riferimento esogeno**, costituito da dispositivi e da pratiche in mutamento;
- b. condizioni evolutive specifiche** del contesto metropolitano, "stressate" dalla pandemia, nonché dai mutamenti geopolitici in corso;
- c. una valutazione dei risultati** conseguiti dal PSTTM precedente e un'analisi delle questioni che si stanno aprendo nella nuova fase;
- d. alcune misure e prassi** non previste nel PSTTM 2019-2021, in quanto sono intervenute successivamente (i primi provvedimenti legati al PNRR).

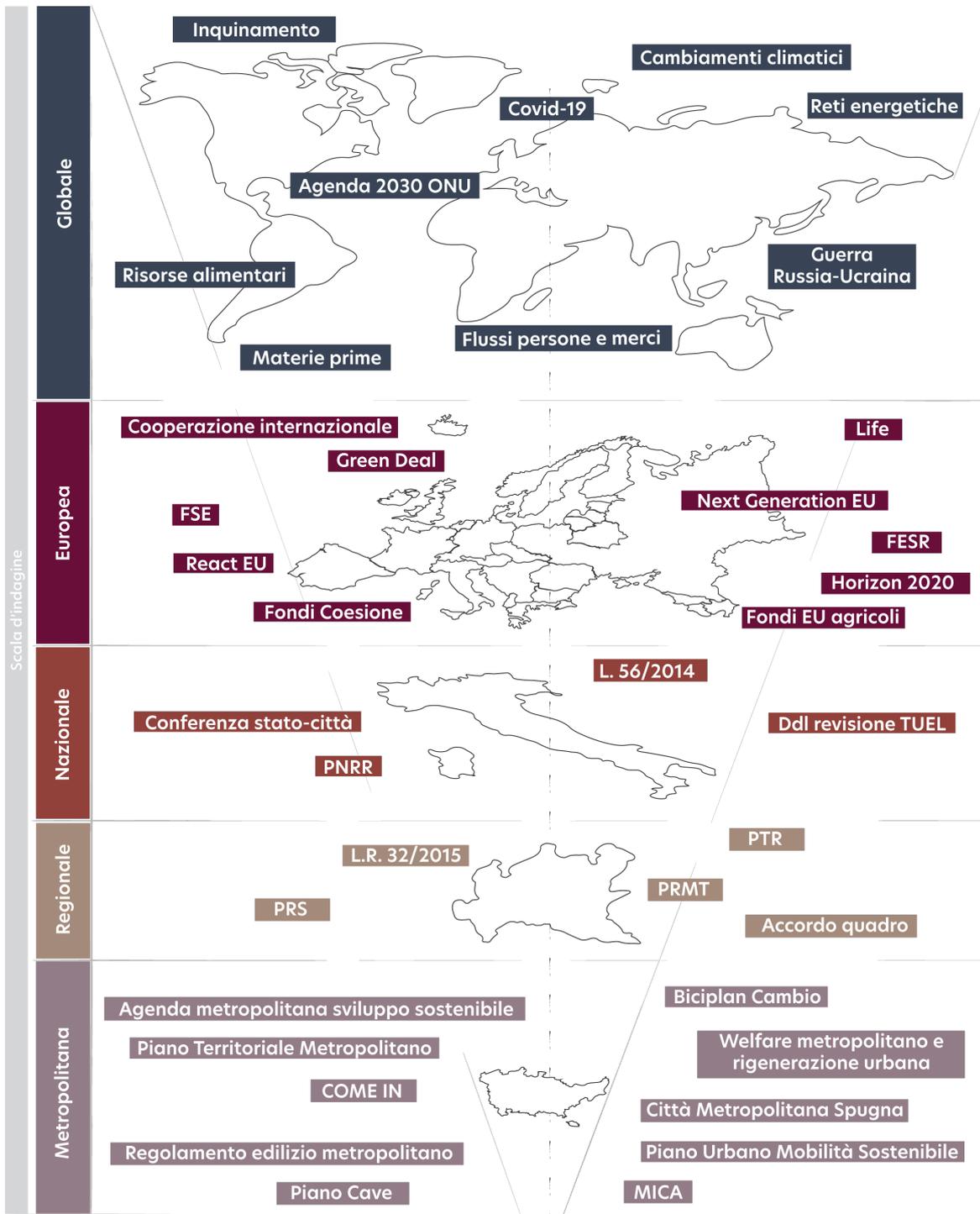


### ■ a) Quadro regolativo esogeno

A sette anni dalla sua istituzione, appare ormai evidente l'inadeguatezza del telaio istituzionale costruito dalla L. 56/2014. L'asimmetria tra **funzioni forti e legittimazione debole** ha posto in tensione il campo dei poteri agiti dalla varie istituzioni, mettendo in diverse occasioni in movimento la frontiera tra i reciproci ruoli (es. in tema di localizzazione di grandi funzioni di rilevanza metropolitana, di trasporto pubblico locale, di governo dei parchi, con particolare riferimento al Parco Sud e alla recente Lr n. 29/2022, di sviluppo economico e di economia circolare, ecc.). Molti **dispositivi** specifici hanno mostrato limiti evidenti (es. in tema di organi di governo, status degli amministratori, meccanismi elettorali, ruolo della Conferenza metropolitana e delle Zone omogenee, ecc.) - oppure sono stati direttamente colpiti, come nel caso della Sentenza Corte Costituzionale 240/21 relativamente all'elezione del Sindaco metropolitano - tanto da essere oggetto di varie proposte di legge. Infine, il **mancato accompagnamento** con un set di politiche coerenti si sta facendo sentire, con particolare riferimento sia all'individuazione di un sistema di finanziamento adeguato, così da poter approvare i bilanci in tempi utili, sia alla messa a disposizione di risorse necessarie per il reclutamento

di nuove professionalità e, più in generale, per assicurare un efficace *turn over*. Entro tale quadro critico, e in una situazione di fragilità dovuta sia agli impatti della pandemia Covid-19 sia ai cambiamenti del quadro internazionale, si innestano le opportunità derivanti dall'attivazione di un flusso importante di risorse: Fondi di Coesione e PNRR aprono nuovi scenari per Città metropolitana. Non solo perché inaugurano una nuova stagione di rilevanti investimenti pubblici, inedita nel panorama della finanza locale degli ultimi decenni, collegata a riforme strutturali (pubblica amministrazione, giustizia, semplificazione normativa e burocratica, promozione della concorrenza, sistema fiscale, ammortizzatori sociali, ecc.) e a obiettivi trasversali (donne, giovani, disabilità ecc.). Ma soprattutto perché affidano a Città metropolitana, in alcuni rilevanti casi, una funzione di regia nella selezione dei progetti e nell'allocazione delle risorse; un approccio che, sperimentato nel caso dei Piani Urbani Integrati/PUI, dovrebbe rappresentare un modello per tutti quegli interventi che assumono rilevanza di scala sovracomunale.

**Città metropolitana nella dimensione interscalare**



## ■ **b) Campo d'azione: il contesto metropolitano milanese**

Il territorio della Città metropolitana di Milano è caratterizzato da un'organizzazione policentrica e polimorfica, a dinamica differenziata: un comune capoluogo con una forte capacità propulsiva e in rapporto con il mondo, che, nell'ultimo decennio, invertendo un ciclo di lunga durata, è tornato a crescere sia sotto il profilo demografico che economico-occupazionale a tassi molto più elevati rispetto alla media metropolitana e regionale; una periferia conurbata, che include anche i comuni di prima e seconda cintura, uscita indebolita dalla crisi del 2008, che domanda politiche di sostegno, riequilibrio e integrazione; un'ampia regione sub-urbana, con caratteri economico-sociali e territoriali specifici, che intrattiene relazioni di interdipendenza e complementarità con il comune capoluogo; un nodo di flussi globali al servizio di un territorio ultra regionale, che abbraccia l'intero nord del Paese.

Un **campo territoriale complesso**, dunque, dove si intrecciano reti funzionali corte e lunghe, che determinano relazioni a una varietà mutevole di scale, agite da una pluralità di attori sociali e istituzionali.

Tale **poliarchia** appare contrassegnata, soprattutto negli ultimi anni, da una crescente difficoltà dei principali

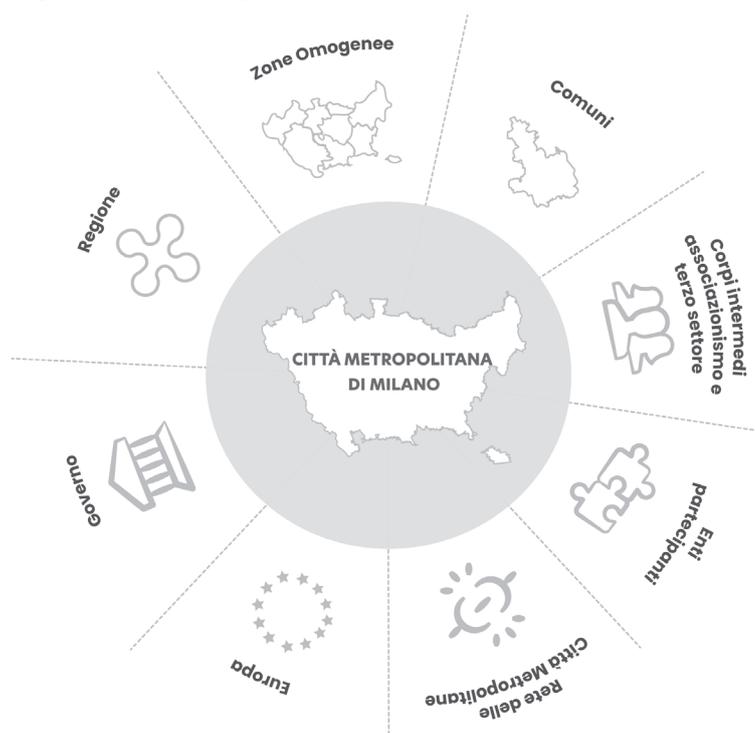
attori pubblici ad assumere quella prospettiva metropolitana capace di indicare con sufficiente convinzione la direzione generale dei processi di sviluppo alla scala vasta, ma anche da un indebolimento dei corpi intermedi, che sempre più faticano ad esercitare rappresentanze e mediazione degli interessi.

Entro questo quadro, si sono innestati prima il **Covid** e, nella fase più recente, il **conflitto Russia-Ucraina**, con il conseguente mutamento delle relazioni sullo scacchiere internazionale, mentre si manifestano con sempre maggiore evidenza le conseguenze dei **cambiamenti climatici**. Gli esiti combinati di tali eventi "eccezionali" non sono ancora esaurientemente interpretabili, anche se rilevanti e in alcuni casi già evidenti nella realtà milanese. Gli effetti territoriali della diffusione dello *smart working*, il cambiamento di alcune abitudini di spostamento, l'esplosione della domanda di attività di logistica e distribuzione, la riorganizzazione dei flussi turistici e lo stallo dell'"economia degli eventi", anche se oggi in ripresa, hanno avuto un duro impatto sulla possibilità di sopravvivenza di molte attività economiche e dei posti di lavoro connessi. A ciò si aggiunge l'evidenza di una crescente precarizzazione del lavoro,

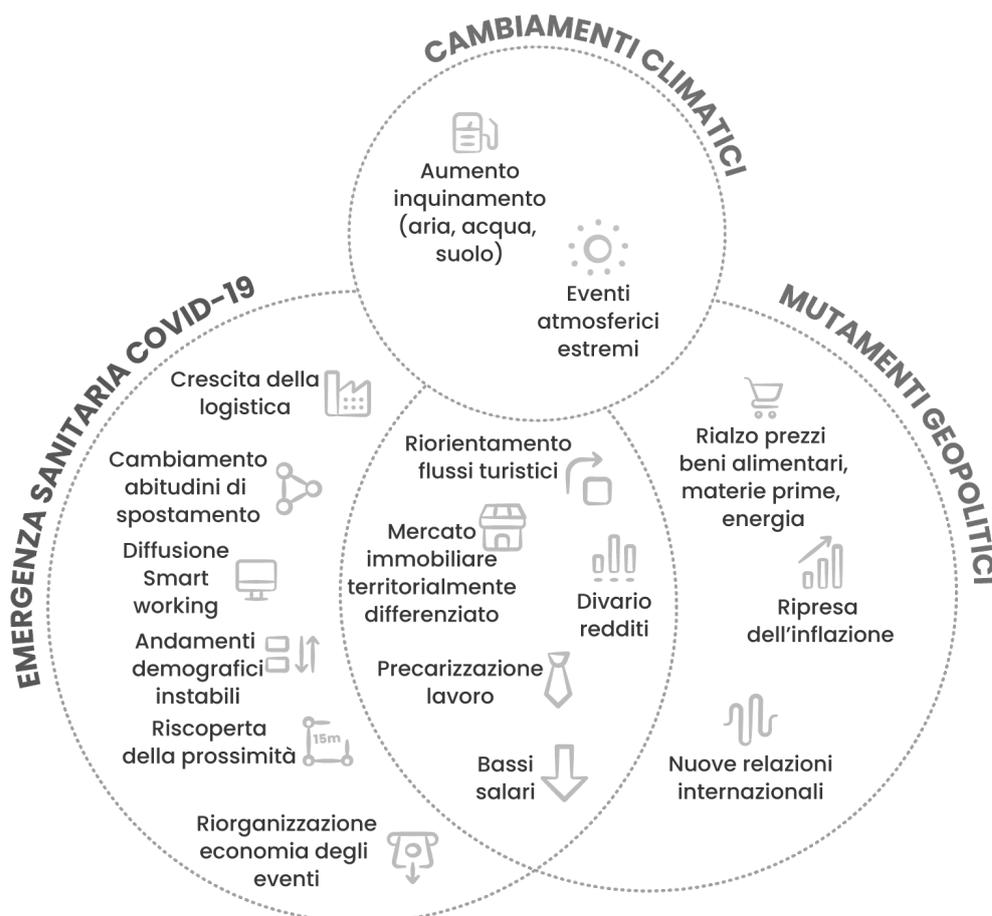
soprattutto per i giovani, coniugata a bassi salari, la crescita del divario fra redditi medio-alti e redditi medio-bassi, spesso percepiti da lavoratori con mansioni elementari nel terziario e talvolta anche da giovani con titolo di studio elevato al primo ingresso nel mercato del lavoro, l'andamento territorialmente differenziato dei mercati immobiliari che privilegia il comune capoluogo a scapito di territori periferici, il riorientamento, non si sa ancora se durevole nel tempo, dei flussi migratori di breve e di lunga gittata, ecc. A livello macro, ma con ricadute anche sulla struttura economico-sociale e territoriale metropolitana, stiamo inol-

tre assistendo, nella fase attuale, alla chiusura/contrazione di alcuni mercati di approvvigionamento e di sbocco insieme alla forte crescita dei prezzi dell'energia e di alcune materie prime, con effetti di traino sull'inflazione, che stanno colpendo famiglie e imprese. Gli **effetti di tali cambiamenti** non si sono distribuiti in modo omogeneo, ma hanno colpito selettivamente alcuni segmenti dell'economia e della società - e in modo corrispondente - alcuni territori metropolitani. In particolare, tali processi hanno fortemente acuito i divari economico-sociali e territoriali, provocando fenomeni di clusterizzazione socio-spaziale tra

### **Il network degli attori metropolitani**



## Un mondo in divenire



parti di città e territorio metropolitano agiate o fluenti - in quanto in via di trasformazione - e parti invece problematiche oppure stanche e invecchiate. La miscela di crisi, inflazione e disuguaglianze, oltre che fattore di minaccia per la coesione sociale e, più in generale, per un equilibrato sviluppo metropolitano, potrebbe indurre un mutamento nelle convenienze localizzative di imprese e famiglie, modificando direttrici di sviluppo regionale/

inter-regionale e riproporzionando, quanto meno parzialmente, i pesi tra il nucleo urbano centrale e alcuni territori metropolitani caratterizzati da idonee dotazioni di attrezzature e servizi.

Si tratta di processi ancora *in nuce*, il cui esito appare a evidenza ancora incerto, ma che potrebbero indurre un mutamento nel ciclo di sviluppo metropolitano, così come conosciuto nell'ultimo quindicennio.

### ■ c) PSTTM 2019-2021: risultati conseguiti e questioni aperte

Città metropolitana, nel triennio di vita del Piano 2019-2021, ha agito pratiche dal segno differenziato. Da una parte, in continuità con la “vecchia” Provincia, ha continuato a svolgere funzioni “ordinarie”, seppure fondamentali, connesse alle competenze specifiche affidate all’Ente dalle varie norme; dall’altra, ha assunto più efficacemente il ruolo affidato dalla L. 56/2014, “la cura dello sviluppo strategico del territorio”, che ha determinato alcune discontinuità d’azione rispetto al quadro precedente.

Sotto questo profilo, ha portato a compimento vari piani, progetti e azioni, ispirati al paradigma della sostenibilità, che hanno contribuito al processo di costruzione dell’identità dell’Ente e allo sviluppo della sua capacità di innovare la *governance* del territorio in una prospettiva multi-scalare e multi-attoriale. In attuazione del Piano strategico 2019-2021 sono infatti stati approvati:

- **il Piano territoriale metropolitano/PTM** (maggio 2021), che ha dato avvio alle Strategie tematiche-territoriali metropolitane (STTM) riguardanti sostenibilità/rigenerazione, servizi e aree produttive/logistica;
- **il Piano urbano della mobilità sostenibile/PUMS** (aprile 2021),

che ha gemmato il Piano urbano della logistica sostenibile in via di predisposizione;

- il **Biciplan Cambio** (novembre 2021), che ha già attivato progetti in parte finanziati e in parte in via di realizzazione;
- lo schema di **Regolamento edilizio metropolitano/REM** (settembre 2020), che è diventato il riferimento per la disciplina edilizia di Comuni metropolitani;
- il **Piano Cave** (giugno 2022), con il quale si attua la pianificazione in materia di attività estrattiva;
- il **Parco Naturale** nel territorio del Parco Agricolo Sud Milano (marzo 2021), che individua 8 aree di tutela in 34 comuni, per una superficie complessiva di oltre 8.300 ettari.

Contemporaneamente, è stata approvata l’**Agenda metropolitana urbana per lo sviluppo sostenibile** (dicembre 2022), che costituisce il *framework* sia per le azioni dell’Ente sia per quelle dei Comuni e degli attori territoriali. L’Agenda ha delineato sei traiettorie di sviluppo: energetica, resiliente, economia circolare, ecologica, digitale, crescita economica. Per ognuna di queste sono state individuate strategie specifiche e azioni cardine. Inoltre, l’Agenda si accompagna a strumenti

che ne permettono l'attuazione: il DataLab, dashboard di monitoraggio degli obiettivi di sviluppo attraverso l'individuazione di indicatori per ciascuno dei 17 Goal dell'Agenda Onu 2030, e la *School of Sustainability / SOS* che ha mappato tutti i percorsi di formazione presenti sul territorio e le *best practices* già in azione nel territorio della Città metropolitana.

Con il **Bando Periferie** si è avviata la strategia metropolitana sulla rigenerazione territoriale, improntata a un approccio multidisciplinare che supera la sfera urbanistica per includere anche quelle della riqualificazione ambientale, dell'attivazione civica e dell'inclusione sociale.

In altri termini, l'uso innovativo di dispositivi codificati, combinato a sperimentazioni di processi/strumenti "informali", ha costituito occasione di apprendimento e "capacitazione" amministrativa, fornendo spunti per la costruzione di piattaforme collaborative finalizzate a mettere al lavoro i Comuni, insieme a una varietà di soggetti a vari livelli (autonomie funzionali, terzo settore, associazionismo e portatori di interessi).

Diversamente, fuori da queste sperimentazioni, si sono riscontrate maggiori difficoltà nelle **relazioni sistematiche con i Comuni**.

Varie, anche se talvolta ancora acerbe, sono state infatti le prove

di intercomunalità, in larga misura dedicate all'innesco di processi di sviluppo locale, alla promozione dell'occupazione e alla gestione di alcune funzioni. Si ricordano in tal senso, a titolo di esempi, lo Schema di Accordo con Comuni metropolitani per l'attuazione delle misure del PNRR del novembre 2021, i due progetti di Investimento Territoriale Integrato (ITI), in corso di svolgimento, relativi a Comuni del Sud Ovest Milano (Progetto SOM) e dell'Adda Martesana (Progetto SAM), il Progetto SILAM riguardante sempre lo sviluppo del territorio dell'Adda Martesana dell'autunno 2021, il Protocollo territoriale della Consulta Economia e Lavoro dell'Alto Milanese del dicembre 2020, il Patto per il lavoro di Milano dell'aprile 2022, il Protocollo di intesa per la promozione dell'innovazione del patrimonio scolastico in ambito metropolitano del novembre 2021, ecc. Particolare rilievo in tale quadro è assunto dallo Schema di Convenzione Quadro tra Città metropolitana e il Comune di Milano per lo svolgimento di funzioni e servizi, approvato dai due Enti nel gennaio del 2023.

Diversamente, ancora in via di elaborazione, risulta lo Schema di Intesa Quadro tra Regione Lombardia e Città Metropolitana ai sensi della LR 32/2015.

#### ■ d) Oltre il PSTTM 2019-2021

Ulteriori interventi sono stati programmati nella fase più recente, successiva all'approvazione del Piano strategico 2019-2022, a seguito della partecipazione di Città metropolitana a vari bandi pubblicati da diversi Ministeri, ricompresi entro le varie Missioni del PNRR. Il totale dei finanziamenti ammessi per tali progetti è a oggi (gennaio 2023) pari a circa 375,5 milioni di Euro, a cui si aggiungono circa 10 milioni di Euro di co-finanziamento da parte dei Comuni.

- **Progettazione interventi di forestazione.** La Città Metropolitana di Milano, insieme a Parco Agricolo Sud Milano, Parco Nord Milano, ERSAF, Politecnico Milano, Università Statale di Milano, Università di Milano Bicocca e CNR, nell'ambito di una collaborazione già avviata con il progetto Forestami, ha partecipato a due bandi del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, finalizzati a realizzare interventi di forestazione. Per l'annualità 2020 sono stati elaborati 5 progetti, che insistono sui comuni di Rho, Settimo Milanese, Corsico, Milano e Pioltello, tutti ammessi a finanziamento per una somma pari a di € 2.094.669,12. Complessivamente è prevista la

piantumazione di 32.574 piante che interesserà una superficie di 22,48 ettari. I lavori hanno avuto avvio nel novembre 2021 e la fine è attesa per l'autunno 2022. Per l'annualità 2021 sono stati elaborati 4 progetti, che riguardano i comuni di Inveruno, Cerro al Lambro, Paderno Dugnano e Vizzolo Predabissi, anche in questo caso tutti ammessi a finanziamento per un ammontare pari a € 1.803.000,00. Tali progetti permetteranno la piantumazione di ulteriori 27.831 piante, interessando una superficie di 15,70 ettari. L'avvio dei lavori è previsto a partire dal novembre 2022.

- **Programma Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA).** La Città metropolitana di Milano, con i Comuni di Baranzate, Cologno Monzese, Legnano, Parabiago, Pieve Emanuele, Rescaldina, Rho e Solaro, ha partecipato al bando per il Programma Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA) del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile con due proposte che sono state ammesse, nel febbraio 2022, a finanziamento per un totale pari a circa 30 mln di Euro. Sotto la strategia intitolata "CO4REGENERATION.COllaborare tra generazioni, COabitare nei

quartieri metropolitani, COstruire COMunità per la rigenerazione dei territori" sono stati selezionati 22 interventi di rigenerazione urbana che riguardano principalmente l'edilizia residenziale pubblica e sociale, il riuso di aree, spazi e immobili pubblici e il miglioramento della dotazione di servizi e delle infrastrutture urbane, con un'elevata qualità dei progetti sotto il profilo ambientale e con l'adozione di soluzioni ecosostenibili, di efficientamento energetico, di miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici e potenziamento ecosistemico delle aree urbane.

- **Piani Urbani Integrati (PUI).** Nella primavera 2022 sono stati finanziati, nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione" del PNRR, i Piani Urbani Integrati/PUI, che attribuiscono alla Città metropolitana di Milano circa 277 milioni di Euro. I PUI milanesi selezionati sono stati i seguenti:
  - o **COME\_IN** - Spazi e servizi di INclusione per le COMunità Metropolitane comprende 34 interventi, in ambito sportivo, ricreativo, culturale, sanitario/assistenziale e per l'associazionismo, in altrettanti Comuni, su aree o edifici pubblici

## Interventi finanziati con fondi PNRR € 375.502.360

### Interventi di riforestazione

€ 3.897.669

### Programma Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA)

€ 29.999.505

### Piani Urbani Integrati (PUI)

€ 277.292.702

- ↳ **COME\_IN**  
€ 66.113.715 (+ € 10.045.390,64)
- ↳ **Città Metropolitana SPUGNA**  
€ 50.194.049,66
- ↳ **CAMBIO**  
€ 50.067.856
- ↳ **MICA**  
€ 110.917.081

### Edilizia Scolastica

€ 64.312.484

comunali sottoutilizzati, degradati o abbandonati.

Finanziamento: € 66.113.715

(+ € 10.045.390,64 di cofinanziamento).

- o **Città Metropolitana SPUGNA** si propone la rigenerazione ecosistemica del territorio attraverso la permeabilizzazione del suolo e la gestione delle acque meteoriche. La "Città spugna", utilizzando soluzioni basate sulla natura per ridurre le inondazioni, conservare l'acqua per i periodi di siccità e ridurre l'inquinamento idrico, consiste in 90 interventi su strade, piazze, parcheggi in 32 comuni, privilegiando quelli con un alto indice di vulnerabilità sismica e idraulica.

Finanziamento: € 50.194.049,66.

- o **CAMBIO** mira a realizzare 5 superciclabili prioritarie del Biciplan della Città metropolitana di Milano, per un totale di oltre 70 km che interessano 31 comuni, studiate per connettere scuole, aziende, stazioni, ospedali, parchi e musei.

Finanziamento: € 50.067.856.

- o **MICA - Milano Integrata, Connessa e Accessibile** si propone la rigenerazione urbana dell'ambito territoriale di Rubattino e delle aree limitrofe nel Comune di Milano, allo scopo di incrementare la dotazione di aree verdi e di

servizi, riqualificando, al contempo, alcuni nodi di interscambio (9 stazioni della metropolitana e 4 stazioni ferroviarie).

Finanziamento: € 110.917.081.

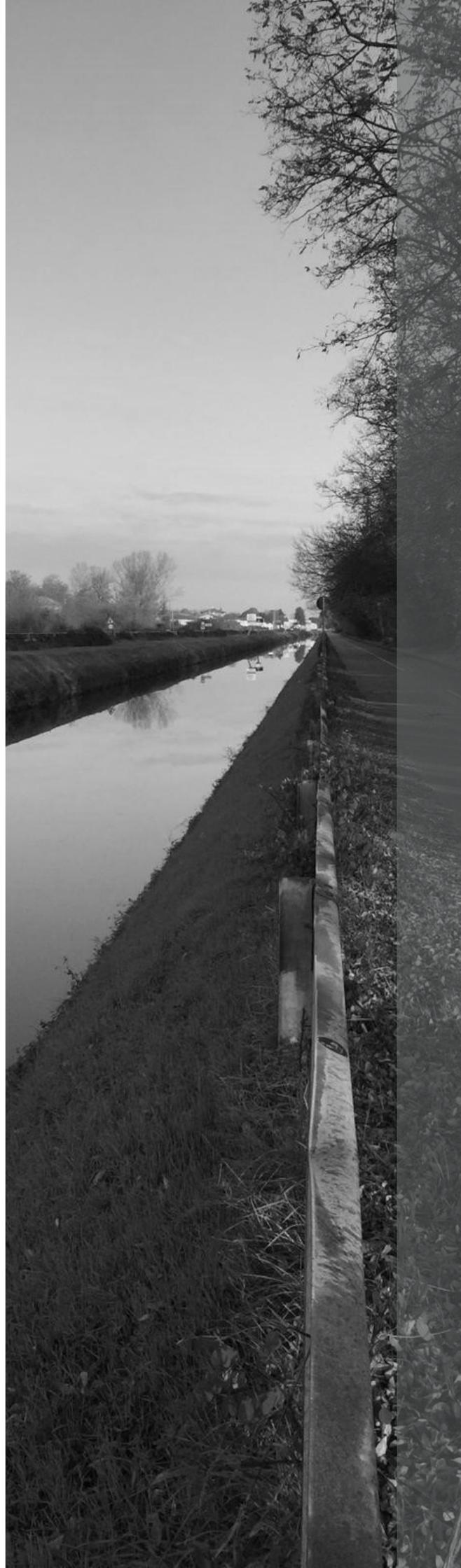
L'approccio seguito dai PUI riveste un particolare interesse, non solo in ragione della significatività degli interventi previsti, ma soprattutto per il ruolo di regia sovracomunale conferito a Città metropolitana. La potenziale generatività riformatrice del PNRR si misurerà anche attraverso la sua attitudine a replicare misure in grado valorizzare il ruolo degli enti locali e in primo luogo delle Città metropolitane.

- **Edilizia scolastica.** Il PNRR rappresenta una grande occasione per riqualificare gli istituti scolastici di secondo grado di proprietà della Città metropolitana. Si tratta di 35 interventi, di cui 19 in comune di Milano, riguardanti complessivamente 14 comuni, per un finanziamento ammesso complessivamente pari a € 64.312.484. A questi vanno ad aggiungersi 10 progetti che Città metropolitana ha candidato sugli avvisi PNRR, per un ammontare di circa 47 mln di Euro.

Città metropolitana è inoltre impegnata nella predisposizione di ulteriori progetti da candidare a prossimi bandi del PNRR.

- **Transizione digitale.** Sul tema Città metropolitana sta lavorando a tre progetti:
  1. voucher digitalizzazione, a sostegno dell'ammodernamento informatico dell'ente;
  2. miglioramento dell'accessibilità ai servizi pubblici digitali attraverso la diffusione di strumenti condivisi (da test di "usabilità" ad attività di comunicazione e disseminazione, passando per lo sviluppo di kit dedicati);
  3. ESA (European Space Agency) che prevede l'applicabilità al territorio metropolitano di test per la valorizzazione di dati derivanti dal satellite Iride - no budget.
- **Forestazione urbana, periurbana ed extraurbana.** Città metropolitana sta lavorando all'individuazione di aree candidabili per la messa a dimora di circa 1000 alberi per ettaro, individuando specie coerenti con la vegetazione naturale potenziale secondo il principio di utilizzare "l'albero giusto nel posto giusto" in termini ecologici, biogeografici, ecoregionali.

Più in generale, Città metropolitana ha partecipato - ed è attualmente coinvolta - in svariati progetti europei finalizzati a promuovere il proprio territorio come luogo di ricerca e innovazione.



# Interventi finanziati con fondi PNRR

(Ultimo aggiornamento gennaio 2023)

