

Comunità metropolitane e reti di prossimità. L'esperienza della Città metropolitana di Milano

Isabella Susi Botto¹

1. La riscoperta della dimensione domestica della città e le sue parole chiave

Tra i diversi mutamenti di prospettiva indotti dalla crisi pandemica si può certamente comprendere la riscoperta di una dimensione "domestica" dei centri urbani. Anche se la teorizzazione della cosiddetta Città dei 15 minuti è un po' precedente e innestata nel più ampio campo ideale dello sviluppo sostenibile², non si può negare che il "ritorno a uno stile di vita locale"³ abbia riscosso grande apprezzamento con il verificarsi della pandemia e delle restrizioni ad essa correlate.

La concettualizzazione è semplice, facilmente comprensibile e molto funzionale in un periodo come quello degli ultimi due anni: la maggior parte delle necessità quotidiane soddisfatte in un raggio di accessibilità pedonale o ciclabile molto contenuto, in grado sia di aumentare la dimensione comunitaria dei quartieri urbani, sia di ridurre le esigenze di mobilità veicolare con le sue conseguenze di congestione e inquinamento.

La pandemia ha impresso una forte accelerazione nella diffusione di iniziative di attuazione del modello, come anche nel lessico degli studi urbani sono divenute preponderanti le parole chiave che ad esso si riferiscono.

Molte città in tutto il mondo stanno sperimentando soluzioni progettuali desunte dalla concettualizzazione: nuove piste ciclabili, quartieri a percorribilità agevolata anche per servire gruppi deboli come donne, bambini, persone con disabilità e anziani, potenziamento delle infrastrutture sociali come scuole, parchi e spazi di comunità. In Europa, non solo città medie ma anche numerose metropoli⁴ hanno ispirato le loro politiche urbane e gli strumenti di pianificazione al modello della prossimità di accesso ai servizi, operando un complessivo ripensamento dello spazio pubblico e attivando investimenti sulla qualità dei quartieri, identificati spesso come la dimensione di riferimento per misurare, e comparare, la qualità della vita.

Nel lessico disciplinare degli ultimi anni si sono succeduti termini che denotano un progressivo avvicinamento al tema: alle centralità delle periferie (un ossimoro molto evocato nella seconda metà del decennio scorso) e alla concettualizzazione della rigenerazione urbana è stato associato un vocabolario ampio, con frequenti richiami alla costruzione di comunità locali resilienti e coese e a termini come quartieri, unità di vicinato, nuclei di interesse locale.

Anche nel campo dell'economia urbana, nuovi ranking sono comparsi tra gli studi comparativi sulle città, volti a misurare questa nuova dimensione domestica. Al filone tradizionale delle graduatorie internazionali

¹ Direttore Settore Pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana Città metropolitana di Milano

² Carlos Moreno ha proposto per la prima volta il concetto di città di 15 minuti nel 2016 e, ancor prima, Kent Larson ha descritto la sua città di 20 minuti in un TED talk del 2012.

³ O'Sullivan F., Bliss L., *The 15-Minute City - No Cars Required - Is Urban Planning's New Utopia*, su Bloomberg.com, 12 novembre 2020

⁴ Il caso più noto è certamente la Parigi della sindaca Hidalgo, che ha impostato la sua campagna di rielezione del 2020 sul concetto di città di 15 minuti.

in cui le parole chiavi dominanti sono attrattività, internazionalizzazione e competitività, si sono affiancati nuovi ranking e nuove parole chiave come qualità della vita, coesione sociale, accessibilità, salute e cura.

2. La dimensione domestica come fattore competitivo per i territori metropolitani

Da oltre trent'anni l'economia urbana si occupa dei fenomeni della competizione tra le città e dei migliori indicatori per analizzare e valutare le loro *performance*. Questo filone disciplinare ha attraversato più cicli economici, per ognuno dei quali sono stati individuati ruoli e prospettive diversi per le metropoli: dalle forti aspettative sulle città europee connesse alle fasi pre-euro degli anni Novanta, alle prestazioni dei Paesi BRICS e delle loro realtà urbane all'inizio del millennio, alla grande crisi mondiale del 2008 proiettata in particolare sui contesti metropolitani, alla più recente e incerta fase di ripartenza dell'economia mondiale, poi stroncata dalla pandemia, accompagnata dalla progressiva consapevolezza della necessità di una revisione dei modelli di sviluppo per far fronte alle sfide ambientali e sociali ormai ineludibili.

E' significativa l'evoluzione che hanno subito gli indicatori delle *performance* delle città, con una sequenza che da un approccio rivolto prevalentemente alla dimensione produttiva e tecnologica della competitività si apre a includere progressivamente le precondizioni dell'attrattività e la dimensione territoriale come supporto sia alla qualità della vita dei residenti sia all'efficienza economica dei sistemi. Ed è altrettanto significativo che alle graduatorie tra città mondiali prodotte dalla seconda metà degli anni Novanta in poi⁵, si sono aggiunte recentemente le comparazioni tra i loro quartieri e le loro zone⁶, a riconsiderare una dimensione locale e domestica di grande rilievo anche per il posizionamento su scala globale.

Tra le numerose classifiche che oggi mettono in fila le principali metropoli del mondo⁷, molte di esse affrontano il tema della "vivibilità" che analizzano fattori di tipo socioeconomico come salari medi, livello del sistema scolastico, costi della sanità, ma si spingono anche a considerare elementi come la tolleranza e la forza culturale. A fronte di un crescente successo, esse scontano alcuni limiti rispetto a parametri di generica vivibilità e approssimazione nell'utilizzo dei dati, ma hanno certamente il merito di aver portato questi temi in agenda, contribuendo all'affermazione di un nuovo paradigma dello sviluppo urbano, che concilia crescita, inclusione e ambiente. Ed è proprio da questa prospettiva che appare possibile riconciliare una propensione competitiva dello sviluppo dei territori metropolitani con una dimensione domestica della qualità di vita negli stessi territori.

Anche se tutto è stato attenuato dalla crisi pandemica, risulta sempre più chiaro che nelle città si giocano le maggiori sfide per la società moderna -competitività, sostenibilità e vivibilità- e le grandi aree metropolitane assumono il ruolo di integratori dell'economia locale nel più ampio circuito dell'economia internazionale. Per questo, il rinnovato modello di sviluppo sostenibile che trova fondamento nelle agende mondiali e nelle loro declinazioni alle varie scale, sembra aver superato quella contrapposizione tra "piccolo

⁵ Precursori dei ranking urbani, lo studio del 1989 dell'istituto "Reclus" di Montpellier sull'avvenire delle città europee, diventato celebre per avere coniato l'immagine della "banana blu" e la classifica di Cushman e Wakefield con la prima edizione del 1990 dell'European Cities Monitor.

⁶ A Milano, dal 2020 sono molto note le classifiche delle zone di Scenari Immobiliari e di Milano Città Stato, pubblicate più volte sugli organi di stampa.

⁷ Molti studi sono il prodotto di centri di ricerca di multinazionali di consulenza. Per citare qualche titolo: PriceWaterhouseCooper produce Cities of Opportunity, Mercer Consulting pubblica un Quality of Living Survey, KPMG tratta di Competitive Alternatives. Da ricordare inoltre il Global Liveability Ranking del settimanale britannico Economist.

è bello”⁸ e ossessione per le economie di scala che pregnava il *mood* dominante sulla crescita economica fino a qualche anno fa, orientando anche le azioni di sostegno pubblico alla stessa.

Le città e le aree metropolitane continuano a essere i poli di traino dei sistemi economici nazionali, le “città globali” producono la gran parte del valore aggiunto e dunque della ricchezza mondiale. Ma per i segmenti più pregiati delle catene produttive -ricerca, finanza, sistemi di conoscenza e sviluppo del know how, creatività, design- contano sempre di più le condizioni territoriali, le vocazioni specifiche, e gli “ecosistemi” locali, in cui la qualità dei servizi e la loro accessibilità risultano fattori determinanti.

3. Domestico vs metropolitano. Una strategia di rete per la rigenerazione urbana nell’area milanese

Nella cornice delineata, la Città metropolitana di Milano ha inteso assumere una dimensione domestica non banale, integrata in una strategia di rete per garantire equità d’accesso ai servizi, opportunità e *facilities* a tutte le comunità, per aumentarne la coesione e per valorizzarne le specifiche identità ma anche la loro appartenenza in un più ampio campo di confronto con altre realtà metropolitane.

L’area milanese, con una densità e polarizzazione paragonabili a livello nazionale solo a quelle di Napoli, presenta indicatori economici e di relazioni funzionali comparabili con altre metropoli europee e la dimensione metropolitana è per Milano una questione fortemente radicata non solo nella realtà produttiva ma anche nelle forme di rappresentanza degli interessi e di governo dei fenomeni sociali⁹.

La “grande Milano” ha riconosciuto le sue vocazioni da tempo: agroalimentare, industria creativa, *biotech* e sanità, ricerca e università. Prima della pandemia, l’eredità di Expo aveva consolidato questi settori e aperto nuove prospettive di sviluppo: turistico, immobiliare e della *share economy*. I diversi portatori di interessi si riconoscono spesso in una sorta di *community* focalizzata sui vantaggi che l’immagine complessiva di una città performante può generare sugli specifici settori dell’economia e in questa *community* si stanno formando nuove alleanze tra pubblico e privato, istituzioni locali, Università e terzo Settore.

Attraverso il suo Piano strategico¹⁰, la Città metropolitana di Milano si è proposta di far convergere questi attori verso una *vision* collettiva, alcune priorità programmatiche e un elenco di progetti, il cui denominatore comune sembra identificarsi proprio nel vantaggio competitivo della dimensione metropolitana. Tra le politiche attivate per supportare lo sviluppo metropolitano Milano, la strategia sulla rigenerazione urbana¹¹ lavora su una rinnovata visione del patrimonio costruito per dare attuazione a progetti spaziali e culturali per lo sviluppo di comunità inclusive, ma anche caratterizzati da una forte valenza economica. In linea con la valutazione effettuata dal MEF dell’impatto sull’economia e l’occupazione degli interventi di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare pubblico, la strategia a rete messa in atto su scala metropolitana per la rigenerazione urbana, il riuso e la valorizzazione

⁸ Il riferimento è allo studio del 1973 di Ernst Friedrich Schumacher, noto per aver sostenuto una sorta di manifesto secondo cui il sistema capitalistico per sopravvivere deve puntare su risorse locali e mercati locali.

⁹ A partire dalla metà degli anni Ottanta, Milano si è posta la questione del suo ruolo nella competizione internazionale tra le città lungo un filone di studi senza soluzione di continuità e non è un caso che l’*Osservatorio Milano* elaborato negli ultimi cinque anni da Assolombarda mette a confronto le stesse cinque città europee di uno studio dei primi anni Novanta: Morandi C. (a cura di) *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*, Milano, Angeli, 1994

¹⁰ Città metropolitana di Milano (2019), *Milano metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2019-2021)*, ottobre. E’ ora in corso di redazione il nuovo Piano 2022-2024.

¹¹ Botto I.S. (2020), *La strategia della Città metropolitana di Milano sulla rigenerazione territoriale. Conferma e rilancio per lo scenario post pandemia*, Urbanistica informazioni n.287-288

dei beni pubblici, rappresenta uno dei principali driver di crescita e di riequilibrio dei contesti locali. La riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati ha, al contempo, l'obiettivo di innescare processi di reinvenzione dei luoghi e degli ambienti in cui costruire un futuro sostenibile e inclusivo per i Cittadini delle Comunità metropolitane e quello di attivare ulteriori finanziamenti privati e lo "sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di progettazione a quella di realizzazione e gestione dell'intervento"¹².

4. Il modello della prossimità e i suoi progetti nell'esperienza della Città metropolitana di Milano.

Con la programmazione dei fondi del PNRR si sono aperte nuove prospettive di concreta attuazione della strategia metropolitana sulla rigenerazione urbana. La Missione 5 del PNRR - Inclusione e coesione -tratta di politiche inclusive nella declinazione sopra richiamata, in cui gli interventi di rigenerazione urbana concorrono attivamente alla promozione della coesione e allo sviluppo economico sostenibile. Nel quadro della Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", la Misura 2 "Rigenerazione urbana e housing sociale" prevede due investimenti dedicati alle Città Metropolitane: il Programma innovativo qualità dell'abitare (PINQUA - M5C2 Investimento 2.3) e i Piani Integrati urbani (M5C2 Investimento 2.2).

Nell'ambito di questi specifici dispositivi, la Città metropolitana di Milano ha sviluppato progetti in cui è stato valorizzato il livello di avanzamento, la fattibilità e la possibilità di attivazione di ulteriori finanziamenti privati.

Ancor prima della sua inclusione nel PNRR, Città metropolitana ha partecipato al "Bando per il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare" (PINQUA G.U. 16/11/2020) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ora MIMS), con una candidatura fortemente caratterizzata in relazione alle linee di indirizzo programmatico e agli strumenti di pianificazione metropolitani. Proseguendo l'approccio concertativo con i Comuni già sperimentato con il bando Periferie, sono state presentate tre proposte sotto una strategia unificante: "CO4REGENERATION.Collaborare tra generazioni, COabitare nei quartieri metropolitani, COstruire COmunità per la rigenerazione dei territori". Le proposte coinvolgono complessivamente 9 Comuni, 24 interventi e oltre 33 milioni di investimenti pubblici e includono interventi di recupero e rifunzionalizzazione di aree, spazi e immobili pubblici con particolare accento sia alla qualità degli impatti socio-economici (sono previste soluzioni abitative in chiave intergenerazionale e collaborativa con alloggi per giovani, residenze universitarie, *senior housing* per anziani autosufficienti, *co-working* e servizi a sostegno dei genitori lavoratori), che a quelli ambientali, con l'adozione di soluzioni ecosostenibili, di efficientamento energetico, di miglioramento della resilienza ai cambiamenti climatici e potenziamento ecosistemico delle aree urbane. Tutte le proposte sono state giudicate positivamente e due di esse¹³ si sono classificate nei primi cinquanta progetti tra i 271 progetti ammessi al finanziamento, che stanno ora prendendo avvio nell'orizzonte di attuazione del PNRR del 2026.

Con il D.L. n. 152 del 6 novembre 2021, sono state assegnate alle Città metropolitane le risorse della linea M5C2 – Investimento 2.2. Alla Città metropolitana di Milano sono stati attribuiti complessivamente 277 mln. di euro, per finanziare diversi Piani integrati di importo minimo di 50 milioni di euro ciascuno. I Piani Urbani Integrati sono dedicati alle periferie delle Città Metropolitane, in cui realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune capoluogo ed i Comuni più piccoli con l'obiettivo di ricucire il tessuto urbano ed

¹² L.R.18/2019, Misure di semplificazione e incentivazione per la rigenerazione urbana e territoriale, nonché per il recupero del patrimonio edilizio esistente, art.1.

¹³ Le due proposte, da 15 mln. di euro ciascuna, interessano complessivamente 23 interventi localizzati in 8 Comuni

extra-urbano, colmando deficit di infrastrutturazione e di accessibilità ai servizi, recuperando spazi urbani e di prossimità, promuovendo processi di partecipazione sociale e imprenditoriale, anche per restituire alle comunità una identità, nella dimensione domestica come in quella metropolitana. Nella definizione ed esecuzione dei progetti a valenza sociale e territoriale di questa missione sono protagonisti i Comuni dove le condizioni di disagio sociale e di vulnerabilità sono più diffuse.

In questo quadro si colloca uno dei Piani integrati di Città metropolitana di Milano che, sviluppato ancora una volta attivando il metodo della concertazione con i Comuni, si pone in continuità con la strategia metropolitana sulla rigenerazione assunta nel Piano strategico e rafforzata sotto la spinta del superamento della crisi pandemica. Il Piano è stato intitolato "COME IN - Spazi di INclusione per le COMunità Metropolitane", e interessa 34 Comuni per oltre 65 mln. di euro, investendo, oltre la dimensione urbanistica, quelle dell'attivazione civica e sociale, della riqualificazione ambientale, del miglioramento delle infrastrutture di servizio e della promozione dei sistemi economici locali.

COME IN ambisce a rappresentare il programma di rigenerazione urbana e territoriale per l'area metropolitana milanese nel post pandemia. Nel piano integrato sono previsti 34 interventi, localizzati in altrettanti Comuni ma per un numero maggiore di Comunità interessate, rivestendo molti degli interventi una dimensione sovra locale. In questa sua logica di rete, si ripropone così programmaticamente su una scala più estesa quel modello dell'accessibilità ai servizi urbani improntato alla Città dei 15 minuti e all'equa dotazione di opportunità ai Cittadini di tutti i "quartieri" metropolitani, che costituiscono le comunità di questo ampio territorio.

Riferimenti bibliografici e WEB

Agnoletti, Chiara et al. (a cura di), *Competitività urbana e policentrismo in Europa: quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, Il Mulino, Bologna, 2014

Assolombarda, *Osservatorio Milano*, Milano, 2018

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

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

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

Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, Presidenza del Consiglio dei Ministri, *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Milano*, marzo 2017

Manifiesto por la reorganización de la ciudad tras el COVID-19, *Plataforma Arquitectura*, 18 giugno 2020

Moreno C., Allam Z., Chabaud D., *Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities*, in Smart Cities, vol. 4, n. 1, 2021

Pozoukidou G., Chatziyiannaki Z., *15-Minute City: Decomposing the New Urban Planning Eutopia*, in Sustainability, vol. 13, n. 2, 2021

Scenari immobiliari, *The star is Born. Milano guarda oltre. Ambizioni di una città*, Rapporto 2019

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

