

Dossier  
PRSS

2.

# Scenari territoriali lombardi

Studi e ricerche sui temi prioritari  
del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile

---

La collana Dossier PRSS raccoglie una serie di contributi sulla Lombardia con lo scopo di offrire elementi per approfondire la conoscenza della realtà regionale nelle sue molteplici sfaccettature, alla vigilia dell'approvazione del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile della XII Legislatura. I Dossier sono stati realizzati con il concorso di autorevoli esperti del mondo accademico lombardo.

---

## Scenari territoriali lombardi, aprile 2023

Gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano, coordinato da **Alessandro Balducci** e **Valeria Fedeli** e composto da Sarah Chiodi, Viviana Giavarini, Fabio Manfredini, Agym Kerçucu e Francesco Curci. Si ringraziano i colleghi DASTU che hanno contribuito con le loro riflessioni alla elaborazione dei contenuti di questo rapporto (Andrea Arcidiacono, Paolo Beria, Massimo Bricocoli, Alessandro Coppola, Eugenio Morello, Gabriele Pasqui, Paola Pucci) la responsabilità delle quali rimane però negli autori che hanno curato questo rapporto.



Direttore Scientifico: Raffaello Vignali

Redazione: Antonio Dal Bianco, Emanuele Dell'Oca, Elena Diceglie, Simonetta Guzzo, Sara Maiorino, Mariarosa Marchetti, Annalisa Mauriello, Davide Perillo, Federico Rappelli, Roberta Rossi

Pubblicazione non in vendita.  
Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento  
può essere pubblicata senza citarne la fonte.  
Copyright © PoliS-Lombardia

**PoliS-Lombardia**  
Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano  
[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

# 2.

# Scenari territoriali lombardi

Studi e ricerche sui temi prioritari  
del Programma Regionale di Sviluppo Sostenibile

---

Obiettivi ed articolazione del rapporto	6
<b>1 Le Regioni alla prova di una nuova dimensione regionale dei processi di trasformazione del territorio</b>	<b>8</b>
1.1 Processi di trasformazione territoriale: l'urgenza di nuove interpretazioni multiscalari	8
1.2 Ridurre la distanza: il ruolo della pianificazione regionale	9
<b>2 Una fotografia aggiornata e un ragionamento aggregato su alcune dinamiche di lungo periodo</b>	<b>11</b>
2.1 Una fotografia aggiornata	11
2.1.1 Demografia e movimenti migratori	13
2.1.2 Competitività del territorio	16
2.1.3 Dinamiche di Consumo di suolo	19
2.1.4 Indicatori di sofferenza urbana	23
2.1.5 Profili di accessibilità/centralità-marginalità	29
2.2 Un ragionamento aggregato su alcune dinamiche di lungo periodo	30
2.2.1 La struttura urbana del territorio lombardo	30
2.2.2 Variazioni demografiche recenti	31
2.2.3 Dinamiche demografiche nel periodo lungo (1911-2019)	32
2.2.4 Una nuova chiave analitica dell'articolazione territoriale lombarda: i territori "di mezzo"	33
2.2.5 Profili sociodemografici della Lombardia "di mezzo"	34

<b>3</b>	<b>La programmazione dell'assetto del territorio in Regione Lombardia</b>	<b>38</b>
	Nota metodologica introduttiva	38
	3.1 Dalla sinergia tra piano territoriale regionale e paesaggistico (PTR e PPR) alcuni progetti strategici per la implementazione del PTR	40
	3.2 Nel quadro delle politiche europee: nuove relazioni tra i cantieri della rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile, delle aree interne e della ripresa e resilienza.	42
	3.3 Da politiche settoriali a politiche strategiche per l'assetto territoriale	45
	3.4 Il ruolo degli strumenti di programmazione negoziata per l'assetto del territorio	50
<b>4</b>	<b>Un contributo alla costruzione della nuova agenda di governo del territorio della Regione Lombardia "Smart Land"</b>	<b>52</b>
	4.1 Riconoscere nuove geografie funzionali, rispetto alle quali sperimentare cantieri progettuali e di governo	52
	4.2 Contribuire alla capacitazione dei territori, in particolare di fronte alla crisi e alla incertezza	53
	4.3 Costruire politiche relazionali per affrontare le sfide del cambiamento climatico	54
	4.4 Rendere visibili e governare i processi di trasformazione territoriale prodotta dalla digitalizzazione	55
	4.5 Sperimentare progetti e politiche per nuove domande di cittadinanza e diritto alla città (housing, servizi, welfare...)	56
	4.6 Costruire agende urbane per forme differenziate di urbanità	57
	Riferimenti bibliografici	58



## Obiettivi ed articolazione del rapporto<sup>1</sup>

Questo Rapporto sulle politiche regionali per il territorio lombardo ha lo scopo di riportare una serie di riflessioni ed indicazioni che la ricerca scientifica ha sviluppato sui temi dei nuovi processi di urbanizzazione e strutturazione del territorio e delle forme della programmazione alla grande scala, che possono essere utili per capire quali nuove prospettive di intervento si possono aprire nella nuova prossima legislatura regionale.

Il rapporto si articola in quattro capitoli principali, in cui:

- > Vengono illustrate le principali sfide che si presentano per il governo del territorio alla scala regionale, in una situazione di profonda trasformazione dei processi di urbanizzazione caratterizzati dall'emergere di vaste regioni urbane legate ai principali corridoi infrastrutturali, al centro di un sistema territoriale complesso, fatto di aree montane, zone della bassa pianura e aree "in-between", territori "di mezzo" che meritano una nuova attenzione (cap.1).
- > Vengono analizzate alcune delle principali dinamiche sociodemografiche ed economiche a partire dai dati più aggiornati disponibili (cap.2.1) e vengono individuate alcune tendenze di lungo periodo utili per comprendere la possibile evoluzione dei diversi ambienti insediativi del territorio regionale (cap.2.2).
- > Si esaminano poi le politiche territoriali della Regione Lombardia a partire dagli strumenti di pianificazione ordinaria e straordinaria legata ai programmi europei (Cap.3.1) e da alcune importanti politiche settoriali che hanno o possono avere impatti rilevanti per l'assetto del territorio (3.2), individuando possibili prospettive di sviluppo.
- > Vengono presentate, infine, alcune questioni chiave che, anche riprendendo una serie di punti emersi nel capitolo 3, possono costruire ulteriori spunti per la definizione di una agenda per le politiche territoriali della Regione nella nuova legislatura (cap.4).

I territori fortemente dinamici, come la Lombardia, stanno vivendo rilevanti processi di ristrutturazione economica, sociale e spaziale, accompagnati da processi altrettanto importanti di ridefinizione della natura stessa delle forme insediative. La portata e la natura di tali processi di ristrutturazione è così significativa, che le città e le singole aree metropolitane sono difficilmente in grado di affrontare sia le cause che le conseguenze di un tale cambiamento all'interno dei propri confini consolidati ed ereditati dal secolo scorso.

Nonostante i numerosi tentativi di proporre quadri interpretativi e quadri di governance e azione pubblica per affrontare la natura rinnovata, transcalare e aperta di tali trasformazioni, la capacità di produrre nuovi immaginari spaziali, forme di governance e politiche in grado di affrontare tali nuove sfide è ancora un fatto piuttosto limitato, se non un'eccezione. Il crescente divario tra le forme consolidate di governance, politiche e pianificazione e la natura, il ritmo e la dimensione del cambiamento economico sociale e spaziale, rendono però sempre più difficile formulare soluzioni con gli strumenti e gli approcci ad oggi disponibili.

---

1. Il presente Rapporto è stato curato da un gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano, coordinato da Alessandro Balducci e Valeria Fedeli e composto da Sarah Chiodi, Viviana Giavarini, Fabio Manfredini, Agym Kerçucu e Francesco Curci. Ringraziamo i colleghi DASTU che hanno contribuito con le loro riflessioni alla elaborazione dei contenuti di questo Rapporto (Andrea Arcidiacono, Paolo Beria, Massimo Bricocoli, Alessandro Coppola, Eugenio Morello, Gabriele Pasqui, Paola Pucci), la responsabilità delle quali rimane però degli autori che hanno curato il documento.



A distanza di diversi anni dalla istituzione delle Regioni e in un momento di riflessione generale sulle competenze ad esse attribuite, appare utile chiedersi in che misura il livello regionale costituisca oggi, ancor più di un tempo, una risorsa chiave per provare a ridurre il divario esistente tra processi in atto e strumenti per affrontarli.

La letteratura internazionale evidenzia i limiti del modello municipalista di governo del territorio, che, per quanto rilevante, perché coniuga prossimità e legittimazione, sconta però una crescente inefficacia nel trattare temi e questioni che travalicano la propria autonomia: oggi più che mai, le città non possono avere successo se non prendono parte a quelle reti complicate e a quegli assemblaggi inaspettati, che attraversano le scale e implicano molteplici alleanze e interazioni. Allo stesso modo, il ruolo giocato dalle città metropolitane, non solo in Italia, appare ancora debole e privo di strumenti e risorse per l'azione. Le istituzioni regionali, nel frattempo, dove esistono in Europa, hanno assunto poteri e competenze importanti, nel processo di riorganizzazione dello Stato, svolgendo strategiche funzioni di programmazione e pianificazione, ma spesso faticando ad esprimere un potenziale di visione e azione territoriale ispirato alla nuova scala dei processi in atto. Al contempo, il ritorno del ruolo giocato dal livello nazionale in alcuni campi sollecita una rinnovata riflessione sui modelli di decentramento, federalismo e regionalizzazione ad oggi adottati in ambito europeo. Il supporto offerto dalle politiche europee alla dimensione regionale e interregionale dimostra una rinnovata attenzione rispetto all'emergere di processi che valicano i confini, attori che si muovono su scale inedite e rispetto alle quali le politiche e la pianificazione devono riorganizzarsi.

Questo contributo concentra la propria attenzione su alcune questioni chiave, rispetto alle quali la prossima legislatura regionale potrebbe costituire un'occasione importante per rilanciare cantieri sperimentali e consolidare approcci innovativi.

La regione Lombardia costituisce in questo senso, per la sua posizione e ruolo nel nord del paese, ma anche nel cuore dell'Europa, un territorio-chiave nell'ambito di quella che secondo diversi osservatori funziona oggi come una macro-regione urbana.

Con questo contributo si intende quindi ragionare attorno al caso lombardo, nell'ambito di una più ampia domanda di senso per le istituzioni regionali in Italia e in Europa da due punti di vista:

- > da un lato quello di costituirsi come attori che, essendo al centro di fenomeni e processi multiscalari di riorganizzazione socioeconomica-spaziale, hanno un ruolo chiave nel mettere in campo e promuovere osservatori e strumenti di indagine adeguata e pertinente a leggere e interpretare le sfide della transizione;
- > dall'altro quello di produrre visioni capaci di ispirare traiettorie di innovazione nel campo del governo del territorio e delle politiche urbane e territoriali, in grado anche di rinnovare il corrente quadro amministrativo-istituzionale.



# 1 LE REGIONI ALLA PROVA DI UNA NUOVA DIMENSIONE REGIONALE DEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DEL TERRITORIO

## 1.1 Processi di trasformazione territoriale: l'urgenza di nuove interpretazioni multiscalari

Da tempo la ricerca scientifica evidenzia come **siano in corso processi significativi di trasformazione territoriale** che spostano il fuoco dell'attenzione dalla dimensione tipicamente urbana, a quella regionale e interregionale, a ridosso di dinamiche, attori e processi che stanno profondamente ristrutturando le gerarchie spaziali, sociali ed economiche, producendo forme e assetti territoriali assai diversi da quelli per i quali sono state pensate e codificate la pianificazione e il governo del territorio. Secondo alcuni osservatori, addirittura, siamo in un contesto in cui il ruolo tradizionalmente giocato dalle città è stato preso dalle grandi regioni urbane, che sono di fatto oggi il motore della crescita e dello sviluppo (Scott, 2021), producendo dinamiche che attraversano le scale e che i dati tradizionali faticano ad evidenziare.

In questa condizione, l'attenzione dei policy maker non può più rivolgersi esclusivamente **verso i processi di concentrazione urbana** (che sovraccaricano le città di problemi e dinamiche), ma deve sempre più sapere guardare ai processi multiscalari che ridefiniscono centralità e pesi (si pensi alle dinamiche immobiliari, ma anche alle nuove logiche localizzative delle imprese). I tentativi più aggiornati di cogliere tali dinamiche ci dicono, infatti, che mentre si consolidano alla scala regionale e talvolta anche interregionale i sistemi urbani policentrici che innervano il contesto europeo, emergono **territori intermedi** (Nussli e Schmid, 2016; Sieverts, 2013; Bonomi, De Rita, 2014) che assumono nuova **centralità e si caricano di aspettative e pressioni insediative**, entrando in circuiti di relazioni inattese. Allo stesso tempo, le più tradizionali centralità entrano in processi di ristrutturazione economica **che mettono in tensione ruoli e gerarchie consolidate, finendo per perdere la loro rilevanza e ruolo**.

L'esito di tali dinamiche è che **la complessità dei processi che un tempo contraddistingueva le città si ripropone, in scale e modi differenziati, su territori vasti**, superando i confini e gli immaginari spaziali su di esse costruiti, mettendo in tensione gli strumenti di governo e pianificazione consolidati. In altre parole, siamo abituati a pensare alle città come ai luoghi in cui si concentrano problemi, contraddizioni, disagio, oltre che risorse, ma di fatto, la lettura di alcuni dati evidenzia come da tempo nuovi e diversificati territori vivono la stessa complessità e soffrono di questioni per alcuni versi simili a quelle delle grandi città: invecchiamento, marginalità, disagio economico, pressioni immobiliari.

Anche in Italia, e in particolare in Lombardia, centralità e marginalità, come ci hanno dimostrato in questi anni le riflessioni attivate dai cantieri di rigenerazione delle aree urbane e delle aree interne, si sono andate redistribuendo in modo nuovo (Behar, 2015; Fedeli, Balducci, 2019) e in cui garantire coesione territoriale appare sempre più difficile. **In assenza di spazi di riconoscimento, capacità di visione e strumenti di governo di tali fenomeni**, gli effetti di queste dinamiche rischiano di generare forme ulteriori di disegugianza e fragilizzazione territoriale.



## Alcuni esempi

**1** **A ridosso di alcuni importanti corridoi infrastrutturali**, l'economia della velocità (Garavaglia, Perulli, 2018) sta producendo **nuove geografie di competitività economica**, ma anche di redistribuzione di ricchezza, producendo fenomeni di conquista da parte di settori economici in crescita, inedite pressioni insediative in spazi intermedi e tradizionalmente al di fuori delle dinamiche urbane tradizionali, ma anche nuove differenze tra territori attraversati.

**2** **Montagna e città o metro-montagna?** La pandemia ha reso evidenti fenomeni di **interazione tra città e montagna**, laddove in un contesto di nuove forme del lavoro e dell'abitare che rendono sempre più forte lo scambio tra territori un tempo percepiti come distinti e distanti, si innestano le questioni sollevate dal cambiamento climatico che mettono in luce l'importanza del valore ecosistemico generato dalla montagna per il funzionamento della "macchina" urbana.

**3** **Decentramento o nuove centralità?** Da tempo alcune grandi funzioni non sono più risorse solo delle città capoluogo: fiere, piattaforme produttive, università si sono andate posizionando fuori e con logiche nuove. Ma ancora troppo spesso le consideriamo come oggetti decentrati, esternalizzati fuoriusciti dall'urbano, senza riuscire a vedere come si tratti in realtà di **tasselli attorno ai quali si sono andati costruendo veri e proprie formazioni territoriali di scala regionale**.

Un ruolo molto importante che le Regioni oggi possono svolgere, afferma una parte del dibattito scientifico, è quello di **promuovere progetti e spazi capaci di mettere a fuoco e comprendere le dinamiche in atto e porsi al servizio delle istituzioni locali e dei decisori, pubblici e privati, conoscenza e interpretazioni alle scale adeguate di tali cambiamenti**. Produrre ritratti aggiornati, e pertinenti di tali processi serve a farli uscire dal campo dell'invisibile o poco visibile, ma anche a rinnovare i temi dell'agenda di policy e della pianificazione.

### 1.2 Ridurre la distanza: il ruolo della pianificazione regionale

Nonostante il dibattito scientifico sia ampio su questi temi, l'immaginario urbano e territoriale ereditato dal Novecento è difficile da superare e finisce per rendere meno efficace e chiaro il ruolo che la pianificazione regionale può oggi svolgere. Si tratta infatti di superare una comprensione della territorialità basata sui confini amministrativi a nostra disposizione (*hard spaces*) e di lavorare spesso su geografie di azione costruite su problemi e alleanze leggere (*soft spaces*), difficili da attivare e radicare nel flusso della pianificazione ordinaria.

Negli anni Sessanta l'Italia ha prodotto un'ampia e fertile discussione sulle aree metropolitane e sulla dimensione regionale (si vedano tra l'altro De Carlo et al., 1963, o Quaroni, 1967), ma l'introduzione delle Regioni negli anni settanta (che hanno assunto per semplicità i confini di una ripartizione allora di natura statistica) e, più recentemente, quella delle città metropolitane (che hanno confermato i confini provinciali) - hanno fatto fatica a mettere in atto operativamente gli spunti derivanti da quella discussione (Dematteis, 2015).

L'effetto di queste scelte è quello che alcuni studiosi hanno definito in termini di una crescente distanza tra città de facto e città de iure (Calafati, 2014) e che, generalizzando, consiste in una divaricazione tra processi territoriali, organizzazione istituzionale e un sistema di pianificazione che ha armi e strumenti piuttosto deboli per affrontare la dimensione transcalare e relazionale dei cambiamenti in atto (Balducci, Fedeli and Curci, in 2017, a, b, c, d).



Una recente ricerca sul ruolo della pianificazione regionale in Europa (ESPON COMPASS), mostra un ampio dibattito in diversi stati europei sulle difficoltà che la pianificazione regionale vive nel tentativo di avvicinare scale e geografie dei processi e scale e geografie del governo territoriale. In alcuni contesti la pianificazione regionale sembra essere stata progressivamente svuotata di ruolo e aspettative, dopo uno storico investimento. In altri il livello di pianificazione regionale rimane piuttosto informale e spostato su una dimensione di strategia e visione. In altri, non poco numerosi casi, i piani regionali esistono in quanto strumenti codificati e ricomprendono da un lato un significativo sforzo di produrre un quadro regolativo e al tempo stesso strategico e di visione, dall'altro una funzione di inquadramento per altri livelli di piano e processi decisionali (Smas & Schmitt, 2021).

Molto spesso, però, questo sforzo appare difficoltoso: la **pianificazione regionale sembra dimenticare le ragioni per le quali è stata introdotta, cioè quelle legate alla necessità di rispondere a problemi complessi** (wicked problems) che non trovano risposte adeguate nella pianificazione urbana tradizionale (Harrison, Galland & Tewdwr-Jones, 2021). In questo senso, secondo alcuni autori, la pianificazione regionale dovrebbe ritrovare la propria centralità in una funzione di messa in relazione tra attori e interessi che si muovono alla scala locale e nazionale, di confronto e integrazione tra agende differenziate di policy, da quelle dei mercati del lavoro, dell'educazione, delle politiche sociali e sanitarie, della mobilità e dello sviluppo industriale (Purkarthofer, Humer & Mäntysalo, 2021), di spazio di **costruzione di visioni e quadri di senso, ma anche di accompagnamento e supporto ai territori nella costruzione di cornici di cooperazione attorno a problemi locali**.

Come scrive Piero Bassetti, primo presidente della Regione Lombardia, siamo in un momento in cui **appare particolarmente evidente la necessità di una revisione delle geografie istituzionali**, in cui si può aprire spazio per un **nuovo regionalismo**<sup>2</sup>, in cui si può iscrivere anche una revisione del ruolo e del significato della pianificazione regionale.

La Regione Lombardia, nell'ultimo decennio ha cercato di affrontare tali questioni: i lavori preparatori del **Piano Territoriale Regionale e al Programma Regionale di Sviluppo**, ad esempio in particolare nel lavoro sviluppato dall'istituto di ricerca regionale Polis, nei primi mesi del 2010, ha evidenziato l'emergere delle interdipendenze ambientali ed economiche tra le regioni settentrionali del paese<sup>3</sup> ("La macroregione" del Nord"<sup>4</sup>) che richiedevano e rendevano possibile nuovi approcci al governo del territorio.

Oggi, a distanza di più di dieci anni, questo contributo prova a identificare nei principali atti di pianificazione, piani e programmi lanciati dalla regione Lombardia, **traiettorie di innovazione utili a riconoscere e trattare alcune sfide chiave per la pianificazione territoriale alla scala regionale** e da mettere al centro della nuova legislatura.

---

2. <http://www.globusetlocus.org/Attivita/Progetto/Formazione/Macroregioni.kl>

3. Vedi in particolare <https://www.polis.lombardia.it/wps/wcm/connect/b12bfb1d-d292-4d9b-b7aa-64181b55439c/La+Macro+regione+del+Nord+Italia+-+una+realt%C3%A0+concreta.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-b12bfb1d-d292-4d9b-b7aa-64181b55439c-mmJJDUJ>

4. <https://www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58/PTR+-+2+Documento+di++Piano+%28aggiornamento+2019%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-6c3d50bb-ed45-4f93-8474-2bbda07d8d58-m.8wtKF>

## 2 UNA FOTOGRAFIA AGGIORNATA E UN RAGIONAMENTO AGGREGATO SU ALCUNE DINAMICHE DI LUNGO PERIODO

In questo capitolo sono presentate e commentate alcune elaborazioni originali e/o riprese da alcune recenti ricerche condotte dal Laboratorio MAUD e da gruppi di ricerca del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, con lo scopo di fornire da un lato una fotografia aggiornata di alcuni fenomeni in atto, dall'altro di suggerire approcci e sguardi che rileggendo alcune semplici dinamiche nel lungo periodo evidenziano elementi critici, rispetto alle quali la pianificazione regionale oggi potrebbe attivare specifiche attenzioni.

### 2.1 Una fotografia aggiornata

In una regione che ha raggiunto circa 10 milioni di residenti, le mappe illustrano un quadro diversificato di dinamiche, **con comportamenti e fenomeni di diversa natura**. Riprendendo i sistemi individuati dal PTR e cioè (1) Montagna, (2) Pedemontano Collinare, (3) della Pianura, (3) dell'Appennino lombardo, (4) Appennino lombardo – Oltrepò Pavese, delle (5) Valli fluviali e del fiume Po, (6) dei Laghi e (7) Metropolitano, proviamo di seguito a sintetizzare alcuni fenomeni ai quali appare importante prestare attenzione, al fine di dettagliare e aggiornare la lettura fornita dal PTR.

La **variazione percentuale della popolazione** nel decennio analizzato vede il sistema montano registrare alcune tendenze positive lungo le valli del lecchese e del bresciano, oltre che in alcune località frontaliere della Valtellina. Al contempo, nel quadro del sistema di Pianura, i capoluoghi e i comuni compresi tra questi e Milano vivono dinamiche positive, tanto da delimitare di fatto una regione urbana per lo più omogenea compresa tra Novara, Como, Bergamo, Brescia, Lodi e Pavia (arrivando di fatto fino a Piacenza); si notano importanti fenomeni di decrescita nel settore sud-orientale, **laddove lungo il corridoio A4 e ferroviario le dinamiche positive riguardano una fascia di territorio piuttosto limitato**, mentre su questo fronte Mantova si inquadra nelle dinamiche di crescita del corridoio del Brennero.

Solo parziale è la corrispondenza con le dinamiche immobiliari; la rappresentazione su base comunale della **variazione dei valori immobiliari** nel periodo analizzato evidenzia una forte concentrazione di valori in crescita piuttosto lungo la spalla occidentale, mentre vengono confermate tendenze positive lungo le valli prima richiamate. Al contempo, gli stessi territori della pianura meno significativamente coinvolti nelle dinamiche immobiliari sono quelli in cui si concentra in maniera più evidente, oltre che nei capoluoghi, una **presenza maggiore (in termini percentuali) della popolazione immigrata**.

Le **dinamiche di variazione di consumo di suolo** fanno emergere invece un significativo movimento in atto lungo la dorsale orientale del corridoio Torino, Milano, Venezia, attorno ai nuovi corridoi infrastrutturali della Brebemi in particolare; incrementi considerevoli si registrano di nuovo verso la Valtellina. Al contempo, la **mappatura delle aree dismesse**, nelle loro diverse componenti legate alla dismissione di attività agricole nel settore meridionale della regione, dell'industria nei territori centrali e del residenziale nel settore settentrionale, **mostra palesi contraddizioni rispetto alle dinamiche ancora in atto di consumo di suolo**.

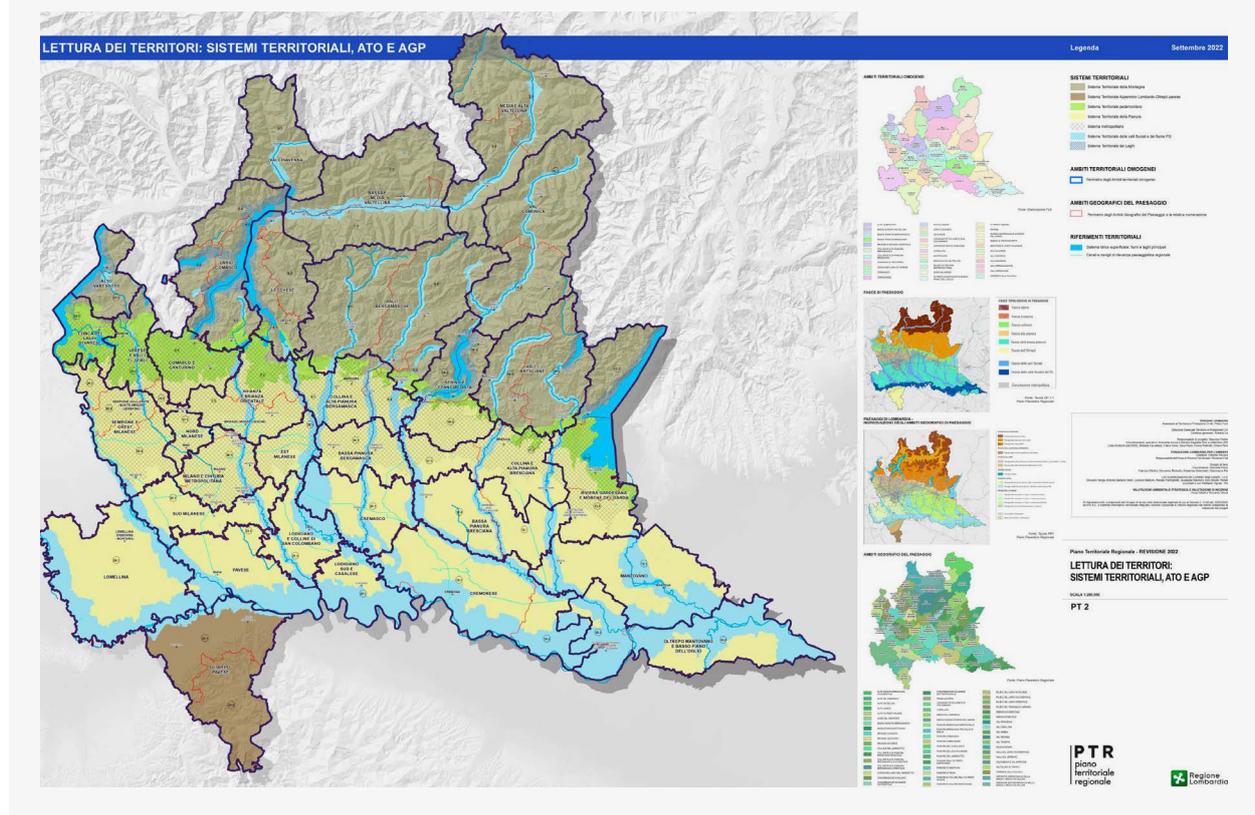
Dal punto di vista, infine, delle dinamiche sociali, **i dati 2011–2020 relativi alle variazioni percentuali del reddito medio** mostrano fenomeni di decrescita nei territori nord-occidentali di pianura, men-



tre il corridoio del Brennero e i territori orientali hanno performance positive. In generale, al 2020, il reddito medio per comune appare più elevato nei capoluoghi provinciali, mentre le aree montane e quelle agricole a sud di Pavia e nel Cremonese appaiono più in difficoltà. D'altra parte, è in queste stesse aree che si riscontra **la quota più consistente di contribuenti con reddito dichiarato inferiore ai 15.000 euro**, dato che appare presente anche in alcuni comuni della cintura milanese. Un approfondimento comparativo sull'**Indice di Gini** evidenzia, infine, **dinamiche di miglioramento nei territori interni**, mentre i territori compresi tra Bergamo e Brescia appaiono caratterizzati da maggiori diseguaglianze. Questo è vero, più in generale, anche per tutti i capoluoghi e comuni di prima cintura, dove le diseguaglianze appaiono maggiormente concentrate rispetto al decennio precedente.

Infine, l'**indice di auto-contenimento** segnala territori che scontano ancora una forte dipendenza dai capoluoghi, in particolare attorno al magnete milanese, mentre una maggiore bilanciamento tra domanda e offerta appare nei territori orientali della regione.

Figura 1 PTR Lombardia, PT2 Lettura dei Territori, Sistemi Territoriali e ATO

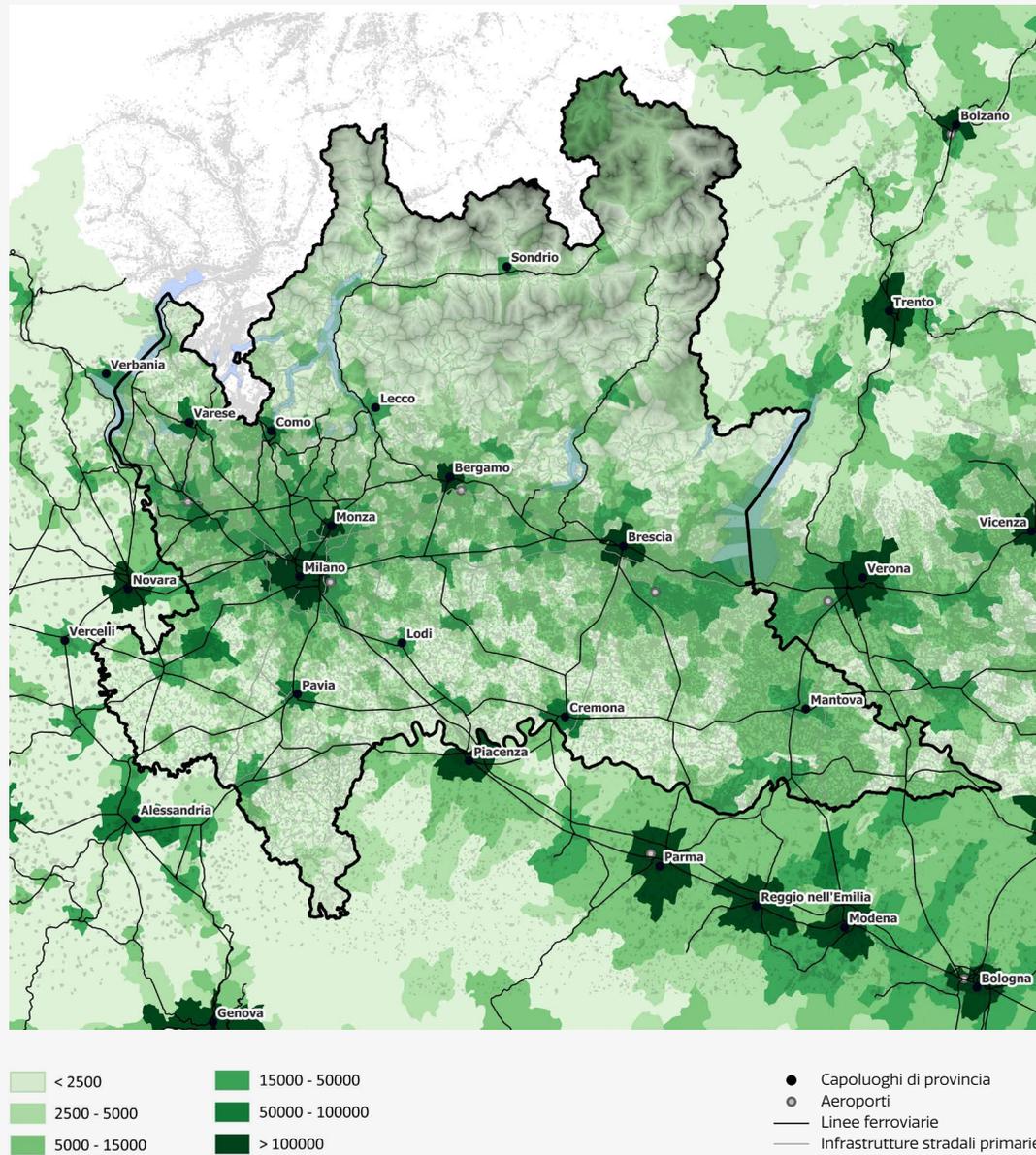


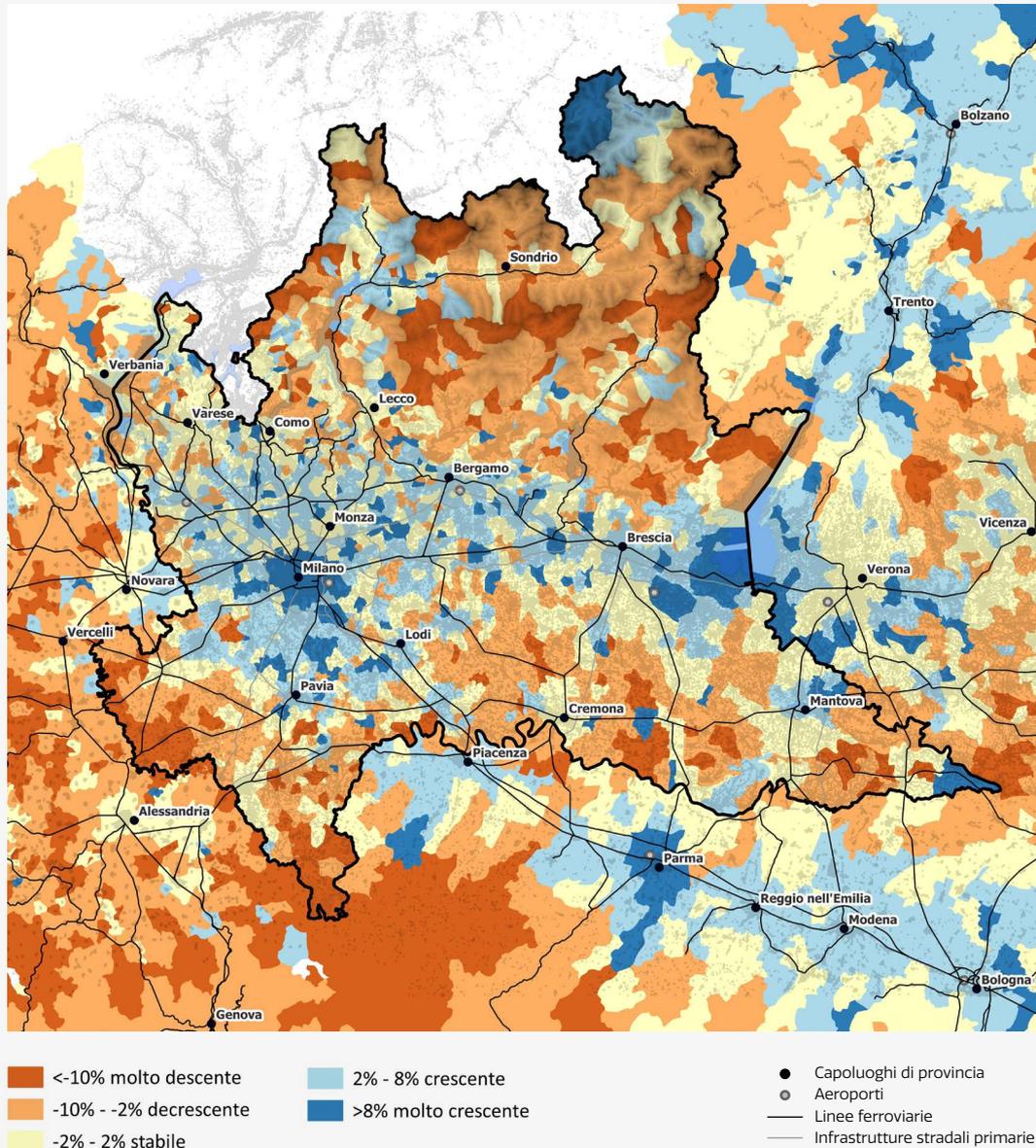


### 2.1.1 Demografia e movimenti migratori

**Tavola 1. Popolazione residente 2022**

Elaborazione dati Istat Censimento Permanente, 2022

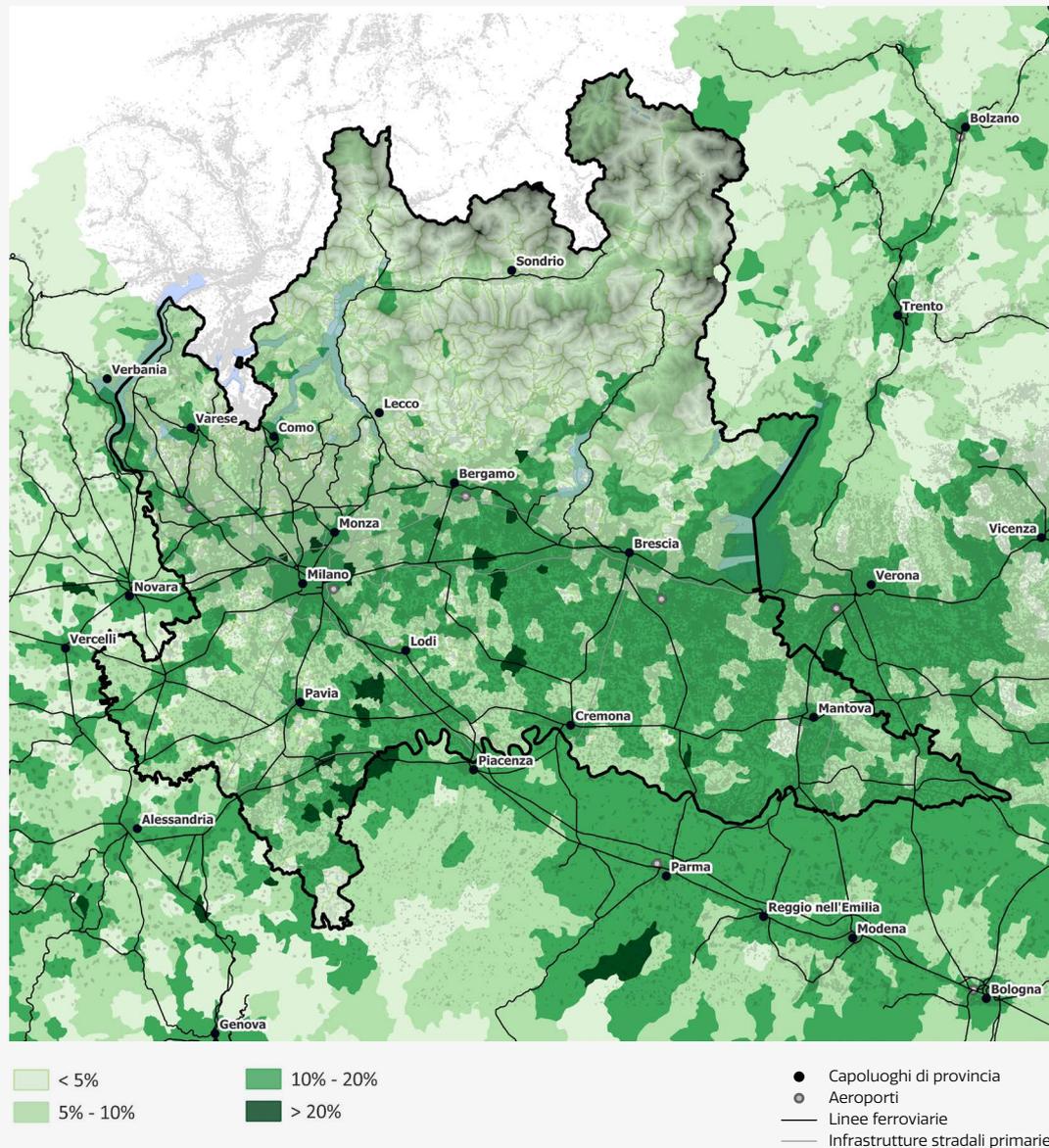


**Tavola 2. Variazioni percentuali della popolazione (2011-2022)***Elaborazione dati Istat Censimento Permanente, 2022, Censimento 2011*

I valori rossi e arancio evidenziano il decremento della popolazione nelle zone montane e delle zone agricole più periferiche. I comuni in maggiore crescita sono quelli di prima cintura e lungo le principali direttrici mentre i comuni di seconda cintura tengono. Tra i capoluoghi solo Milano ha avuto un forte aumento di popolazione. Sondrio decresce Lecco Varese e Como rimangono stabili. Nella zona meridionale della regione i capoluoghi Lodi, Pavia, Mantova crescono ma il resto del territorio si spopola. Tutte queste considerazioni sono ovviamente relative ad una condizione demografica di forte contrazione a livello regionale se si tiene in considerazione che le variazioni registrate sono relative ad un periodo di 10 anni.

### Tavola 3. Popolazione straniera 2022

Elaborazione dati Istat Censimento Permanente, 2022



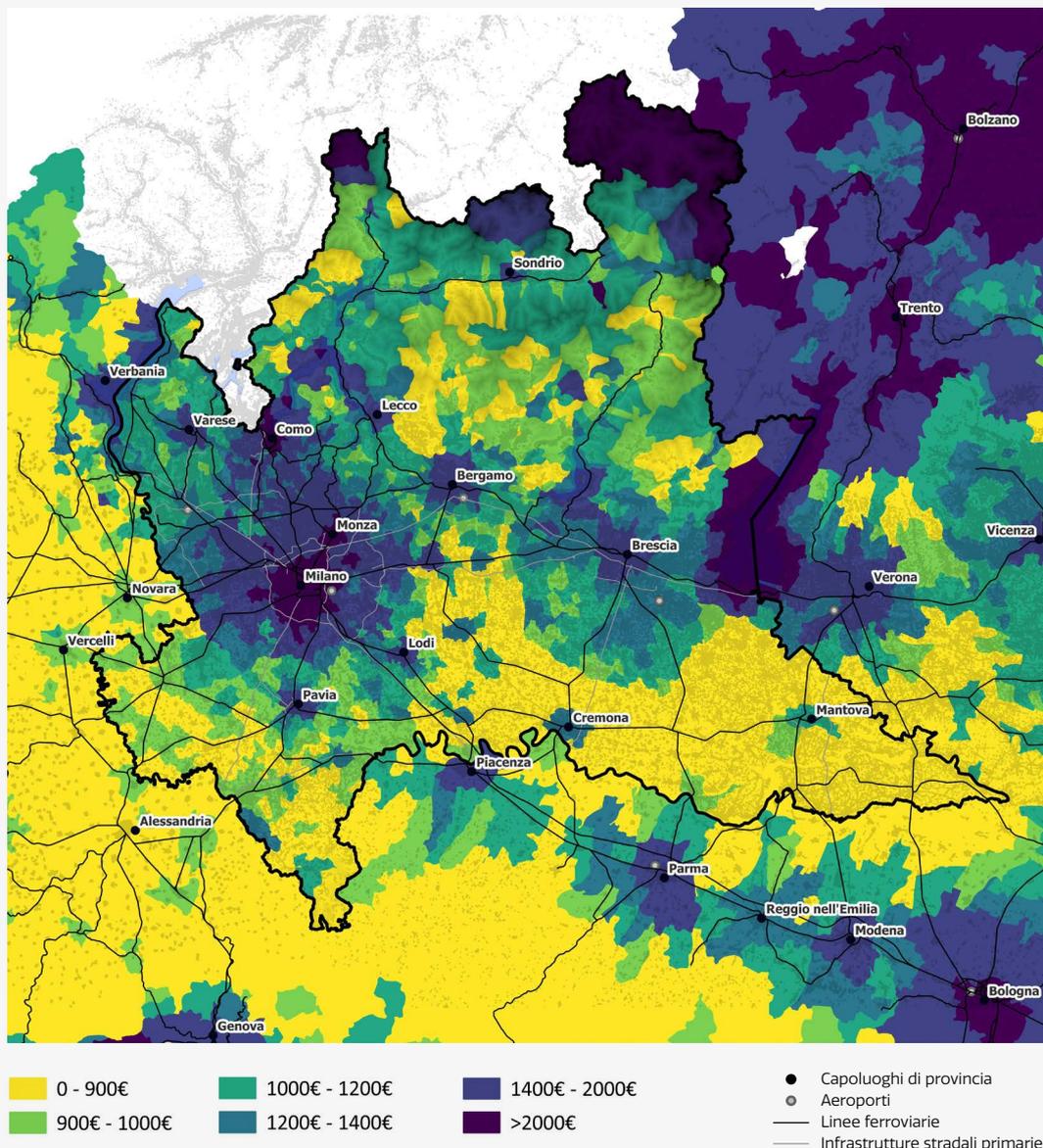
La popolazione di origine straniera in Lombardia rappresenta l'11,6% del totale. I territori con la percentuale più elevata sono quelli della Città Metropolitana Milanese, seguiti dalle province del Centro-sud: Mantova 13,1%, Lodi 12,5%, Brescia 12,2%.

Si evidenziano, in particolare, alcune aggregazioni di comuni con una significativa presenza. Oltre a Milano, e agli altri capoluoghi di provincia, la mappa evidenzia una concentrazione significativa lungo alcune direttrici stradali dirette verso la città centrale.

Si segnalano, inoltre, la Bassa Bresciana, la Val Seriana, e la zona del Lago di Garda a est.

Una quota significativa dei comuni delle province del sud di Cremona e Mantova mostra valori superiori alla media, anche in continuità con quanto accade nelle province dell'Emilia-Romagna.

## 2.1.2 Competitività del territorio

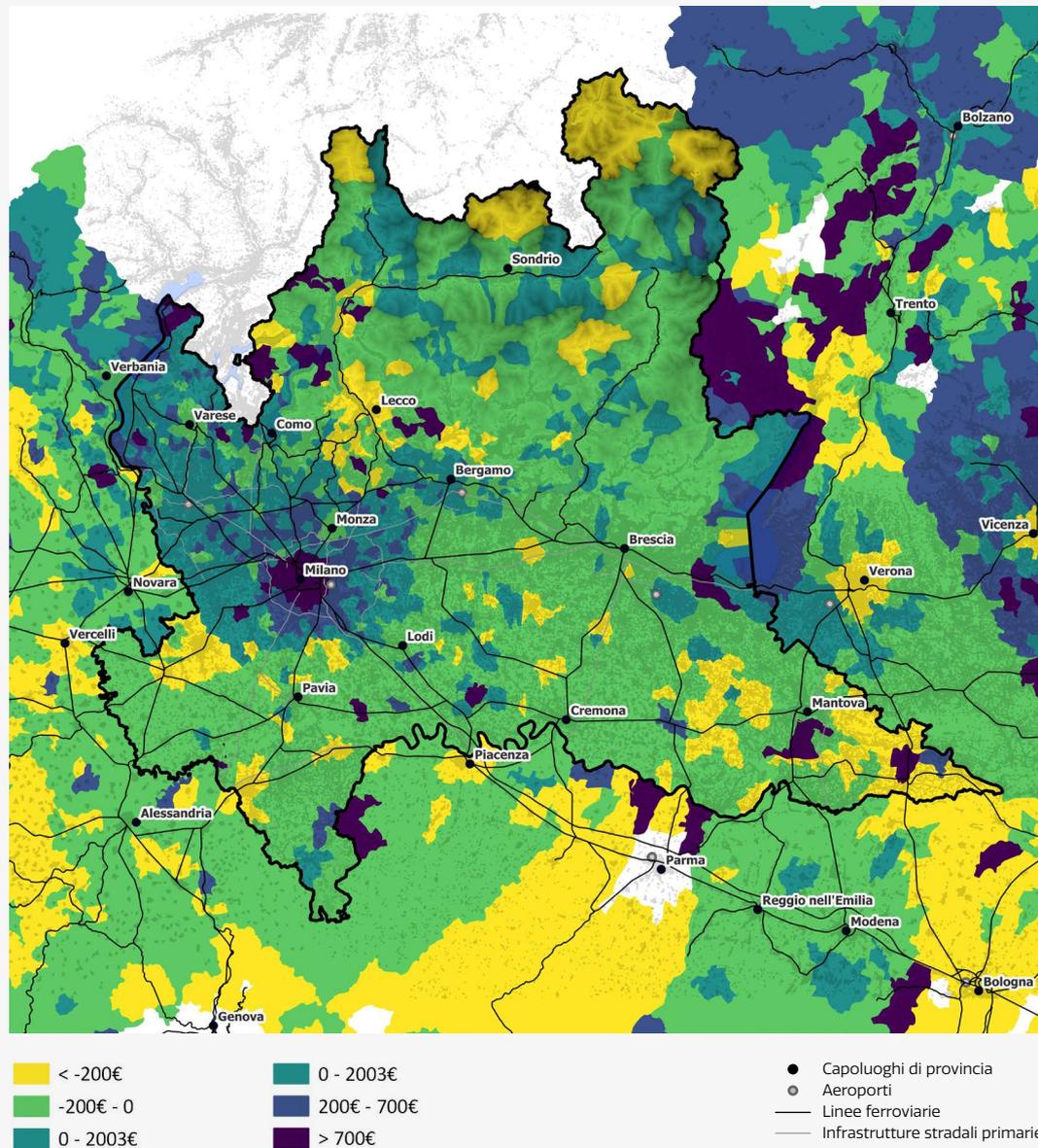
**Tavola 4. Valori di compravendita medi 2022***Elaborazione dati OMI - Osservatorio Mercato Imm. dell'Agenzia delle Entrate primo semestre 2022*

Il valore è ricostruito a partire dalla banca dati OMI che, per ciascuna microzona, fornisce il valore di compravendita minimo e massimo per alcune tipologie edilizie. In questo caso sono stati utilizzati i valori medi per comune delle abitazioni civili, abitazioni economiche e ville e villini. Nelle province di Cremona e Mantova, i valori risultano particolarmente omogenei per lo scarso numero di compravendite effettuate nel periodo considerato come si osserva anche in altre parti di Italia (Novara, Alessandria). I valori più elevati sono evidenti nella zona ovest che da Milano si estende verso la Brianza fino a nord nei territori di Como e Varese. Le zone montane sono caratterizzate da valori differenziati probabilmente a causa della presenza di un mercato di seconde case. La parte sud della regione di Pavia, Cremona e Mantova è quella con valori più bassi ma, come abbiamo già evidenziato, valori molto bassi e scarsa variabilità del dato possono essere determinati dalla scarsità delle compravendite.



**Tavola 5. Valori di compravendita medi 2011-2022**

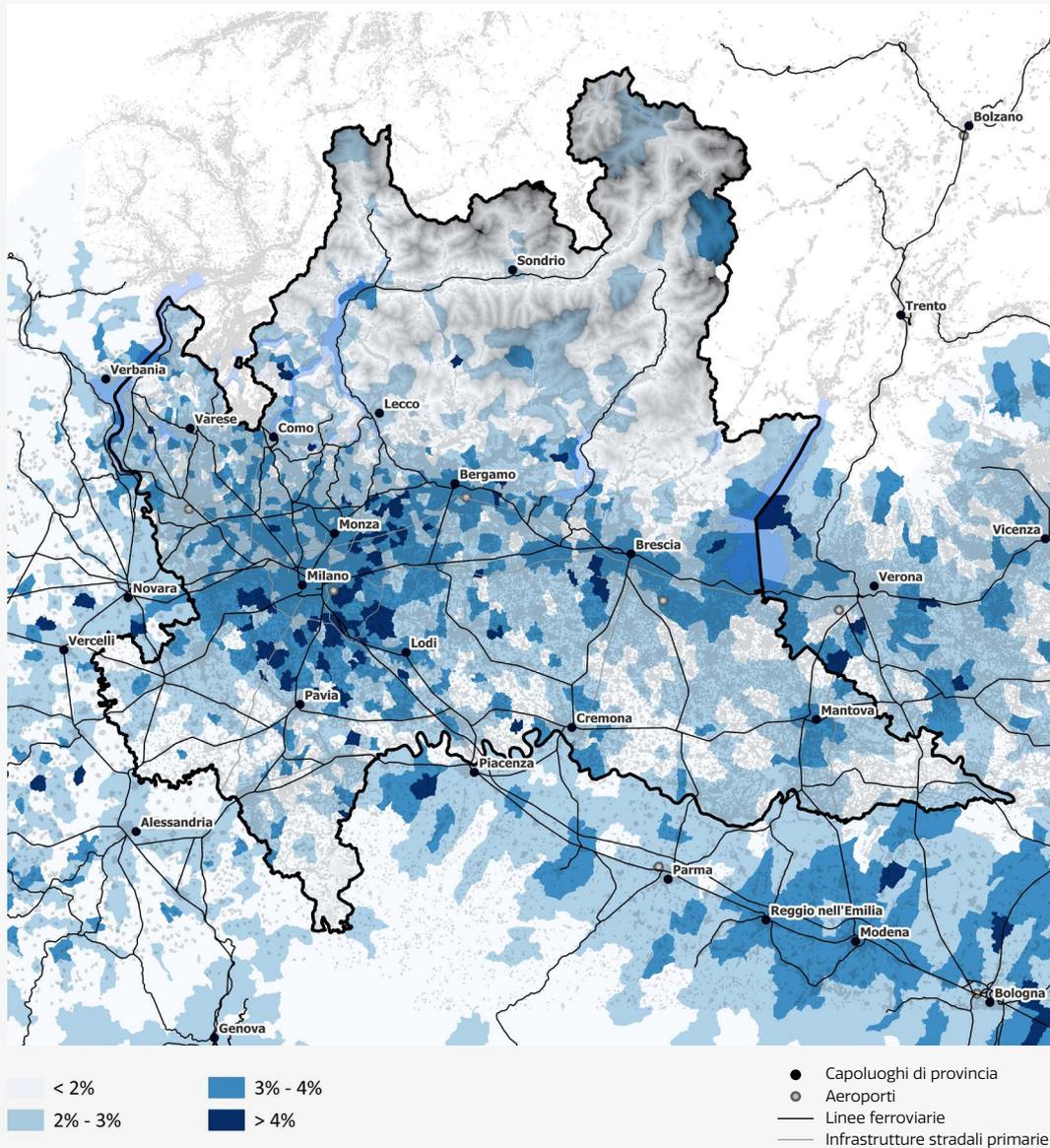
*Elaborazione dati OMI - Osservatorio Mercato Imm. dell'Agenzia delle Entrate primo semestre 2022*



La crescita dei valori medi di compravendita nel periodo 2011-2022 sono evidenti nell'intero territorio della Città Metropolitana di Milano, al cui interno spicca il capoluogo, lungo l'asse del Sempione e nella Brianza meridionale, così come nell'intorno di Bergamo e nei comuni turistici del Garda Bresciano e della Valtellina. Altrove, in modo piuttosto uniforme, i valori sono rimasti costanti o sono diminuiti.

**Tavola 6. Indice del mercato Immobiliare 2021**

Elaborazione dati OMI – Osservatorio Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate 2021  
– volumi di compravendita / stock catastale.



L'indice IMI – Intensità del Mercato Immobiliare rappresenta il rapporto tra i volumi di compravendita e lo stock catastale residenziale disponibile. Si tratta di una percentuale che restituisce la dinamicità del mercato immobiliare in termini di percentuale di immobili compravenduti sugli immobili totali.

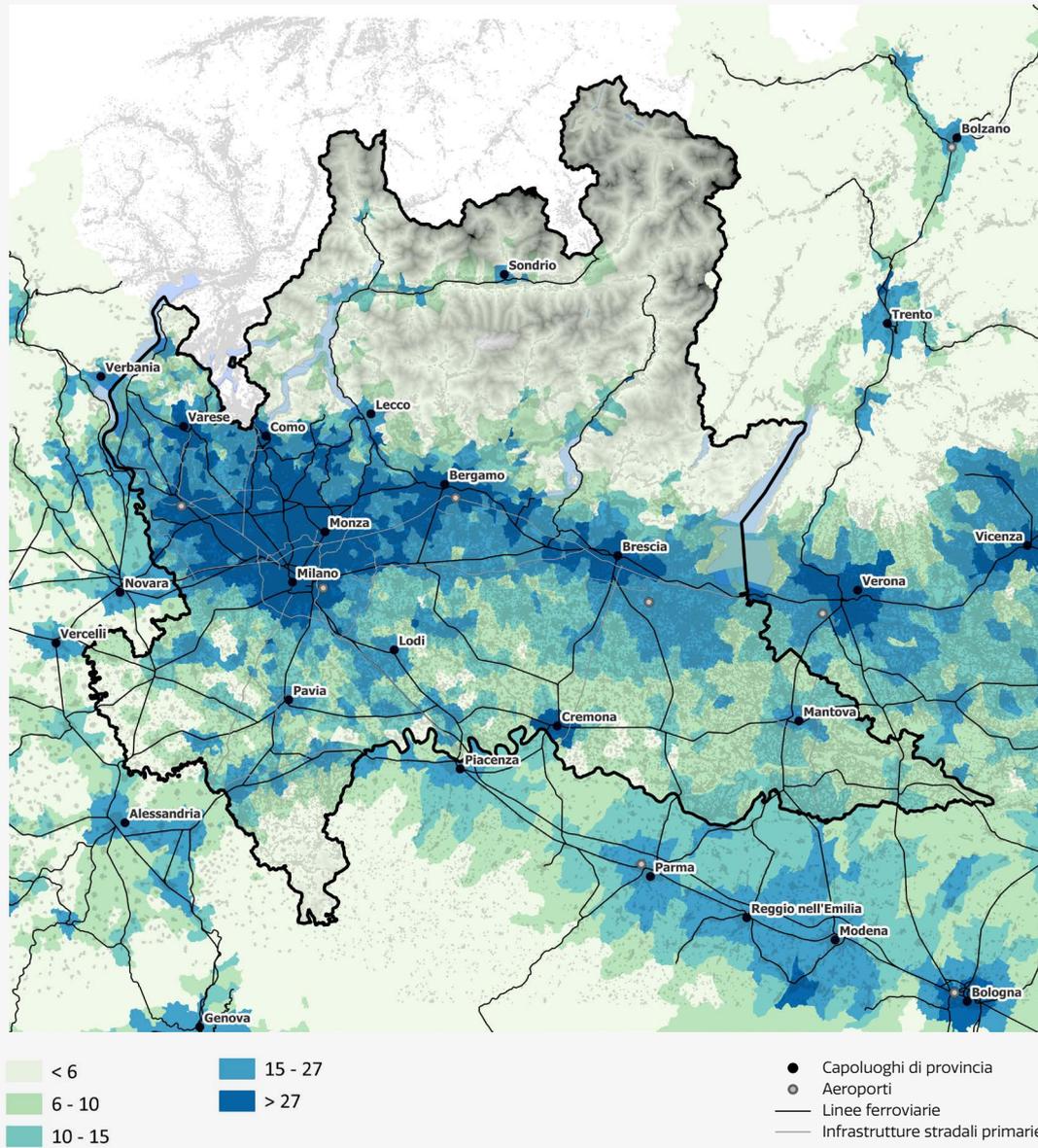
Emergono valori significativi, superiori al 4% nell'anno 2021, in comuni di piccole dimensioni del Sud Milano e nella porzione orientale della Città Metropolitana di Milano. Inoltre, vi sono alcuni episodi di IMI elevato in comuni dal carattere prettamente turistico.

In generale l'area della CMM e i comuni lungo le principali infrastrutture di mobilità sia lungo la direttrice Bergamo – Brescia verso est sia verso Novara mostrano un'elevata dinamicità.

### 2.1.3 Dinamiche di Consumo di suolo

**Tavola 7. Percentuale di suolo consumato sulla superficie amministrativa [%]**

Elaborazione dati ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.  
Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022.

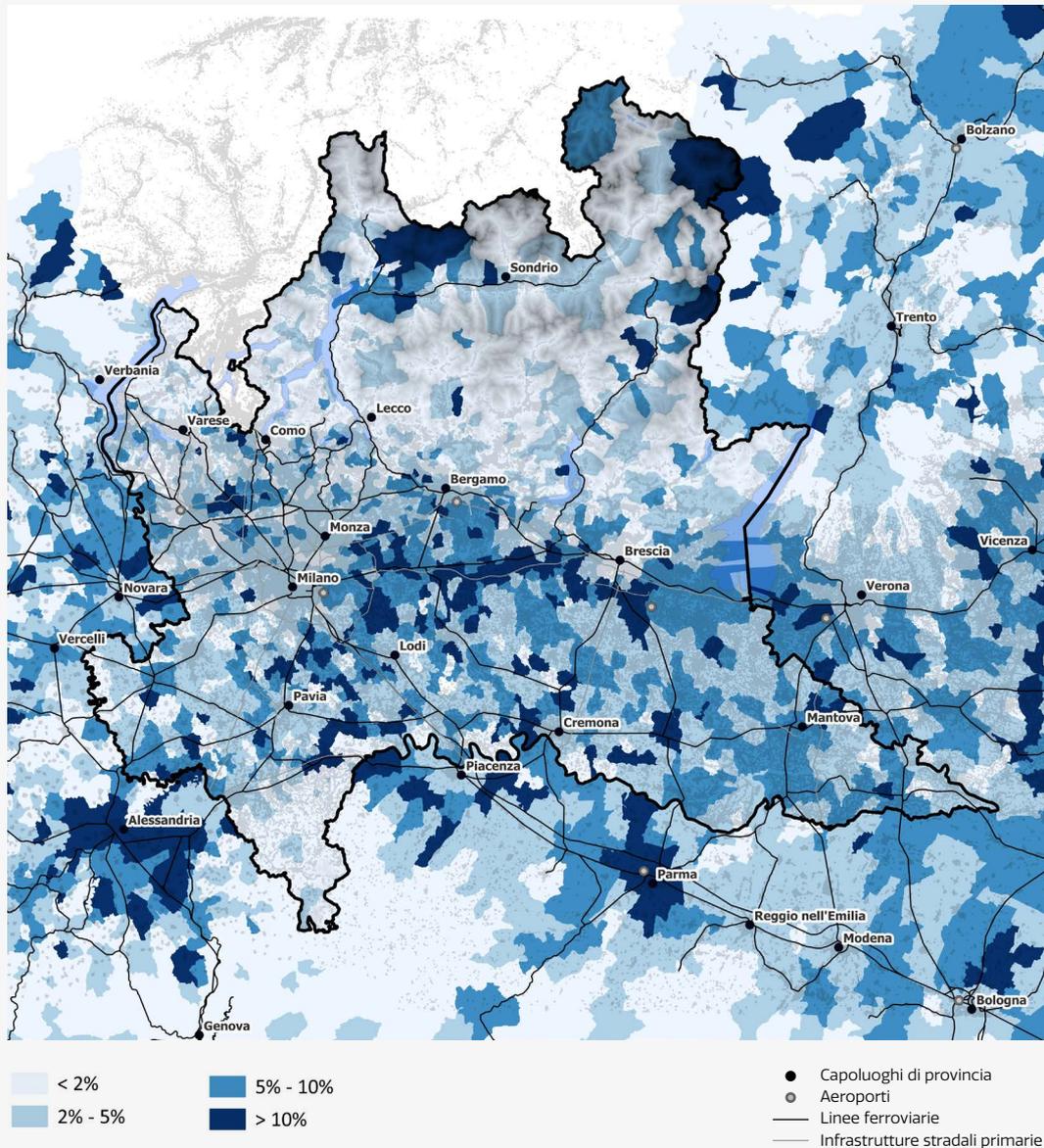


Questa mappa rappresenta la percentuale di territorio urbanizzato sulla superficie amministrativa. Emergono alcuni andamenti tipici dell'urbanizzazione regionale: il continuum di urbanizzato da Milano verso le province pedemontane e lungo gli assi infrastrutturali ad est, l'urbanizzazione del fondo valle.

Nella porzione meridionale della regione risulta più evidente una struttura di centralità urbane circondate da aree meno dense anche se si iniziano ad osservare fenomeni di urbanizzazione in comuni di piccole dimensioni posizionati lungo alcuni assi infrastrutturali (Pavia-Cremona, Lodi-Piacenza).

**Tavola 8. Variazione Consumo di Suolo- Trend ultimi quindici anni**

Elaborazione dati ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.  
Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2022.



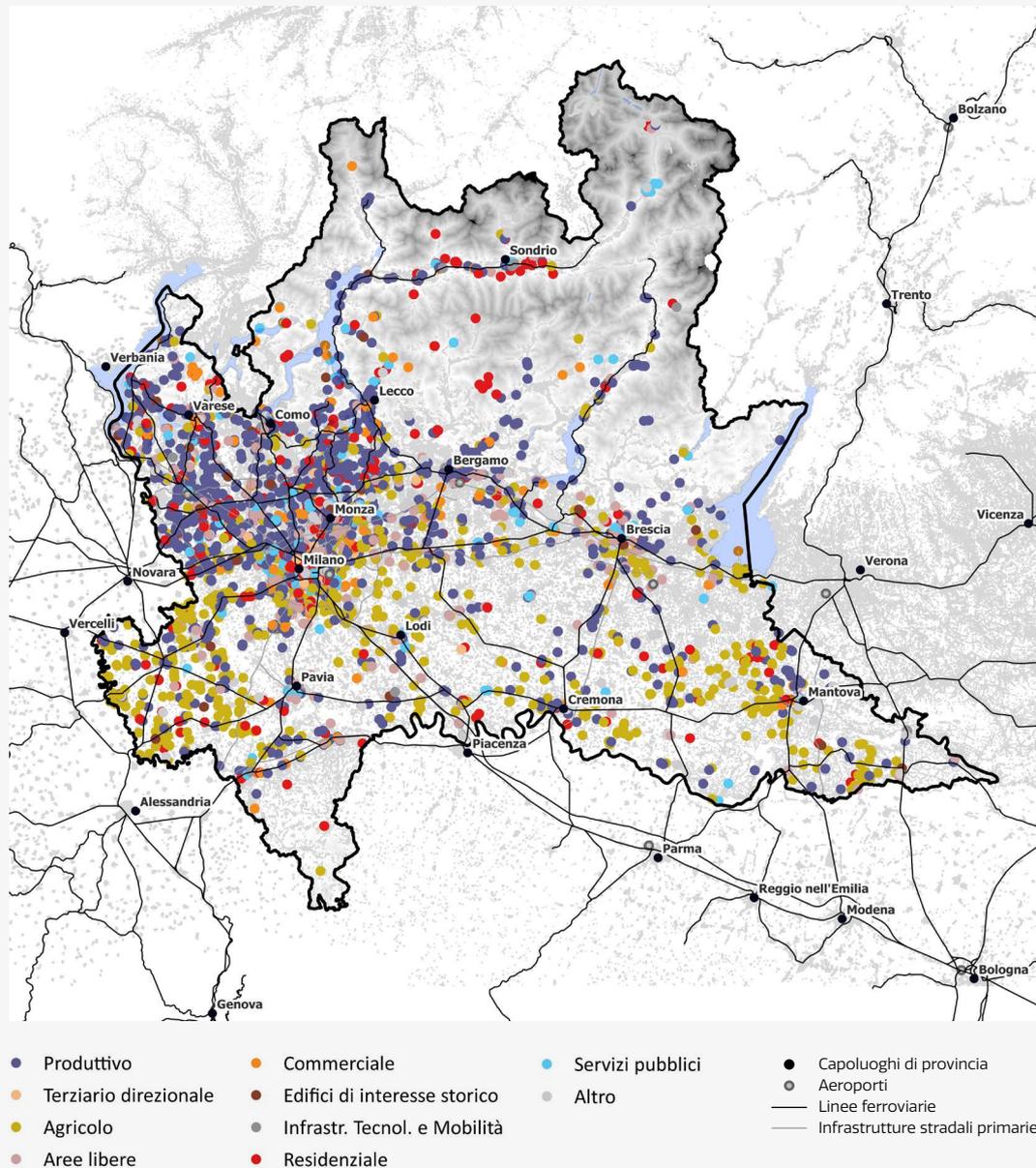
La mappa mostra l'andamento del consumo di suolo negli ultimi 15 anni. Rappresenta quindi la dinamica recente, che è indifferente alle condizioni di urbanizzazioni preesistenti.

In questo caso emergono chiaramente gli elevati livelli di urbanizzazione recenti lungo alcune infrastrutture, ad esempio la Brebemi o lungo la direttrice Pavia-Piacenza-Cremona, che costituiscono occasioni di avvio di fenomeni di consumo di suolo.

Anche in alcuni comuni turistici i fenomeni recenti sono molto significativi.

### Tavola 9. Aree dismesse

Elaborazione dati Maud, DASTU – Politecnico di Milano.



Il database contiene la mappatura delle aree e degli edifici dismesse della regione Lombardia, avviata in occasione degli studi per la "Variante al Piano Paesaggistico Regionale" e proseguita negli anni successivi.

La mappatura è stata effettuata dal Laboratorio Maud del Politecnico di Milano DASTU a partire dai Database Geografici regionali con l'integrazione di rilievi diretti, fonti Web e fotointerpretazione di immagini satellitari e fotografiche, che hanno consentito di individuare localizzazione, geometria e caratteristiche delle singole aree.

Nella mappa si evidenziano i caratteri economici e caratteristici dei luoghi con la dismissione dell'agricolo nella parte sud, l'industriale nella parte più centrale, il residenziale nelle zone a nord.

La caratterizzazione delle diverse tipologie di dismesso può introdurre processi di valorizzazione territoriale di tale consistente patrimonio.



Tavola 10. Distribuzione delle aree dismesse per provincia



**Bergamo**  
**7%**

Superficie totale:	340,8 ha
Numero di aree:	266
Dimensione media:	1,3 ha
Superficie massima:	12,8 ha



**Brescia**  
**11%**

Superficie totale:	528,4 ha
Numero di aree:	280
Dimensione media:	1,9 ha
Superficie massima:	21,3 ha



**Como**  
**3%**

Superficie totale:	138 ha
Numero di aree:	197
Dimensione media:	0,7 ha
Superficie massima:	4,3 ha



**Cremona**  
**4%**

Superficie totale:	190 ha
Numero di aree:	124
Dimensione media:	1,6 ha
Superficie massima:	20,5 ha



**Lecco**  
**4%**

Superficie totale:	181,6 ha
Numero di aree:	299
Dimensione media:	0,6 ha
Superficie massima:	7 ha



**Lodi**  
**2%**

Superficie totale:	103,3 ha
Numero di aree:	81
Dimensione media:	1,3 ha
Superficie massima:	7,2 ha



**Mantova**  
**5%**

Superficie totale:	245,7 ha
Numero di aree:	266
Dimensione media:	1,1 ha
Superficie massima:	18,9 ha



**Milano**  
**34%**

Superficie totale:	1.640 ha
Numero di aree:	1.166
Dimensione media:	1,4 ha
Superficie massima:	58,1 ha



**Monza e Brianza**  
**9%**

Superficie totale:	437 ha
Numero di aree:	482
Dimensione media:	0,9 ha
Superficie massima:	46,6 ha



**Pavia**  
**11%**

Superficie totale:	497,8 ha
Numero di aree:	374
Dimensione media:	1,4 ha
Superficie massima:	33,1 ha



**Sondrio**  
**1%**

Superficie totale:	50,8 ha
Numero di aree:	88
Dimensione media:	0,6 ha
Superficie massima:	8,9 ha



**Varese**  
**9%**

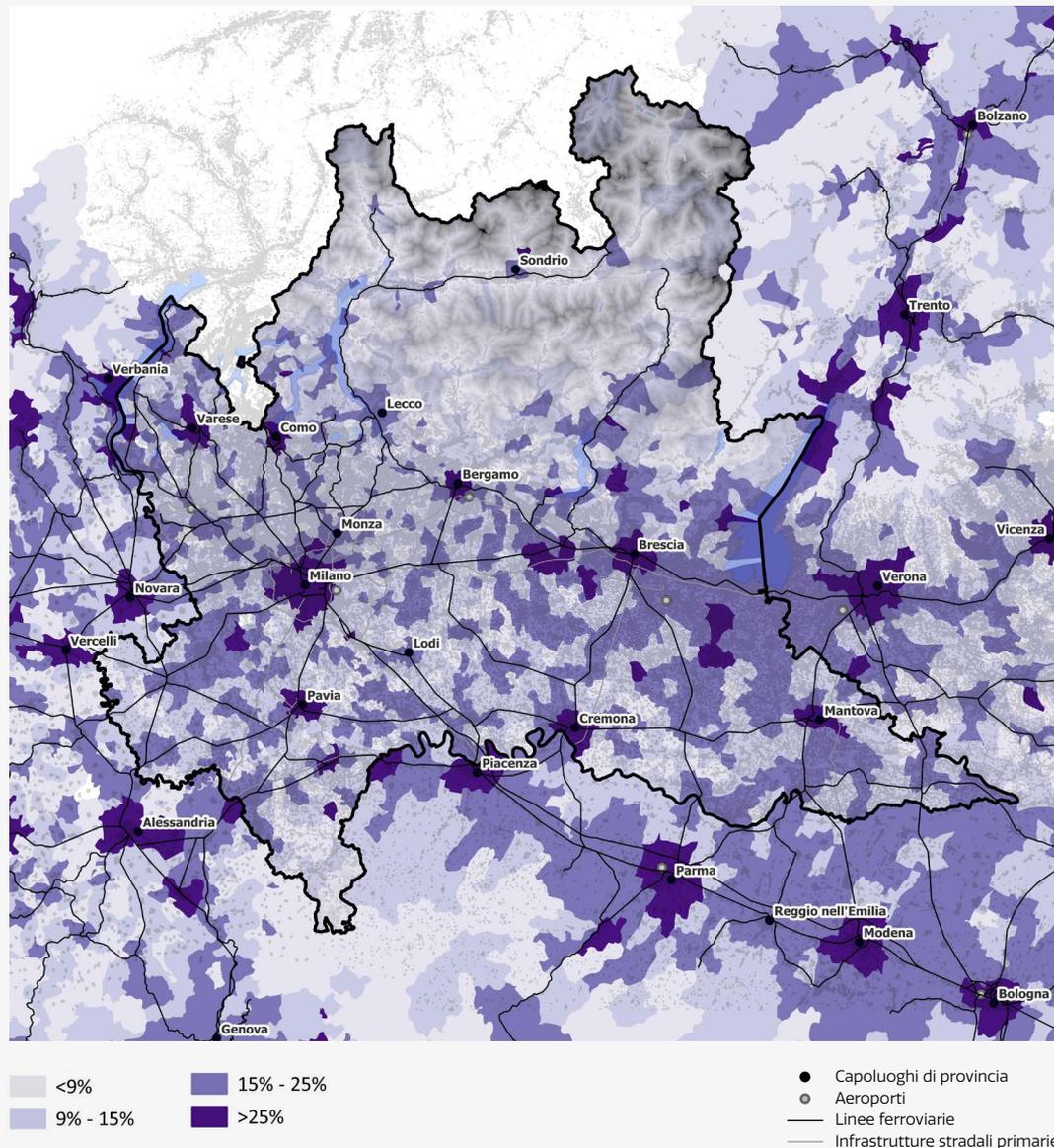
Superficie totale:	421,9 ha
Numero di aree:	401
Dimensione media:	1,1 ha
Superficie massima:	30,3 ha

In questa immagine emergono alcuni dati aggregati relativamente alle province della Lombardia. Si tratta del numero e della superficie complessiva occupata dalle aree, della loro dimensione media e quella massima misurata con procedura GIS. In particolare, emerge la percentuale del numero di aree censite nelle province sul totale regionale.

## 2.1.4 Indicatori di sofferenza urbana

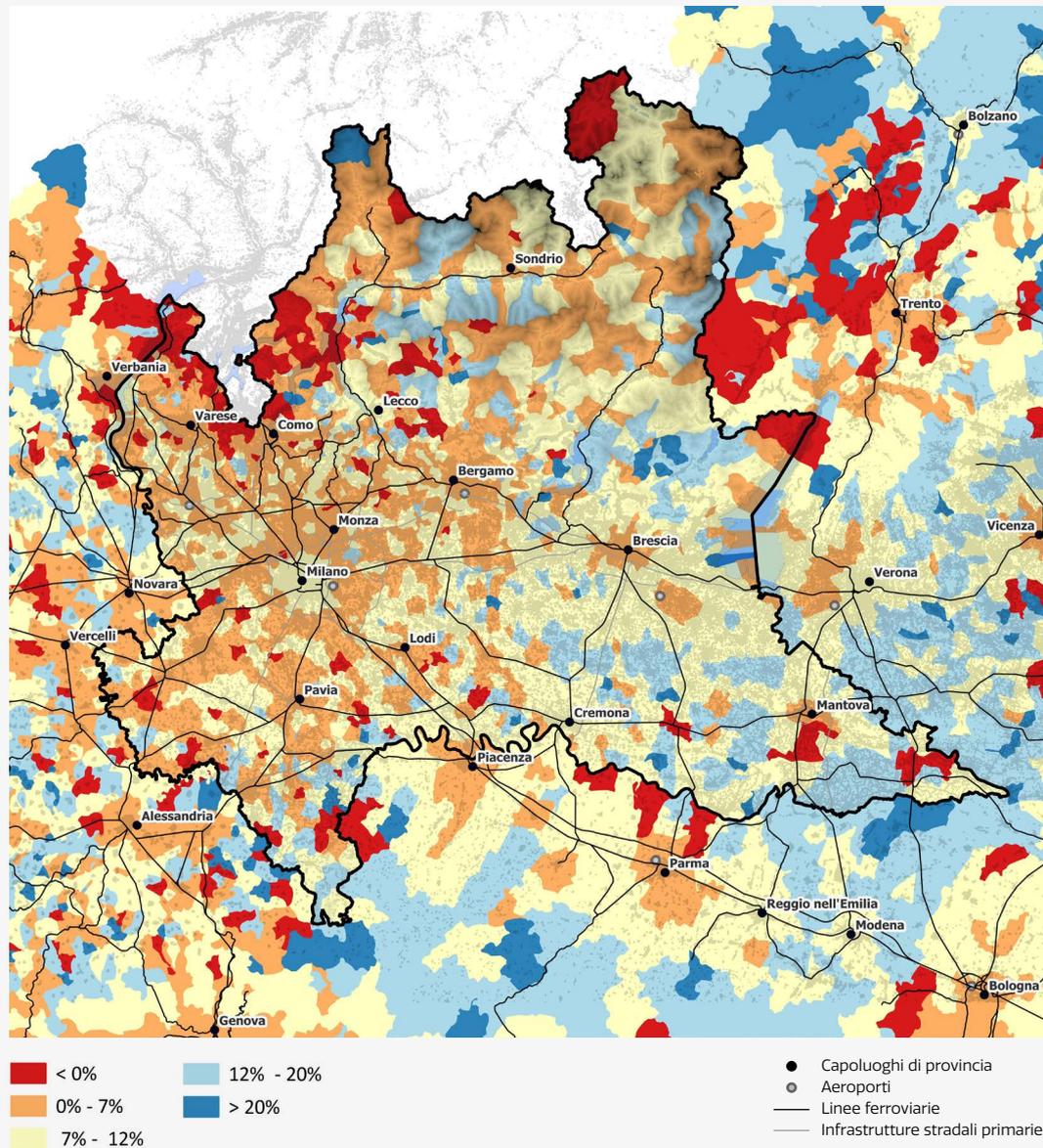
### Tavola 11. Titolo di godimento: affitto

Elaborazione dati Istat Censimento Permanente, 2019



Gli ultimi dati disponibili evidenziano che il 18% delle abitazioni occupate in Regione Lombardia sono in affitto, un dato in linea con quello del 2011.

La mappa della quota della percentuale delle abitazioni in affitto alla scala comunale, mette in luce una situazione molto polarizzata in cui vi sono grandi aree della regione (l'area montana, buona parte della CMM e delle province pedemontane) dove l'affitto è un fenomeno sostanzialmente residuale. Viceversa, nei capoluoghi e in numerosi centri urbani posizionati lungo le principali linee infrastrutturali la quota di affitto è molto superiore al valore medio regionale e testimonia una presenza significativa di questo titolo di godimento che può essere da un lato un indicatore di potenziali condizioni di povertà, dall'altro del livello di attrattività per popolazioni che si stabilizzano temporaneamente per ragioni di lavoro o di studio.

**Tavola 12. Variazione percentuale del reddito medio 2011 - 2020***Elaborazione dati Ministero Economia e delle Finanze Irpef Persone Fisiche 2011 - 2020*

Il reddito medio per comune per gli anni 2011 e 2020 è stato calcolato dividendo l'ammontare dell'imponibile totale di tutte le tipologie di reddito per il numero di contribuenti.

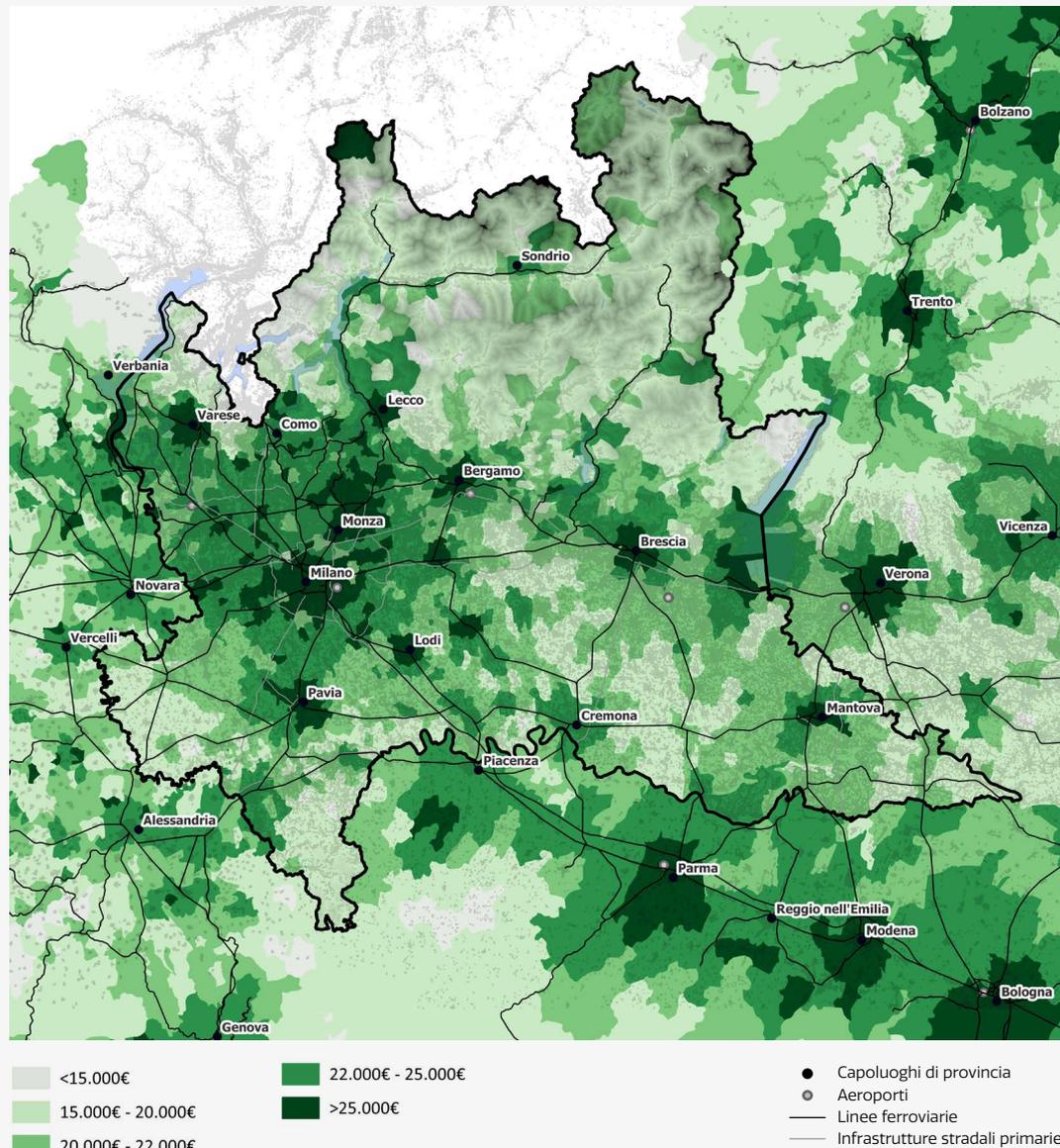
L'indicatore restituisce la variazione percentuale tra il 2011 e il 2020.

In questa mappa si deve tenere conto dell'inflazione che rende il valore rappresentato come un'indicazione/suggerimento più che una rappresentazione reale della struttura economica e retributiva del territorio.

A partire da questa premessa i territori a nord est a confine con la Svizzera sono quelli maggiormente in decrescita, mentre quelli a maggior sviluppo sono quelli tra Brescia e Mantova dove quasi tutti i comuni hanno avuto variazioni positive. L'incremento del reddito, seppur con intensità diverse, risulta in ogni caso piuttosto generalizzato.

### Tavola 13. Reddito medio 2020

Elaborazione dati Ministero Economia e delle Finanze Irpef Persone Fisiche 2020



Il reddito medio per comune è stato calcolato dividendo l'ammontare dell'imponibile totale di tutte le tipologie di reddito per il numero di contribuenti.

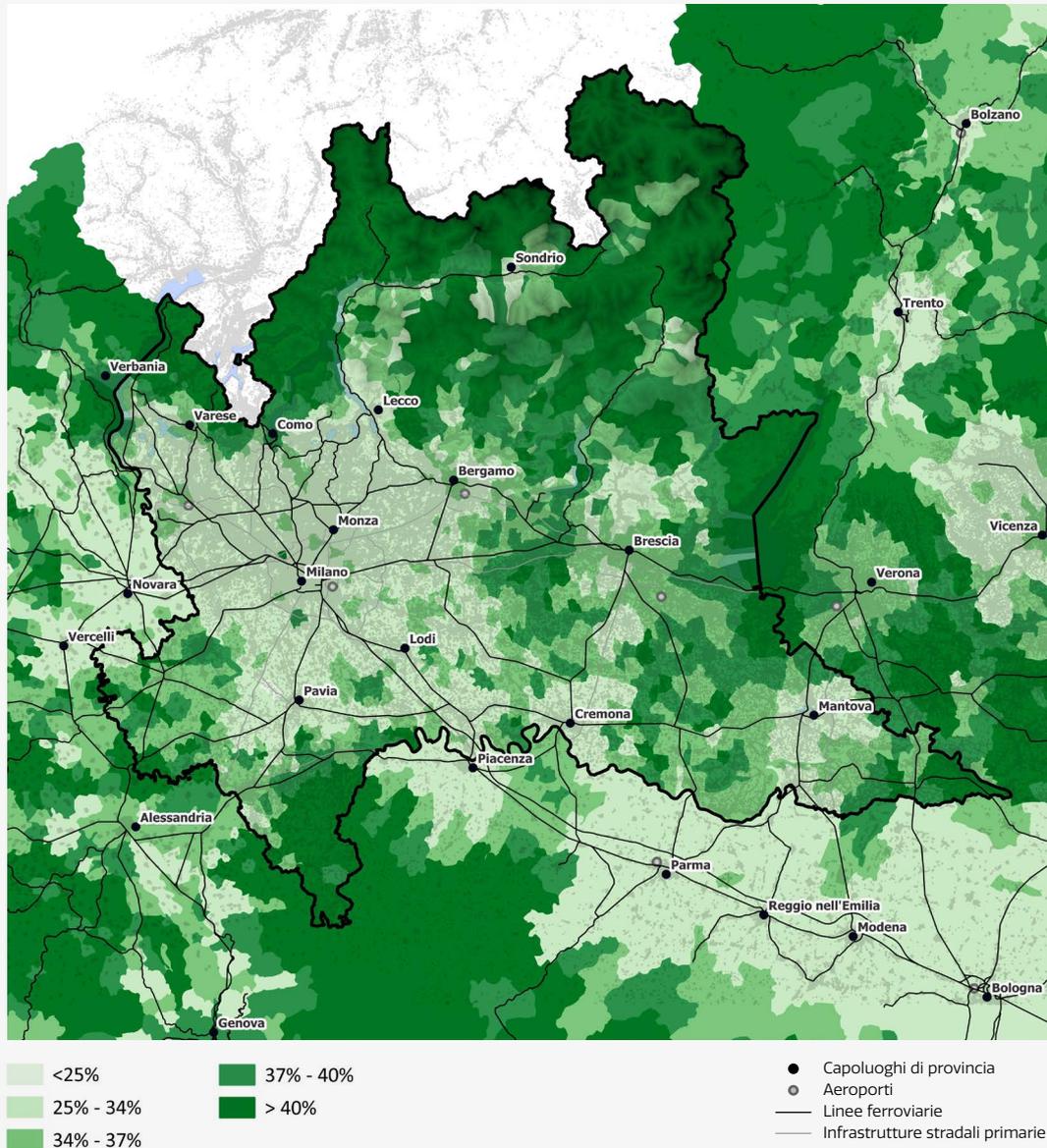
Si vedono emergere con valori più elevati i capoluoghi principali, la zona nord ovest che partendo da Milano coinvolge la Brianza fino a Lecco.

Le aree con redditi più bassi sono quelle a montane a nord e quelle agricole a sud di Pavia e nelle vicinanze di Cremona.

È in ogni caso evidente un effetto «calamita» del capoluogo, che ha un reddito più elevato dei comuni adiacenti (i quali, a loro volta, presentano redditi più elevati dei comuni più distanti).

**Tavola 14. Frequenza percentuale di reddito minore di 15.000 € 2020**

*Elaborazione dati Ministero Economia e delle Finanze Irpef Persone Fisiche 2020*



L'indicatore rappresenta la quota di contribuenti con reddito inferiore a € 15.000.

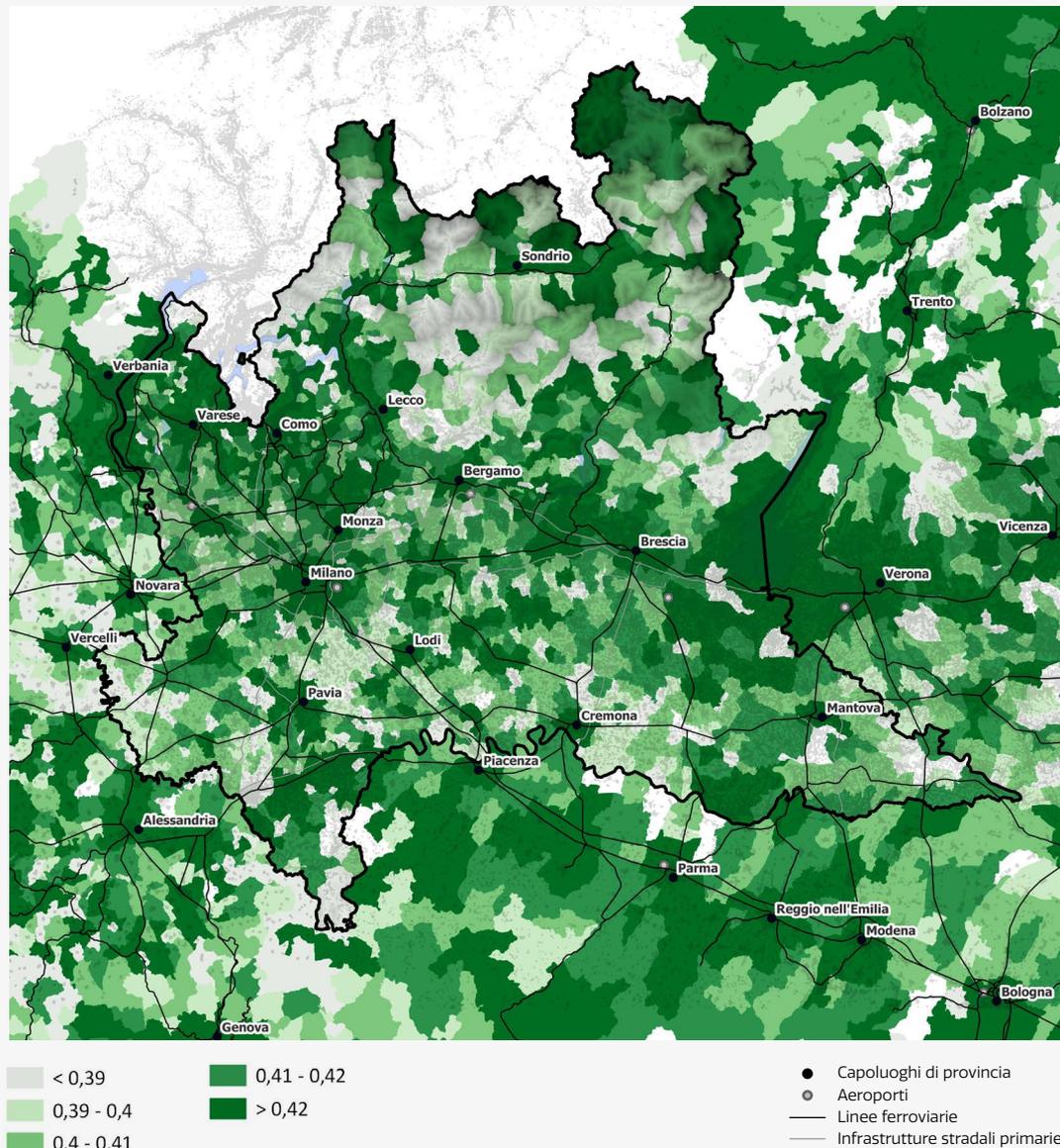
I territori principalmente coinvolti da questo fenomeno sono sia quelli montani a nord della regione a sud nelle zone agricole del pavese ma anche quelli della bassa bresciana e del mantovano.

In quest'ultimo caso, il dato potrebbe essere correlato con la presenza significativa di residenti di origine straniera.

Ci sono inoltre alcuni comuni nella cintura milanese che hanno una popolazione con più del 30% di contribuenti con redditi al di sotto dei 15.000.

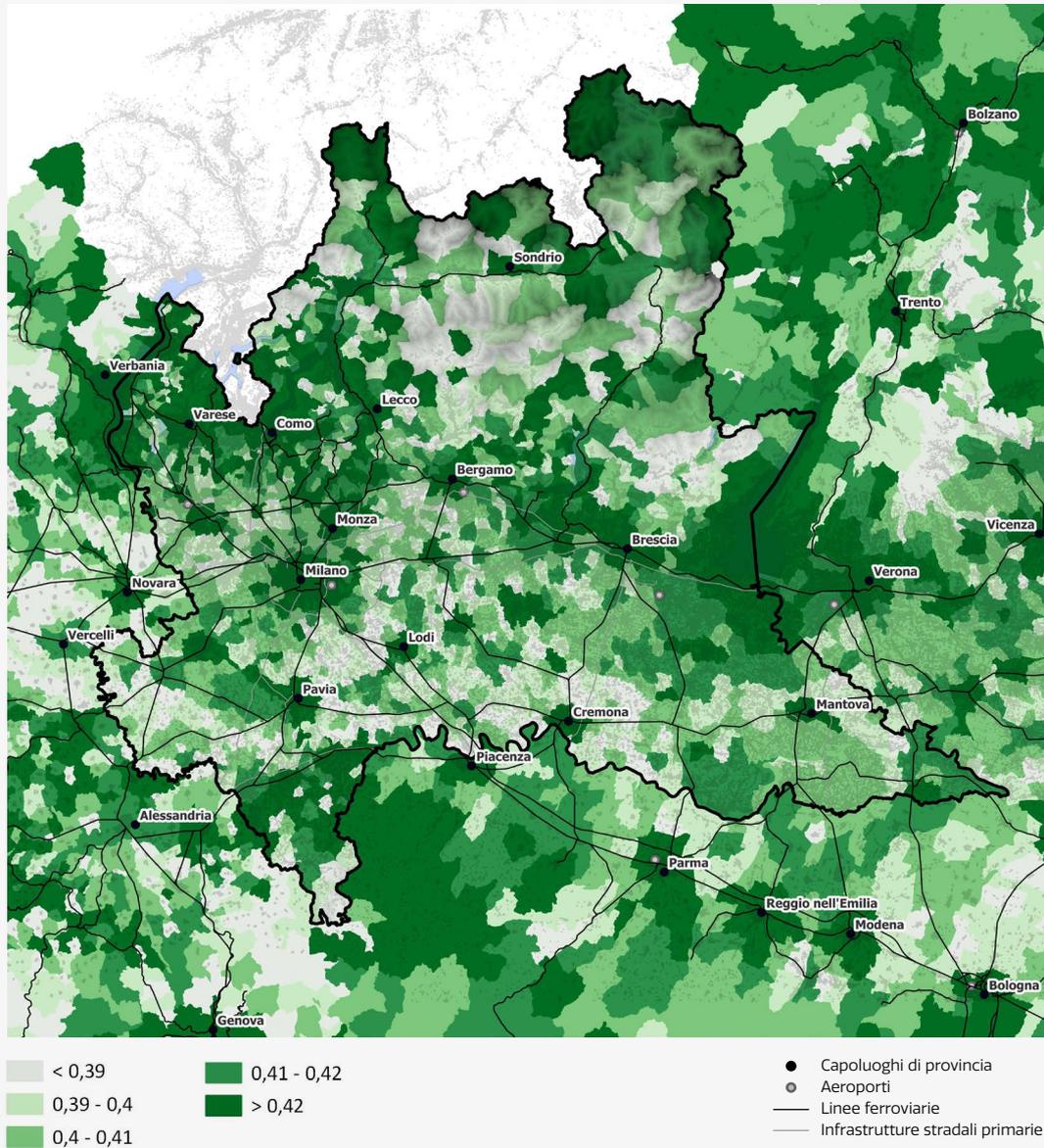
### Tavola 15. Indice di Gini 2011

Elaborazione dati Ministero Economia e delle Finanze Irpef, Persone Fisiche 2011



L'indice di Gini costituisce una misura della disuguaglianza nella distribuzione dei redditi. Quando l'indice è uguale a 1 significa che si ha la massima disuguaglianza, quando vale 0 il reddito è distribuito in modo equo.

L'indice viene calcolato per ogni comune misurando l'ammontare dei redditi nelle diverse fasce di reddito rispetto al numero di contribuenti per fascia. Valori alti corrispondono a una ricchezza maggiormente accumulata nelle fasce reddituali alte che non corrispondono a quelle maggiormente frequenti a livello di dichiarazioni.

**Tavola 16. Indice di Gini 2020***Elaborazione dati Ministero Economia e delle Finanze Irpef Persone Fisiche 2020*

In generale il dato messo a confronto con quello del 2011 evidenzia un miglioramento della disuguaglianza nei territori più interni.

Le zone con maggiore disuguaglianza che emergono in modo diffuso sono quelle a nord est nei territori di Como e Lecco dove anche la frequenza dei redditi al di sotto dei 15.000€ è particolarmente forte. Emergono tutti i capoluoghi e i comuni di prima cintura.

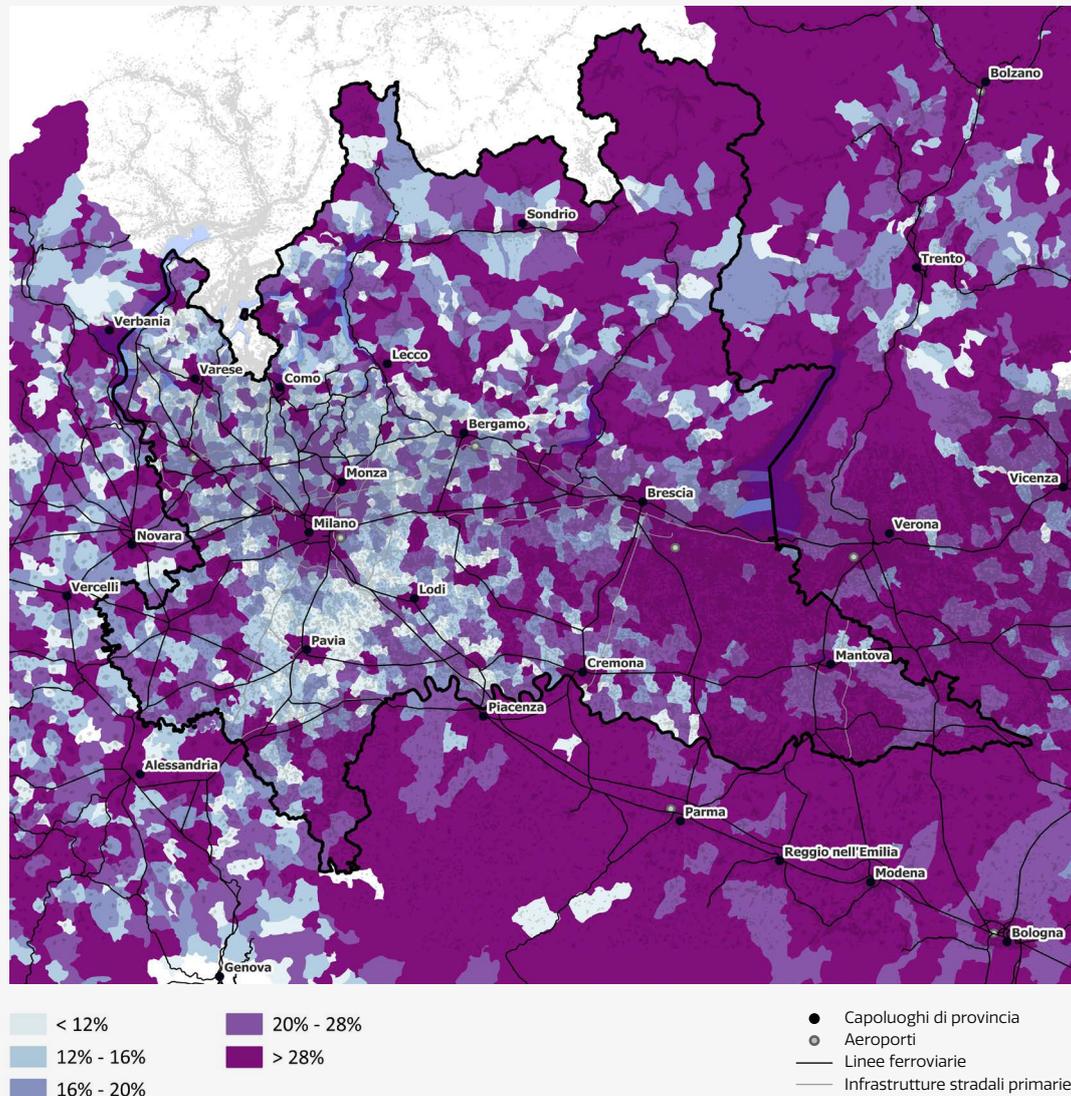
La zona tra Bergamo e Brescia è particolarmente coinvolta da questo fenomeno.

In generale è evidente un fenomeno di concentrazione della ricchezza generata da redditi nei capoluoghi e nei comuni adiacenti mentre nel 2011 tale condizione era più generalizzata.

## 2.1.5 Profili di accessibilità/centralità–marginalità

**Tavola 17. Auto–contenimento**

Elaborazione dati Istat Censimento Permanente, 2019



L'indice di auto–contenimento è calcolato dividendo i movimenti interni a ciascun comune per motivi di lavoro con la somma dei movimenti interni e in uscita. Restituisce la capacità di ciascun comune di trattenere al proprio interno i propri residenti che lavorano, ed è quindi un indicatore utile per verificare il livello della domanda di lavoro che è soddisfatta grazie alla presenza di unità locali nei comuni di residenza.

I valori più bassi rappresentano, quindi, quei comuni fortemente dipendenti, cioè che generano flussi di mobilità in uscita per motivi di lavoro. Buona parte del Sud Milano e, in misura minore, della porzione settentrionale della Città Metropolitana di Milano si trovano in questa condizione. Si tratta dei comuni che gravitano in modo significativo su Milano. Livelli di auto–contenimento più elevati si registrano nella parte orientale della regione, a testimonianza di un tessuto produttivo industriale e agricolo che probabilmente garantisce un'offerta di posti di lavoro significativa. Lo stesso fenomeno si osserva in alcune valli della provincia di Brescia e di Bergamo.

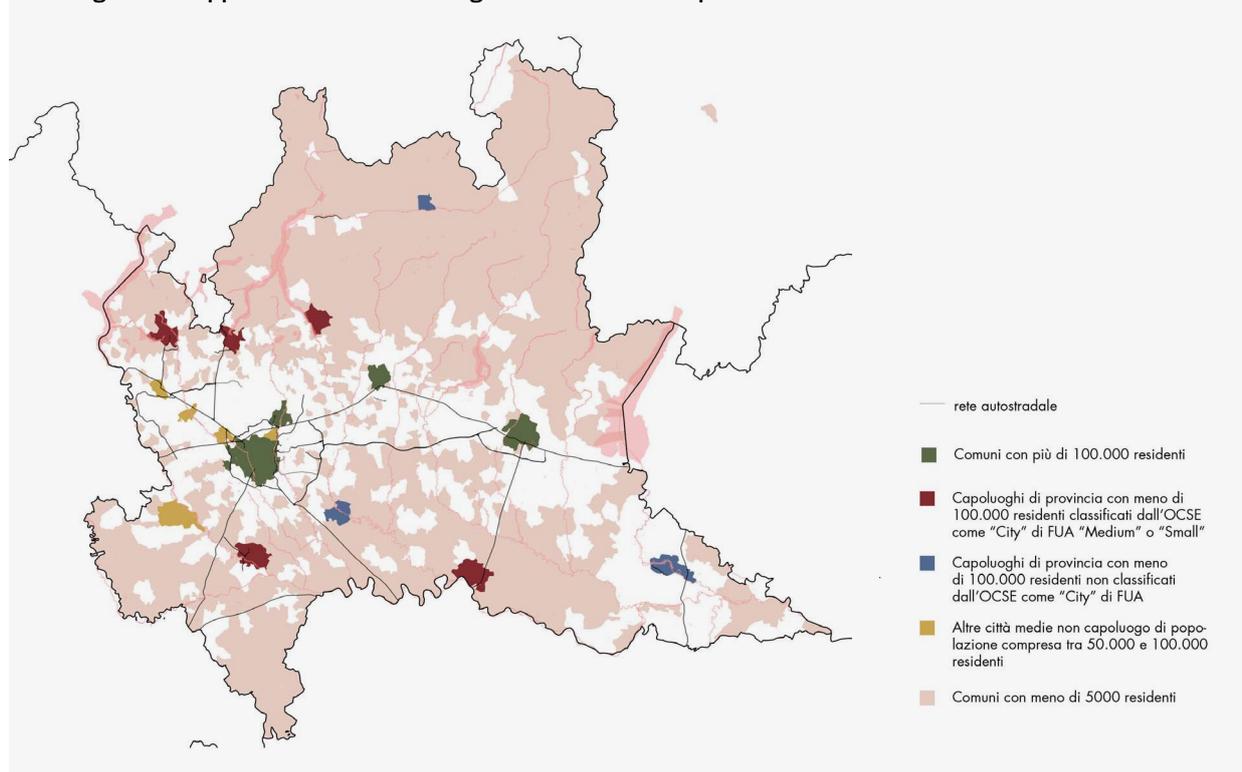
## 2.2 Un ragionamento aggregato su alcune dinamiche di lungo periodo

In questa sezione presentiamo i risultati di una ricerca sulle dinamiche sociodemografiche del territorio regionale che ci sembra consentono di approfondire il quadro analitico che emerge dai dati riportati nel capitolo 2.1.

### 2.2.1 La struttura urbana del territorio lombardo

Secondo i dati ISTAT 2019 (anno in cui è stata condotta la ricerca da cui è tratto questo focus: vedi Curci et al. 2020), nei circa 1500 comuni della Lombardia risiedono circa 10 milioni di persone, una quota pari a 1/6 dell'intera popolazione italiana. Tuttavia, a fronte di una così alta concentrazione demografica, nella regione italiana più popolosa vi sono soltanto quattro comuni con più di 100.000 abitanti – Milano (1.378.689), Brescia (198.536), Monza (123.397) e Bergamo (121.639) – e 1.077 comuni con meno di 5.000 abitanti (oltre il 70% dei comuni lombardi). Le città medie lombarde, invece – qui intese come i comuni capoluogo classificati dall'OCSE come "City" di Aree Urbane Funzionali (FUA) di rango "Medium" o "Small" –, sono Como (82.522), Cremona (72.680), Lecco (48.333), Pavia (73.086) e Varese (80.559), mentre i tre capoluoghi di provincia della Lombardia esclusi da questa classificazione sono Mantova (49.403), Lodi (45.872) e Sondrio (21.590). Considerando il dato prettamente demografico, alle città medie con funzione di capoluogo provinciale vanno ad aggiungersi anche i comuni di Busto Arsizio (83.628), Sesto San Giovanni (81.393), Cinisello Balsamo (75.581), Vigevano (63.426), Legnano (60.481), Gallarate (53.339) e Rho (50.602). Nella figura 2 è possibile apprezzare (in negativo) il **fenomeno di regionalizzazione urbana che interessa non solo il sistema metropolitano milanese, ma tutto l'asse pedemontano e di "alta" pianura** che va da Gallarate a Brescia. Allo stesso tempo si nota l'assetto di tipo più tipicamente "provinciale" delle altre città medie lombarde, con una parziale eccezione **dei capoluoghi insubrici in quanto raggiunti dagli effetti della "esplosione metropolitana" milanese e brianzola.**

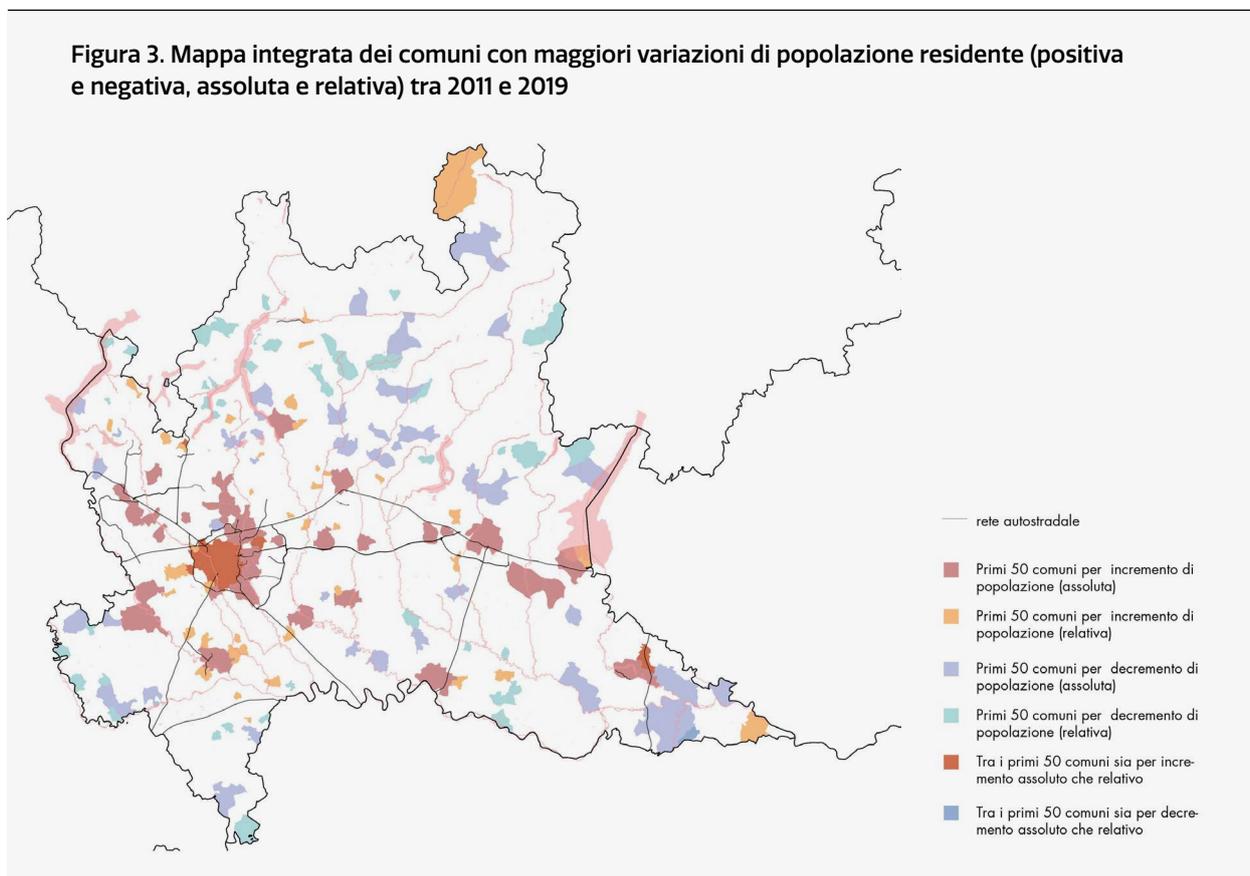
Figura 2. Mappa sintetica delle città grandi e medie e dei piccoli comuni della Lombardia.



## 2.2.2 Variazioni demografiche recenti

Se guardiamo alla variazione della popolazione residente tra 2011 e 2019, nell'arco temporale di soli 8 anni circa la metà (740) dei comuni lombardi sono segnati da andamenti negativi per una perdita complessiva – non ragguardevole in proporzione al dato relativo – di circa 60.000 abitanti (-0,6%). In termini assoluti, il comune che ha perso popolazione in modo più drastico è Lumezzane (-1.260 abitanti), nella Val Trompia, un centro noto per la sua rapida industrializzazione, in particolare nel settore metallurgico. In termini percentuali, invece, i comuni con variazioni negative più significative sono Semiana (-24,15 %), Duno (-24%), Brallo di Pergola (-24,6%) e Velezzo (-25,7%). Significativi sono anche gli andamenti di alcuni dei comuni di prima cintura di Milano che hanno avvitato un recente processo di contrazione dopo aver conosciuto una lunga fase di crescita. Nella figura 2 si vede come le più consistenti variazioni positive, in valore assoluto, non riguardano soltanto i comuni più popolosi, come è ovvio, ma anche alcuni comuni minori, in particolare in tutto il settore orientale della regione urbana che circonda la città di Milano. Significative per andamento positivo sono i comuni di prima fascia a nord e ad est di Milano, e alcuni comuni che si collocano lungo i principali corridoi infrastrutturali, come nel caso del tratto lombardo della Strada europea E62, la A4 Serenissima e la A35 Brebemi, consolidando ulteriormente i territori del nord-est della regione lombarda. Le variazioni positive in termini percentuali segnalano una crescita della prima cintura di Pavia e di alcuni comuni collocati attorno ai laghi prealpini e mostrano soprattutto una tendenza dei capoluoghi nel drenare risorse ai territori limitrofi. Le variazioni negative, invece, si evidenziano in termini assoluti in tutte le aree interne lombarde, incluse la Lomellina e il Basso Mantovano, ma in termini relativi soprattutto nei territori montani tra le province di Lecco, Bergamo e Sondrio in cui è possibile osservare intere valli montane con andamenti negativi.

**Figura 3. Mappa integrata dei comuni con maggiori variazioni di popolazione residente (positiva e negativa, assoluta e relativa) tra 2011 e 2019**





### 2.2.3 Dinamiche demografiche nel periodo lungo (1911–2019)

Per indagare le dinamiche demografiche nel lungo periodo si è deciso di osservare i dati della popolazione residente a partire dal Censimento generale della popolazione del 1911.

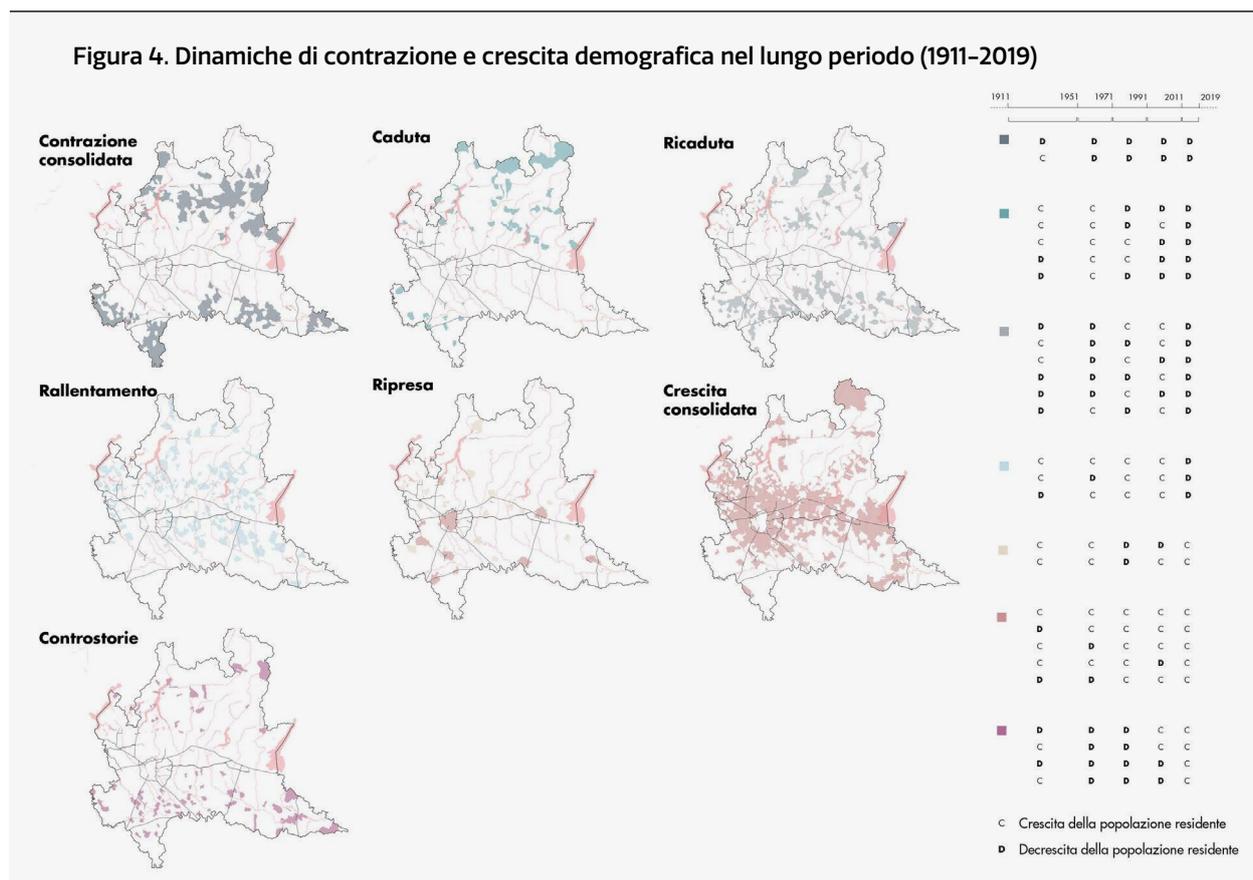
All'interno di questo lungo periodo abbiamo individuato cinque intervalli temporali significativi, di diversa durata, associati, sebbene in modo indicativo, ad alcuni eventi storici rilevanti: il primo e più ampio intervallo è quello in cui ricadono le due guerre mondiali (1911–1951); il secondo, che abbiamo associato agli anni del boom economico e della crescita urbana concentrata, comprende il ventennio 1951–1971; il terzo intervallo, associato alla fase di emersione le cosiddette 'tre Italie' secondo la proposta interpretativa di Arnaldo Bagnasco (1977), corrisponde alla fase di industrializzazione e urbanizzazione diffusa che copre grossomodo il ventennio 1971–1991; il quarto compreso tra il 1991 e il 2011, è associato al periodo che va dalla nascita dell'Unione Europea fino alla crisi finanziaria e al Trattato di Lisbona; il quinto e più breve (2011–2019) lo abbiamo associato, infine, agli anni post-crisi finanziaria e pre-crisi pandemica. Appare chiaro come la divisione non uniforme degli intervalli temporali sia dettata da necessità di scomposizione e di analisi più che a delle velleità di periodizzazione. Si tratta di una suddivisione imperfetta in cui gli eventi descritti si rincorrono, sovrapponendosi anche per lunghi tratti. Ciononostante, tale scomposizione in cinque intervalli distribuiti in oltre cento anni di storia permette di costruire una matrice da cui è possibile ricavare, per ogni comune, una sequenza di bilanci demografici in cui si alternano o ripetono fasi di crescita (C) o decrescita (D) (figura 4).

Sono emerse nel complesso 32 tendenze che ci permettono di ragionare sulle non scontate implicazioni territoriali di questo 'gioco' di svuotamenti e addensamenti demografici. Lavorando per successive aggregazioni delle 32 tendenze abbiamo **distinto 7 profili evolutivi sintetici**: da un lato dinamiche di **"crescita consolidata"** (comuni che hanno registrato una variazione positiva della popolazione nell'ultimo intervallo e almeno in altri tre intervalli precedenti, ad eccezione dei comuni che hanno perso popolazione nell'intervallo centrale, oppure che hanno avuto una crescita continuativa nei tre intervalli più recenti) a cui si affiancano processi **che abbiamo definito di "ripresa"** (comuni che hanno registrato una crescita demografica nell'ultimo intervallo dopo aver perso popolazione solo nei due precedenti intervalli oppure comuni con una variazione negativa nel solo intervallo centrale) e, in alcuni casi, **"controstorie"** (comuni che hanno registrato una crescita della popolazione nell'ultimo oppure negli ultimi due intervalli dopo aver perso popolazione in almeno due dei precedenti intervalli); dall'altro **"rallentamenti" recenti** (comuni che hanno perso popolazione nell'intervallo più recente dopo aver guadagnato popolazione almeno nei due precedenti intervalli), **processi di "caduta"** (comuni che hanno perso popolazione negli ultimi due o tre intervalli dopo aver guadagnato in almeno due intervalli precedenti oppure comuni che hanno perso popolazione nell'ultimo intervallo e in quello centrale dopo aver guadagnato nei precedenti intervalli) o **di "ricaduta"** (comuni che hanno perso popolazione nell'ultimo o negli ultimi due intervalli dopo aver avuto brevi fasi di crescita negli intervalli immediatamente precedenti) che si affiancano a dinamiche di **"contrazione consolidata"** (comuni che hanno registrato una variazione negativa della popolazione negli ultimi quattro oppure in tutti i cinque intervalli temporali).

Si tratta di processi di crescita, decrescita e stagnazione che negli anni non sono stati intercettati dalle politiche pubbliche, le quali non sono state capaci né di arginarli, tantomeno di favorirli. Tuttavia, si tratta di processi **che hanno bisogno di un riconoscimento dagli attori pubblici**, perché se da una parte la loro combattività e persistenza è tale da rendere questi territori irrimediabilmente rassegnati a processi di contrazione, esistono processi che permettono ancora alcuni margini

di manovra. Infatti, alcune controstorie, rallentamenti, cadute e ricadute hanno necessità di essere trattati in maniera strategica.

Dalla lettura delle carte della figura 5, **la Lombardia appare abbastanza nettamente divisa in due, con l'asse Milano-Brescia caratterizzato da crescita consolidata e fenomeni di ripresa**, mentre il resto del territorio regionale è caratterizzato da condizioni piuttosto eterogenee di contrazione consolidata, caduta, ricaduta e rallentamento. Significativa è la dinamica di rallentamento che interessa principalmente i territori di valle, di pedemonte e della fascia medio-bassa padana. È interessante notare come i fenomeni di ripresa abbiano interessato quasi esclusivamente comuni raggiunti o prossimi alla rete autostradale. Inoltre, se le "controstorie" si leggono principalmente nella bassa padana tra Pavia, Lodi e Cremona, i fenomeni di "caduta" si concentrano maggiormente del nord-est della regione dove si assiste comunque ad un consolidato processo di contrazione demografica (si veda la legenda della figura 3), fenomeno che appare preoccupante anche nei comuni dell'Oltrepò pavese, della Lomellina, della Bassa Lodigiana, della campagna cremonese, in particolare tra Cremona e Mantova e nel Basso Mantovano.



### 2.2.4 Una nuova chiave analitica dell'articolazione territoriale lombarda: i territori "di mezzo"

Tuttavia, esiste una parte sfocata della geografia del territorio lombardo. Si tratta di un'ampia porzione del territorio che non fa parte delle periferie degli ambiti metropolitani e neppure delle aree interne. Un territorio che si trova **nel mezzo di queste due polarità aree interne e aree metropolitane** - poco osservata nel suo insieme e poco rappresentata nelle sue articolazioni spaziali, sociali ed economiche.



È una parte di territorio raramente oggetto delle politiche e progetti integrati, ai margini anche della ricerca scientifica e della sperimentazione politica, di cui al più in tempi recenti si segnalano i comportamenti elettorali parzialmente divergenti rispetto a quelli metropolitani. Questa porzione di territorio necessita di un aggiornamento di rappresentazione e di una sostanziale ridefinizione delle politiche territoriali, perché i processi di marginalizzazione e fragilizzazione in atto oggi nei prossimi anni possono raggiungere criticità tali da mettere a rischio l'intero sistema regionale.

In occasione del convegno nazionale *Ricomporre i divari - Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze*, organizzato al Politecnico di Milano nel febbraio del 2020, un gruppo di ricercatori del DAStU (Lanzani, Curci, Zanfi e Kercuku) ha restituito un'articolazione territoriale e urbana del territorio nazionale che mira a fare emergere l'esistenza e la consistenza (circa il 50% della superficie nazionale e circa il 60% della popolazione italiana) di una Italia "intermedia" o "di mezzo" posta a cavallo tra aree interne e montane e aree metropolitane.

Questa prospettiva prova a **superare il dualismo aree interne-metropoli che ha dominato il dibattito e le politiche pubbliche dell'ultimo decennio**. Nella sua varietà interna l'Italia di mezzo è costituita da città medie, urbanizzazioni diffuse-diramate, frange metropolitane, contesti del *continuum* urbano-rurale. Dal punto di vista socioeconomico in questi contesti emerge un profilo manifatturiero e agricolo molto forte, oltre che una rilevante presenza di servizi alle persone e alle imprese. Inoltre, l'Italia di mezzo è il territorio con il maggior numero di comuni appartenenti a distretti industriali. Meno scontato, ma molto significativo, è il dato sulla presenza di popolazione straniera che connota questa Italia. Nel complesso, questa articolazione permette di osservare una geografia dei territori intermedi che, dopo una lunga fase di crescita avvenuta nella seconda metà del '900, mostra segnali di recente o recentissima crisi demografica ed economica sui quali sarà necessario porre la giusta attenzione, non solo per l'importanza di questi territori sotto il profilo delle performance economiche e del contributo al PIL nazionale, ma anche con riferimento al loro ruolo, attuale o potenziale, di territori "intermediari" nell'ambito del necessario processo di correzione degli squilibri e dei crescenti divari tra aree metropolitane e aree interne.

Con riferimento al contesto lombardo (circa il 56% della superficie regionale e circa il 54% della popolazione lombarda), è interessante segnalare che, dopo una lunga stagione di espansione demografica e edilizia dei territori di cintura e di "frangia" metropolitana, che avevano guadagnato popolazione a discapito dei principali centri urbani, a partire dal 2015 si sta verificando un rovesciamento della tendenza anche nei comuni della prima cintura milanese.

### 2.2.5 Profili sociodemografici della Lombardia "di mezzo"

Analizzando la distribuzione geografica degli indicatori sociodemografici dei territori lombardi "di mezzo", si segnala innanzitutto una significativa concentrazione di popolazione straniera nei comuni intermedi e di cintura dell'asse Milano-Brescia, con un dato generale che vede un'alta incidenza di **residenti stranieri nella maggior parte dei territori "di mezzo"** e in modo particolare nei territori agricoli di pianura e nelle valli dell'industrializzazione manifatturiera. Questo dato può essere spiegato dal maggiore impiego della popolazione immigrata sia nel settore manifatturiero che in quello agricolo.

Osservando gli indicatori di disagio socioeconomico, la *Lombardia di mezzo* si attesta su livelli medi a livello regionale, con valori che, a seconda dello specifico indicatore preso in considerazione, sono più alti o più bassi di quelli che si registrano rispettivamente nelle aree interne e nelle aree

metropolitane. È ciò che si verifica, ad esempio, se si considera l'*incidenza di famiglie in disagio di assistenza* (figura 5.1) i cui valori massimi si registrano nelle aree interne. Sebbene le condizioni di criticità si presentino soprattutto nella Lomellina, valori alti si addensano anche nel triangolo che ha come vertici i comuni di Romano di Lombardia, Chiari e Borgo San Giacomo, e in generale anche lungo l'asta del fiume. Possiamo osservare forme di disagio contenute all'interno di quelle aree che fanno parte della Lombardia "di mezzo". Cambiando indicatore, se si osserva la **geografia del reddito lordo pro-capite**, i valori più bassi si trovano nelle **aree interne**, mentre i valori più alti si concentrano soprattutto nella Città Metropolitana di Milano e nelle province di Monza e Brianza, Varese e Como. Nei territori di "mezzo" troviamo invece livelli medi.

Un indicatore con valori elevati anche nei territori "di mezzo" è quello relativo alle *famiglie monoreddito con bambini di età inferiore ai sei anni* (figura 5.3) – con una evidente correlazione con l'*incidenza di popolazione straniera* (figura 5.2). Nel caso delle famiglie monoreddito con figli i valori più alti si registrano comunque nelle aree metropolitane, ma si segnalano condizioni di particolare fragilità nelle Valli del Verbano, in alcuni comuni distribuiti lungo l'asta del Po, nella bassa bresciana e soprattutto nel triangolo tra Brescia, Bergamo e Crema. Correlato negativamente con i precedenti è invece l'indice di vecchiaia (figura 5.2), che risulta più alto nelle aree interne e più basso nelle aree metropolitane, mentre è limitato nei territori "di mezzo". L'incidenza della popolazione anziana è particolarmente significativa nell'Oltrepò Pavese, ma anche in Val Brembana e in Valle Sabbia. Criticità analoghe si trovano anche tra Pavia, Milano e Lodi. Infine, anche l'*incidenza di adulti con diploma o laurea* (figura 5.3) presenta profili più alti nei centri metropolitani e nelle città medie, con differenziali in questo caso piuttosto contenuti. In particolare modo, a livello regionale si distinguono positivamente, oltre alla Città Metropolitana di Milano e alla Provincia di Monza e Brianza, sorprendentemente anche il territorio dell'Oltrepò Pavese e parte della Valtellina.

**Figura 5.1 – L'interessante distribuzione degli indicatori di disagio di assistenza e di benessere economico. Si nota la non perfetta specularità dei due indicatori con situazioni molto differenziate a livello regionale.**

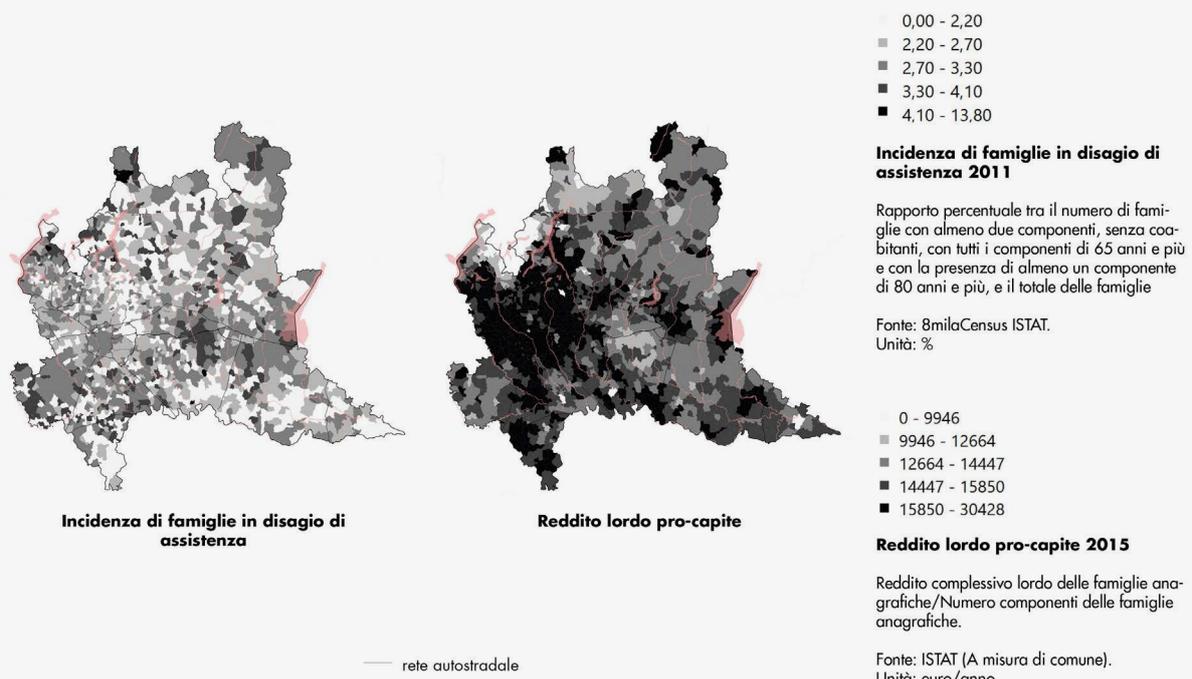


Figura 5.2 – La specularità, con poche eccezioni, degli indicatori di vecchiaia e di incidenza di residenti stranieri.

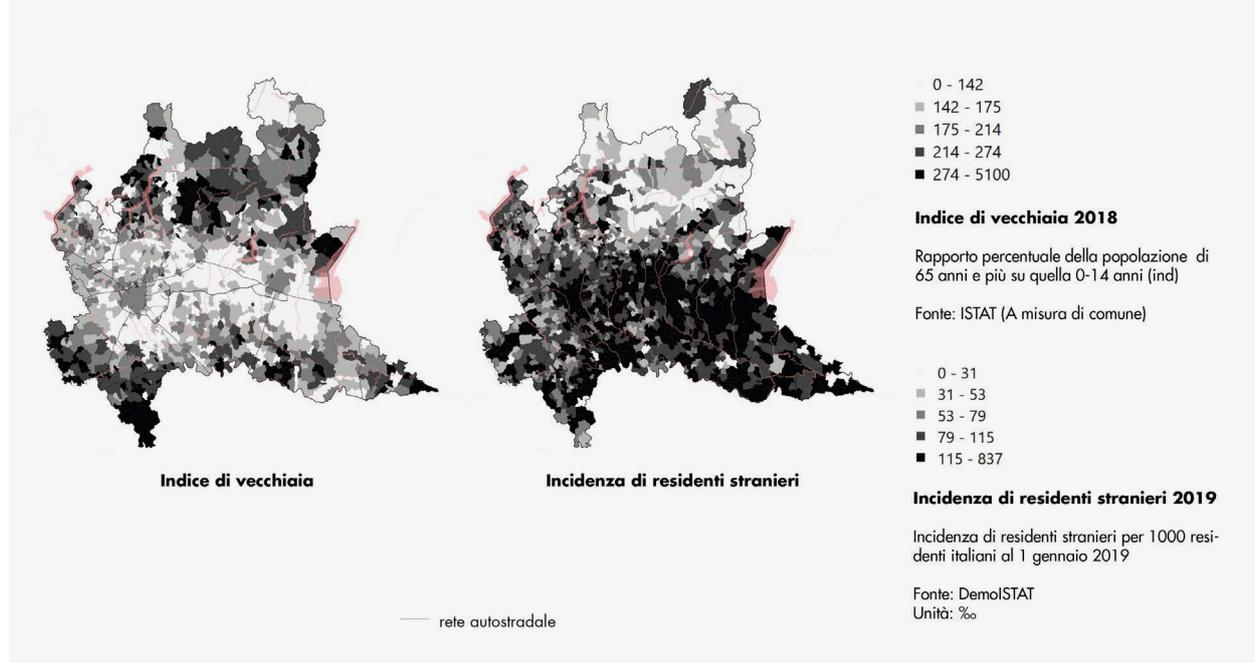
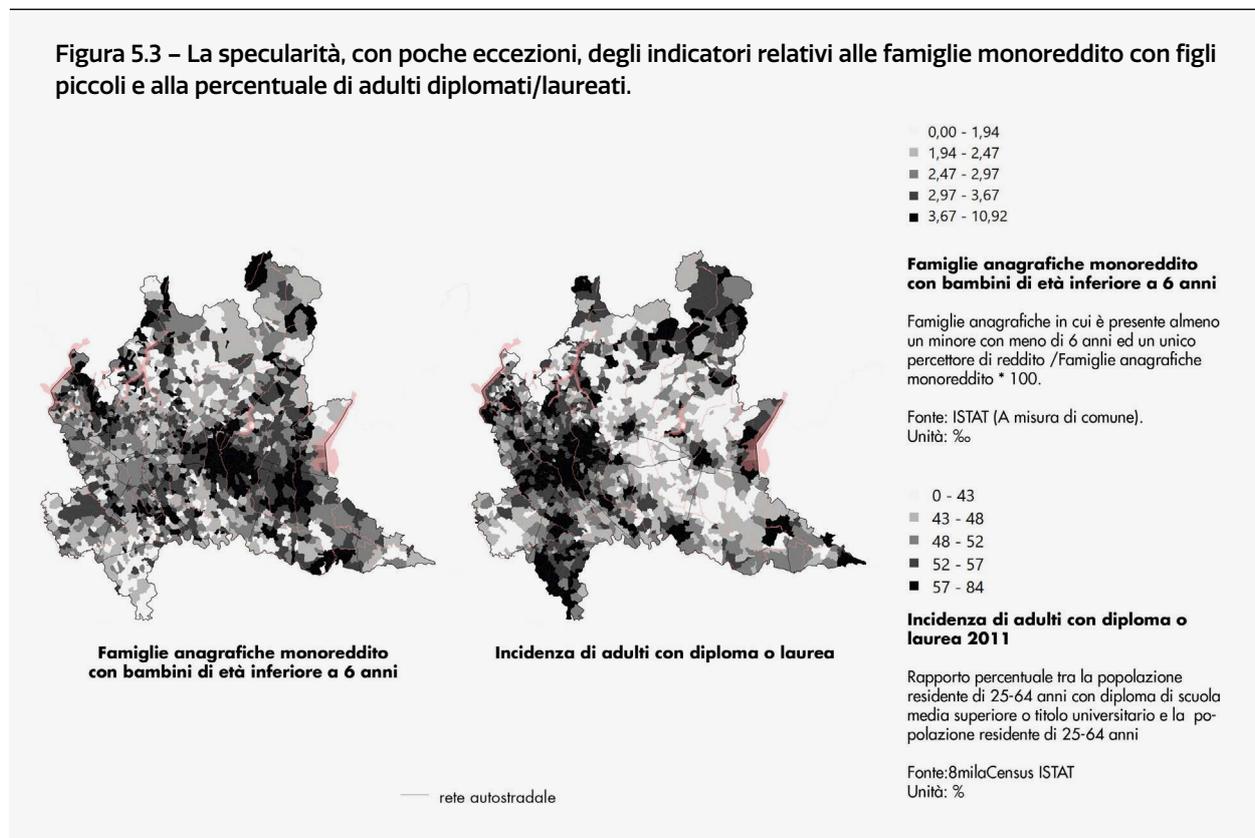


Figura 5.3 – La specularità, con poche eccezioni, degli indicatori relativi alle famiglie monoreddito con figli piccoli e alla percentuale di adulti diplomati/laureati.



Alcune recenti elaborazioni tratte dal progetto ESPON IMAGINE (2021) condotto dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani evidenziano come infine le dinamiche in corso a livello regionale, si iscrivono in un più ampio processo di regionalizzazione che consente di inquadrare il territorio regionale all'interno di una vera e propria macroregione urbana in cui l'urbanità appare differenziata e diffusa.

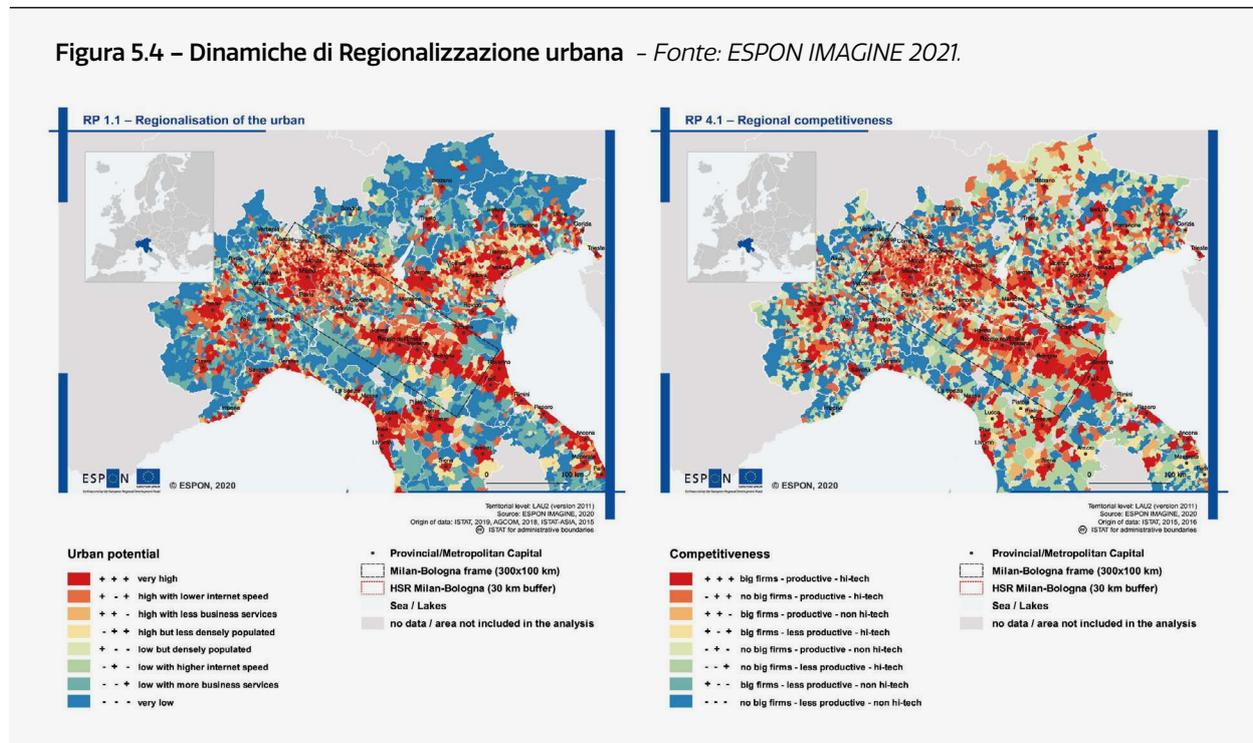


Nella prima, **Regionalizzazione dell'urbano**, si usano descrittori di "urbanità" la densità di popolazione (RP 1.1.1 – Population density), il numero delle famiglie dotate di connessione internet ad alta velocità (RP 1.1.2 – Number of households served by high-speed Internet connection) e il quoziente localizzativo dei servizi alle imprese (RP 1.1.3 – Business services location quotient),

Nella seconda, relativa alla **Competitività regionale**, il territorio è esplorato con tre indicatori: il numero delle imprese attive **RP 4.1.1 – Number of active big firms**, il valore aggiunto per addetto, **RP 4.1.2 – Value added per employee** – e il numero degli addetti nei settori High tech **RP 4.1.3 – Employees in high-tech sectors**.

In entrambe le mappe si legge con chiarezza l'intensità, se non la continuità, di due famiglie di indicatori che mostrano la dimensione metropolitana dell'urbano e l'emergere di nuovi profili di centralità, ma anche di marginalità.

Figura 5.4 – Dinamiche di Regionalizzazione urbana - Fonte: ESPON IMAGINE 2021.





## 3 LA PROGRAMMAZIONE DELL'ASSETTO DEL TERRITORIO IN REGIONE LOMBARDIA

### Nota metodologica introduttiva

La programmazione dell'assetto del territorio regionale funziona attraverso alcune modalità sostanziali, non prive di rimandi e interazioni reciproche:

- > in forma diretta, attraverso atti e strumenti di pianificazione e programmazione che incidono direttamente sul territorio e le sue componenti fondamentali: suolo (secondo le sue caratterizzazioni prevalenti: urbano, agricolo, forestale, i parchi ecc.), paesaggio e acqua; e quelli che incidono sull'infrastrutturazione del territorio secondo le diverse modalità di trasporto (stradale e ciclabile, ferroviario, aereo e di navigazione);
- > in forma semi-diretta, attraverso azioni, progetti e programmi di rilevanza territoriale che derivano da politiche di programmazione europee ma che sono attuate direttamente da RL;
- > in forma indiretta, attraverso azioni e progetti che derivano da politiche regionali centrate su tematiche specifiche (segnatamente la casa, l'energia, la sostenibilità ambientale, l'agricoltura ecc.) che incidono indirettamente sull'assetto del territorio, oppure da politiche indirette (non gestite da RL) che hanno rilevanza territoriale.

In relazione alla prima modalità, che potremmo definire come quella **"ordinaria" di gestione dell'assetto del territorio**, il compito prevalente svolto da Regione Lombardia consiste nella **pianificazione territoriale e paesaggistica**, sostanzialmente attraverso il Piano Territoriale Regionale (e il Piano Paesaggistico Regionale, che di fatto è parte integrante del PTR), affiancato dagli strumenti inerenti la pianificazione forestale e di bacino. Questi ultimi due, tuttavia, ad eccezione dei Piani di Indirizzo Forestale (PIF) di specifica competenza regionale, del Piano di tutela delle acque (PTA) e del Programma di Tutela e Uso delle Acque (PTUA), non sono gestiti direttamente da RL. La prevalenza dei PIF, infatti, è gestita dalle autorità forestali competenti (Comunità montana, Parco regionale, Provincia ecc.), mentre la pianificazione di bacino in Lombardia compete l'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po.

Nel testo offriremo una breve sintesi del PTR, poiché costituisce lo strumento principale di governo del territorio lombardo; non entreremo invece nel merito della pianificazione forestale, stante il fatto che riguarda territori locali con competenze e obiettivi settoriali che richiederebbero un approfondimento specifico; e non entreremo neppure nel dettaglio della pianificazione di bacino, poiché da una parte – componente del rischio idrogeologico alluvionale – sarà affrontata nel documento "Un approccio olistico alle politiche di contrasto del dissesto idrogeologico in Lombardia", dall'altra – componente tutela e uso delle acque – riguarda soprattutto l'uso razionale e sostenibile delle risorse idriche con prevalenti obiettivi ambientali e con ricadute solo marginali sull'assetto del territorio.

Si aggiungono gli **strumenti di pianificazione e le azioni legate al tema delle infrastrutture e della mobilità**: dal Programma regionale della mobilità e dei trasporti e dal Piano regionale della mobilità ciclistica da un lato, alla programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale dall'altro, fino ai tracciati delle diverse infrastrutture di interesse regionale finanziate dalle diverse fonti, soprattutto dal Fondo di Sviluppo e Coesione, attraverso il Piano di Sviluppo e Coesione di Regione Lombardia, ma anche attraverso il PR FESR 2021-27. Questo tema, tuttavia, non è oggetto del pre-

5. Il Piano di tutela delle acque (PTA) è costituito da un atto di indirizzi, mentre il Programma di tutela e uso delle acque (PTUA) individua puntualmente le azioni per il raggiungimento degli obiettivi contenuti nell'atto di indirizzi.



sente documento, nonostante si ritenga necessario fare alcune riflessioni a riguardo in chiusura del paragrafo, in relazione allo sviluppo degli insediamenti e alla loro sostenibilità socio-ambientale. La seconda modalità, che potremmo definire come **quella "straordinaria" di gestione del territorio, concerne il quadro delle politiche europee di rilevanza territoriale**, che sono solo in parte gestite direttamente da RL. Le consideriamo non ordinarie perché seguono una programmazione temporale che non coincide con il periodo di mandato del governo regionale, né con la validità temporale media degli strumenti ordinari di programmazione delle politiche regionali (seppure questi ultimi siano aggiornati attraverso i documenti di economia e finanza regionale, qualora necessario); e perché derivano da politiche sovraordinate di scala europea e globale che superano gli obiettivi di gestione ordinaria delle politiche regionali e locali, seppure con queste abbiano dirette relazioni, specie per le ingenti risorse economiche che mettono in gioco. In particolare, questo insieme riguarda le strategie territoriali inerenti lo sviluppo urbano sostenibile e le aree interne, su entrambe le quali faremo un breve approfondimento.

La terza modalità di programmazione riguarda **azioni e progetti che derivano da politiche regionali settoriali** (segnatamente l'energia, la sostenibilità ambientale, la casa, l'agricoltura ecc.) soggette ad una programmazione specifica e che hanno ricadute importanti sull'assetto del territorio. Il riferimento, in questo caso, è:

- > ai **vari strumenti di programmazione strategica ordinaria regionale** inerenti i vari settori, entro i quali si innestano altresì, con rilevanza più o meno significativa (specie in relazione alla loro coerenza – cfr. Green Deal), obiettivi di policy nazionali ed europei; ne sono esempio: il Programma Regionale Energia Ambiente e Clima (PREAC)<sup>6</sup>, che ha sostituito il Programma Energetico Ambientale Regionale (PEAR); la Strategia Regionale per lo Sviluppo Sostenibile della Lombardia, recentemente aggiornata<sup>7</sup> a giugno 2022; il Piano regionale dei servizi abitativi 2022-2024<sup>8</sup> ecc.;
- > **agli strumenti legati alla programmazione comunitaria di competenza regionale**, quando hanno incidenza indiretta sull'assetto del territorio e riguardano settori specifici, come l'energia, la mobilità, la connettività, l'economia circolare, l'agricoltura ecc. (il riferimento prevalente – in termini di valore economico degli investimenti – è agli assi ed obiettivi specifici riguardanti tali settori all'interno dei Programmi Regionali FESR<sup>9</sup> e FEASR, e in minor parte alle iniziative attuate da RL a valere su risorse PNRR riferite alle misure correlate ai medesimi settori<sup>10</sup>).

Infine, appartengono all'ultimo **insieme altri strumenti di programmazione comunitaria di competenza non regionale** ovvero promossi, gestiti e attuati da altri enti e per questo di natura indiretta, ma che hanno rilevanza territoriale. Il riferimento è al **Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane** (cd. PON METRO) e ai programmi di cooperazione territoriale. A questo gruppo si ag-

6. Il PREAC è stato approvato con DGR 7553 del 15 dicembre 2022 in esito alla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) ed è stato pubblicato sul BURL n. 52 S.O. del 27 dicembre 2022.

7. L'Aggiornamento della strategia regionale per lo sviluppo sostenibile 2022 è stato approvato con DGR N. XI / 6567 del 30/06/2022, mentre la Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile è stata approvata con DGR N.XI/4967 del 29/06/2021, in occasione dell'approvazione della nota di aggiornamento al DEFR.

8. Approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. XI/2568 del 22 novembre 2022.

9. A titolo esemplificativo, in riferimento al PR FESR 21-27, tra i vari, ci si riferisce agli interventi dell'asse 2 Un'Europa più verde, a basse emissioni di carbonio e in transizione verso la decarbonizzazione e la resilienza - Obiettivo specifico: RS02.1. Promuovere l'efficienza energetica e ridurre le emissioni di gas a effetto serra - Azione 2.1.1. Sostegno a interventi di ristrutturazione e riqualificazione per l'efficientamento energetico di strutture e impianti pubblici. Questo settore di intervento impegna in RL circa 84.200.000 € di risorse UE, a cui si sommano le risorse regionali e statali fino alla somma complessiva di 126.300.000 €.

10. Ad esempio, sempre in riferimento al settore energia, ci si riferisce agli investimenti volto a promuovere la produzione locale e l'uso di idrogeno nell'industria e nel trasporto locale, con la creazione delle cd. hydrogen valleys, in riferimento alla Missione PNRR M2 Rivoluzione verde e transizione ecologica - Componente 2 Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile - l'Investimento 3.1 - Produzione in aree industriali dismesse. Tale specifico investimento, in RL, impegna complessivamente 33.500.000 € erogati direttamente dal Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza energetica (risorse PNRR) per il finanziamento dei contributi relativi al bando pubblicato (Determina dirigenziale RL della U.O. Clima e qualità dell'aria del 19 gennaio 2023 - n. 529).



giungono i cosiddetti Programmi a Gestione Diretta dell'UE (PGD), ai quali RL partecipa sia in qualità di capofila o partner alle Call for proposals UE (nell'ambito dei progetti Horizon Europe, Life 21-27, Erasmus+ 21-27, EU4Health) sia operando come soggetto facilitatore dell'accesso ai finanziamenti diretti da parte del sistema lombardo. Nel testo non approfondiremo quest'ultima tipologia stante la sua rilevanza limitata sull'assetto del territorio lombardo<sup>11</sup>.

Nei paragrafi che seguono offriremo alcuni approfondimenti rispetto alle tre modalità già menzionate, con lo scopo di **evidenziare alcuni nodi metodologici e di contenuto** emersi nella disamina delle azioni e progettualità messe in campo dalla Regione Lombardia nella legislatura recentemente terminata. In relazione agli strumenti diretti, ci concentreremo sulla **pianificazione territoriale regionale**; in relazione agli strumenti semi-diretti e indiretti, invece, osserveremo il **quadro delle politiche europee di rilevanza territoriale**. Infine, prenderemo in esame alcuni esempi della famiglia **delle politiche settoriali**, sottolineando come essi segnalino importanti banchi di prova per la pianificazione regionale. Tali indicazioni saranno accompagnate da box che sintetizzano i passaggi più rilevanti occorsi nell'ultimo decennio su questi tre fronti<sup>12</sup>.

### **3.1 Dalla sinergia tra piano territoriale regionale e paesaggistico (PTR e PPR) alcuni progetti strategici per la implementazione del PTR**

Nel processo di revisione del PTR 2010, PTR, Piano Territoriale Regionale ed il PPR, Piano paesistico regionale, portato a termine nel corso dell'ultimo decennio, si è raggiunta una importante convergenza, dopo anni nei quali i due strumenti avevano percorso strade parallele e non sempre coerenti. L'adeguamento del PTR alla L.R. 31/2014, in particolare, ha costituito un passaggio importante nella direzione della limitazione del consumo di suolo. Al contempo il percorso ha depositato un sistema informativo estremamente ricco e le analisi contenute nel Piano costituiscono un patrimonio conoscitivo solido su cui possibile impostare ragionamenti avanzati.

Data la complessità del compito e i cronici problemi di efficacia della pianificazione alla scala regionale, appare in primo luogo rilevante nei prossimi anni **assumere un atteggiamento pragmatico ed allo stesso tempo consapevole delle nuove sfide imposte dalle crisi che si sono succedute negli ultimi anni, alla luce della agenda 2030 delle Nazioni Unite**. Ciò significa innanzitutto portare a compimento il processo di revisione generale del PTR 2010 ormai giunto, con l'approvazione in Giunta Regionale (D.G.R. n. XI/7170 del 17 ottobre 2022), alla fase finale di discussione ed approvazione in Consiglio Regionale.

Lo strumento con la sua articolazione nei 5 pilastri (coesione e connessioni, attrattività, resilienza e governo integrato delle risorse, riduzione del consumo di suolo e rigenerazione, cultura e paesaggio), i 13 obiettivi, i 18 progetti strategici, le 16 azioni di sistema e i Piani territoriali d'area, costituisce, in stretta integrazione con il Piano Paesaggistico, un quadro di riferimento sufficientemente ampio e ricco di indicazioni.

---

11. Il solo progetto rilevato nella programmazione 21-27 che abbia una certa rilevanza territoriale – in riferimento specifico alla gestione del rischio – è HAZARDAWARE (che riguarda la modellizzazione dei rischi naturali, con un focus particolare dedicato alle azioni di pianificazione di protezione civile a breve, medio e lungo termine), dove RL si è candidata come partner e non ha ancora concluso il processo di selezione.

12. Nella produzione di questo rapporto, abbiamo condotto una serie di brevi interlocuzioni con i colleghi del Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, che ci hanno dato disponibilità per discutere alcune delle ipotesi illustrate in questo testo e che sono citati nell'introduzione del Rapporto.



**La fase che si apre potrebbe invece caratterizzarsi per una focalizzazione sulla implementazione del Piano.** In questa prospettiva sembra importante sottolineare alcuni elementi.

- 1) **sembra matura una riflessione avanzata sulla articolazione per sub-aree/ambiti individuate dai diversi strumenti di pianificazione regionale** nella prospettiva di una convergenza che sappia costituire la base per guidare l'attuazione del PTR in una logica di co-pianificazione che mette in relazione visioni di scala regionale e capacità e risorse degli attori locali. Gli Ambiti Territoriali omogenei del PTR, gli Ambiti Geografici di Paesaggio del PPR, gli Ambiti dei Piani di Zona dei servizi, possono costituire spazi di sperimentazione importanti di una logica che combina stimoli dall'alto e dal basso. In questo senso lo strumento dei **Piani territoriali d'area** si offre per una sperimentazione sistematica, sulla quale costruire un dialogo progettuale multi-scalare e multi-attoriale tra visioni e operatività.
- 2) **Il progetto della Rete Verde può costituire una figura territoriale e paesaggistica forte che può essere una base per la messa in coerenza delle diverse azioni alle diverse scale nei diversi ambienti che compongono il territorio regionale** e propone differenti caratterizzazioni progettuali in riferimento ai diversi paesaggi lombardi: paesaggi della montagna, paesaggi collinari, paesaggi lacuali, paesaggi fluviali, paesaggi della pianura e paesaggio della conurbazione metropolitana. Come tale può mettere le basi per **l'apertura di processi di co-pianificazione** e co-progettazione tra Regione, Città metropolitana, province e comuni, che sappiano superare i limiti del municipalismo.
- 3) Con riferimento alle grandi questioni ambientali e del cambiamento climatico, rispetto alle pressioni insediative ancora significative in alcuni ambiti territoriali, **potrebbe essere maturo un ulteriore passo avanti sul tema del consumo di suolo**, accompagnato da tutte quelle operazioni di rinaturalizzazione e di forestazione che possono realizzarsi anche in aree urbanizzate che hanno perso la loro originaria funzione. La mappa delle aree dismesse illustrata nel precedente capitolo (Tavv. 9 e 10) offre diversi spunti in questo senso, mostrando il peso esercitato da un vasto patrimonio di aree abbandonate e non recuperate, in cui ovviamente il costo dell'operazione deve essere oggetto di soluzioni sperimentali, certo più complesse ma necessarie per consolidare politiche di rigenerazione urbana e contribuire a ridurre il consumo di suolo non urbanizzato.

### Quadro di sintesi: il processo di pianificazione regionale e paesistica

Il **Piano Territoriale Regionale (PTR)** è lo strumento principale di governo del territorio lombardo: a partire dall'analisi del contesto fisico, ambientale, economico e sociale regionale, il piano evidenzia potenzialità ed opportunità di sviluppo per le realtà locali e per i sistemi territoriali. Le previsioni del PTR hanno, in generale, carattere di indirizzo o di orientamento specie per gli strumenti di pianificazione di scala inferiore, quali i Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali e i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP), i quali definiscono alle rispettive scale e con le specifiche competenze prescrizioni prevalenti. **Il PTR vigente è stato approvato con DCR n. 951/2010** ed è aggiornato annualmente mediante il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) oppure con il Documento di Economia e Finanza regionale (DEFER). **L'ultimo aggiornamento del PTR è stato approvato con DCR n. 2578/2022**, in allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza Regionale (NADEFER 2022). Il PTR, ai sensi della Legge regionale sul governo del territorio e come previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha natura ed effetti di Piano Paesaggistico Regionale (PPR). Il PPR, dunque, in RL è una sezione specifica del PTR, ed è lo strumento attraverso il quale Regione Lombardia persegue gli obiettivi di tutela e valorizzazione del paesaggio, sia offrendo il quadro di riferimento ed indirizzo in materia, sia rappresentando lo strumento di disciplina paesaggistica ovvero fornendo indirizzi e regole che devono essere declinate e articolate su tutto il territorio lombardo attraverso i diversi strumenti di pianificazione territoriale di scala inferiore. Regione Lombardia, già a partire dal 2013 ha dato avvio ad un **percorso di revisione del PTR e del PPR**, approdan-



do alla pubblicazione ai fini VAS nei mesi di agosto e settembre 2017, senza però giungere all'adozione in Consiglio regionale entro la fine della X Legislatura, con la conseguente decadenza<sup>13</sup> della Variante.

Parallelamente, ai sensi della Legge Regionale n. 31 del 2014 per la riduzione del consumo di suolo, RL è giunta all'integrazione PTR con la DCR n. 411/2018 **Integrazione del Piano Territoriale Regionale (PTR) ai sensi della l.r. n. 31 del 2014 per la riduzione del consumo di suolo**, con efficacia dal 13 marzo 2019. I PGT e relative varianti adottati successivamente a tale data devono risultare coerenti con i criteri e gli indirizzi individuati dal PTR per contenere il consumo di suolo.

A seguito del primo monitoraggio del consumo di suolo sviluppato nel biennio 2019-2020, inoltre, è stato approvato dal Consiglio regionale l'**Aggiornamento 2021 dell'integrazione del PTR ai sensi della l.r. 31 del 2014**, con DCR n. 2064/2021.

Il percorso di revisione del PTR, integrato con il piano paesaggistico regionale (PPR), è ripreso con l'XI legislatura sulla base dei lavori già svolti nella fase precedente, giungendo all'adozione da parte del Consiglio regionale della variante finalizzata alla **revisione generale del Piano Territoriale Regionale (PTR), comprensivo della componente paesaggistica**, con DCR n. 2137 del 2 dicembre 2021 e pubblicazione ai sensi di legge. Ha fatto seguito (DGR n. 7170 del **17 ottobre 2022**) l'approvazione della proposta di controdeduzione alle osservazioni pervenute, della Dichiarazione di sintesi finale e degli elaborati della Revisione generale del PTR, comprensivo della componente paesaggistica, con conseguente **trasmissione al Consiglio regionale per l'approvazione definitiva**.

Al fine di perseguire gli obiettivi del documento di piano, il PTR agisce anche attraverso gli **Strumenti Operativi**, che sono rappresentati da documenti che indicano criteri, indirizzi, linee guida, sistemi e strumenti di carattere generale o riferiti ad elementi specifici ovvero settoriali. L'efficacia di questi strumenti, tuttavia, deriva da specifici atti di approvazione, indipendentemente dal loro riconoscimento da parte del Piano, seppure ne perseguano gli obiettivi generali.

I **Piani Territoriali Regionali d'Area (PTRA)**, infine, sono **strumenti innovativi di pianificazione territoriale strategica** individuati dal PTR per lo sviluppo di aree interessate da opere, interventi o destinazioni funzionali di livello regionale o sovragionale e di tipo intersettoriale, che si caratterizzano per un approccio di governance multi-livello. Prevedono, infatti, la partecipazione di tutti gli stakeholders locali durante la costruzione del piano. Sono strumenti di valenza strategica con valenza di medio-lungo termine e al contempo possono avere efficacia diretta e cogente nei confronti dei territori compresi nel relativo ambito territoriale di attuazione. I PTRAs, come il PTR, possono essere aggiornati annualmente mediante il PRS o il DEFR. Dalla data di approvazione del PTR vigente ad oggi sono stati approvati 5 PTRAs: il PTR Navigli Lombardi, il PTR Aeroporto Montichiari, il PTR Media e Alta Valtellina, il PTR Valli Alpine, il PTR Franciacorta.

### 3.2 Nel quadro delle politiche europee: nuove relazioni tra i cantieri della rigenerazione urbana e dello sviluppo sostenibile, delle aree interne e della ripresa e resilienza.

La nuova legislatura di RL si insedia a fronte della conclusione del negoziato del pacchetto regolamentare della politica di coesione europea 2021-2027. RL è stata tra le prime Regioni italiane ad aver ottenuto l'approvazione dei PR FSE+ 14 e PR FESR 2021-2027<sup>15</sup> da parte della Commissione Europea, raggiungendo il traguardo complessivo di oltre 3,5 milioni di euro<sup>14</sup> di risorse messe a disposizione in Lombardia attraverso i Programmi Regionali FESR ed FSE+.

**In particolare, nell'ambito di questo rapporto, ci sembra importante trarre indicazioni da due significativi cantieri avviati nella legislatura appena conclusa, che hanno aperto una fase di sperimentazione: i percorsi condotti nell'ambito delle Strategie Urbane di sviluppo Sostenibile (SUS) e delle Aree interne (AI) hanno evidenziato la necessità di continuare ad investire su:**

- > **Integrazione multi-fondo e investimento cumulativo:** le risorse messe a disposizione per le strategie territoriali da RL non si sono limitate a quelle "ordinarie" della programmazione delle strategie territoriali previste nei PR FESR e PR FSE+, ma sono state integrate con risorse regionali, in modo **da ampliare il numero dei territori potenzialmente beneficiari di queste tipologie di**

13. Ai sensi dell'art. 133 del Regolamento generale del Consiglio Regionale.

14. La cifra comprende sia il cofinanziamento UE (40%), sia il cofinanziamento nazionale Stato-Regione (60%).



**interventi;** oltre ad aver sostenuto con ulteriori risorse l'accompagnamento ai processi territoriali delle SUS e delle AI con la collaborazione di enti qualificati. Questo significativo impegno, anche finanziario, per lo sviluppo di questi territori costituisce un esempio importante di come le politiche straordinarie possano fare sinergia con quelle ordinarie.

- > **Innovazione procedurale:** la Regione ha scelto di **anticipare la programmazione delle Strategie urbane rispetto all'approvazione dei Programmi Regionali** (PR FESR e PR FSE+), con la pubblicazione di una manifestazione di interesse aperta ai comuni lombardi (città medie di oltre 50.000 abitanti o aggregazioni di comuni capaci di raggiungere la medesima dimensione territoriale)<sup>15</sup>. Di conseguenza le SUS, già selezionate e definite in forma preliminare, sono state integrate all'interno dei PR. Questo da una parte ha consentito una rapida approvazione dei programmi e delle strategie stesse (si consideri che RL è stata la prima ad avere già stipulato le convenzioni con tutti e 14 i comuni individuati come beneficiari delle SUS), con la maggiore possibilità di garantirne la completa attuazione entro il periodo di programmazione 21-27; dall'altra ha permesso la realizzazione di una politica partecipata e condivisa con i comuni beneficiari, disegnando i PR "su misura" delle esigenze dei territori locali.
- > **Innovazione organizzativa:** l'attuazione della Sus e delle AI ha evidenziato la necessità di una forte capacità di integrazione interna fra settori della RL; appare importante investire in maniera sistematica e consistente in questa direzione. In particolare, su AI, emerge l'importanza di uno sforzo di governance interistituzionale delle strategie territoriali. Ad esempio, a partire dal tema specifico della biodiversità, quale tematica da valorizzare nelle strategie in coerenza con la programmazione europea, è stata riscontrata una limitata integrazione tra i settori regionali e gli strumenti della pianificazione con valenza specifica in materia. Sarebbe auspicabile lavorare nella costruzione delle strategie a partire da un quadro d'insieme capace di offrire alle aree interne una visione delle politiche e delle previsioni in atto nei loro territori
- > **Accompagnamento ai territori per la implementazione di progetti e politiche:** la stagione avviata dimostra la necessità di costruire strategie di capacitazione nelle aree target delle politiche perché gli interventi possano essere sostenibili nel medio periodo. La positiva esperienza delle SUS e delle Aree Interne sembra essere, in questa prospettiva, incoraggiante, con l'attivazione di diverse collaborazioni interistituzionali a supporto dei processi avviati. Il coinvolgimento dell'università – in particolare, nella fattispecie, il Politecnico di Milano – e di ANCI dimostrano la complessità e onerosità (tempo, risorse, competenze) dei percorsi di attivazione dei territori e di percorsi di *capacity building*, senza i quali le politiche di quadro non possono radicarsi e dispiegarsi nelle potenzialità attese.
- > **Contributo alla capacità istituzionale degli enti** coinvolti nel far fronte alla produzione di strategie territoriali integrate e coerenti con la programmazione comunitaria. Appare importante continuare ad affrontare il tema della debolezza organizzativa di molti enti locali che scontano la carenza non solo del personale amministrativo interno, ma soprattutto dei potenziali soggetti erogatori di servizi aggiuntivi volti a rafforzare le fragilità e l'isolamento di questi territori. Si tratta di una questione di difficile risoluzione specie nel lungo periodo, quando il sostegno dei fondi AI si esaurirà. Sulle SUS è spesso emersa la difficoltà di promuovere interventi che non agiscano solo sul patrimonio materiale ma che sappiano dare risposte alle fragilità socioeconomiche dei territori.

15. La dimensione delle città beneficiarie delle SUS individuata da RL è frutto di una scelta al contempo tattica e "place based" (oltre che politica, ovviamente): da una parte si è cercato di evitare la complessità gestionale di interazione con una numerosità elevata di comuni; dall'altra il territorio lombardo, a differenza di altre regioni italiane, è caratterizzato da una significativa presenza di città medie che potenzialmente potevano beneficiare di questi fondi. Altre regioni italiane (cfr. Piemonte e Veneto) hanno stabilito di lavorare con aggregazioni di comuni minori guidate da un capofila di dimensioni medio-piccole, con rilevanti complicazioni gestionali, ma con la necessità di interfacciarsi con territori morfologicamente e demograficamente diversi. In generale, tutte le regioni hanno seguito una logica di non sovrapposizione delle fonti di finanziamento cercando di valorizzare i territori che non fossero già beneficiari di altre politiche di intervento in questa programmazione 21-27 o nella precedente 14-20.

## Quadro di sintesi: i principali cantieri delle politiche europee in Regione Lombardia

Le politiche europee di rilevanza territoriale regionale sono riconducibili a tre macrocategorie, ma solo alcune di esse sono gestite direttamente da Regione Lombardia come Autorità di Gestione: (i) la politica ordinaria di coesione, ovvero la **programmazione settennale dei fondi strutturali e di investimento europei** (SIE), in particolare i Programmi Regionali Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ed FSE+; (ii) i programmi di **Cooperazione Territoriale Europea** (CTE); (iii) la **politica straordinaria di Next Generation EU**, il progetto di rilancio economico dedicato agli stati membri, che in Italia si attua attraverso il **PNRR**.

Nell'ambito delle Politiche di coesione, in relazione alla sola componente di diretta rilevanza territoriale, comprende innanzitutto le **Strategie territoriali** locali (ST) – Obiettivo strategico di Policy n.5 "Un'Europa più vicina ai cittadini" dell'Accordo di Partenariato Italia-Europa 2021-2027 (di seguito AP) – gestite da RL come Autorità di gestione del (PR-FESR) e del Fondo sociale europeo (PR-FSE Plus). Le strategie territoriali riguardano tipologie di territori e programmi diversi (in particolare, ai sensi dell'AP, almeno l'8% delle risorse FESR nazionali deve essere destinato allo Sviluppo Urbano sostenibile), che in regione Lombardia<sup>16</sup> concernono:

- le aree metropolitane, gestite a scala nazionale dal programma PON Metro 2014-2020 e oggi PN Metro PLUS 2021-2027, con rilevanza regionale sulla città metropolitana di Milano, ma non legato alla programmazione regionale (RL non è Autorità di Gestione);
- le aree urbane, che in RL interessano **14<sup>17</sup> città**, attraverso lo sviluppo delle **Strategie Urbane di sviluppo Sostenibile** (SUS), sostenute sia dai fondi dei PR-FESR e PR-FSE+ più ulteriori fondi autonomi regionali (15 mil. di euro messi a disposizione per ciascuna SUS, più ulteriori risorse dedicate alla governance)<sup>18</sup>;
- le cd. **Aree Interne**, sostenute sia con finanziamento nazionale (Strategia Nazionale Aree Interne – SNAI), sia dai fondi dei PR-FESR e PR-FSE+, e con ulteriori fondi autonomi regionali, per un totale di **14 aree**<sup>19</sup>. (14 milioni di euro per ciascuna Area Interna, 196 milioni in totale, ai quali si potranno aggiungere le risorse FEASR).

Sono riconducibili alla prima categoria anche azioni sostenute da altri Obiettivi strategici di policy (ad es. l'obiettivo n. 3 "un'Europa più verde", ovvero azioni volte alla sostenibilità ambientale e alla mobilità urbana sostenibile), che possono avere impatti diretti o indiretti sul territorio. Le azioni di rilevanza territoriale relative agli altri OP sono sempre sostenute dai fondi FESR ed FSE+ attraverso la programmazione regionale, ma non riguardano azioni di rilevanza strategica per il territorio, poiché ineriscono prevalentemente azioni puntuali, spesso su singoli edifici, legate a bandi settoriali (ad es. efficientamento energetico degli edifici pubblici).

**La Cooperazione Territoriale Europea (CTE)** è parte della politica di coesione ed è finanziata a valere sui fondi SIE FESR, ma i programmi della CTE non sono inclusi nei PR. RL, nell'ambito di questi programmi è coinvolta con diversi ruoli, ma solo in alcuni casi ha un ruolo specifico nella governance del progetto:

- RL è Autorità di Gestione del programma di cooperazione transfrontaliera Italia-Svizzera (Interreg VI-A Italia-Svizzera 2021-2027);
- RL è coinvolta in vari programmi di cooperazione transnazionale (Interreg MED, Central Europe, Adrion, Spazio Alpino), in particolare, con il ruolo di coordinatore e co-presidente del programma Spazio Alpino 2021-27;
- RL è altresì parte di alcuni programmi di cooperazione interregionale (Interreg Europe, ESPON, Urbact e InterAct), in particolare è co-presidente di ESPON 2021-2027.

**Nell'ambito del PNRR e più in generale del Next generation EU** una serie di interventi gestiti e finanziati dal governo centrale avranno ricadute dirette sul territorio lombardo attraverso:

- progetti di rilevanza territoriale i cui beneficiari sono direttamente i comuni o loro aggregazioni e che possono trovare sinergie e convergenze a livello locale, qualora gli interventi PNRR ricadano su siti e aree specifiche già interessate da altri fondi UE (ad es. il caso delle SUS regionali che esplicitano potenziali relazioni con altri progetti finanziati dal PNRR, come esito dall'Accordo di Partenariato nazionale);
- progetti cui RL (o le sue agenzie partecipate, ad es. ALER) partecipa come potenziale beneficiario dei finanziamenti del PNRR, ad esempio su interventi di efficientamento energetico degli edifici residenziali pubblici; anche in questo caso, come per gli interventi a valere sugli Obiettivi di policy diversi da quelli che interessano le strategie territoriali, questi progetti hanno ricadute prevalentemente puntuali sul territorio;
- progetti attuati direttamente da RL su temi differenziati inclusi nelle diverse misure del PNRR che interessano vari settori dell'ente e da questi (Direzioni Generali) sono direttamente gestiti in relazione alle proprie competenze e attinenze specifiche ai temi. Ad oggi ricadono sul territorio lombardo oltre 11,5 miliardi di euro, di cui solo 2,1 miliardi circa prevedono RL come soggetto attuatore<sup>20</sup>.

16. L'Accordo di partenariato prevede in realtà le seguenti tipologie, ma non tutte si applicano (per natura o per scelta strategica delle politiche regionali) al territorio lombardo: aree metropolitane, aree urbane medie e altri sistemi territoriali, aree interne, aree costiere.

17. Cinisello Balsamo, Rho, Bergamo, Milano, Brescia, Legnano, Monza, Gallarate, Mantova, Pavia, Sondrio, Busto Arsizio, Vigevano, Cremona.

18. In fase di manifestazione di interesse sono stati resi disponibili 15 milioni di euro per ciascuna area. In seguito alla stima dei costi di intervento preventivati dai Comuni, tale quota in alcuni casi è stata ridotta in seguito alla selezione. I fondi ulteriori messi a disposizione per la governance e comunicazione delle strategie sono stati pari ad un massimo del 2% del budget effettivo di ciascuna strategia.

19. Valchiavenna (SNAI) (già 14-20), Oltrepò Pavese (SNAI) (già 14-20), Alto Lago (SNAI) (già 14-20), Lario Intelvese (SNAI), Valcamonica (SNAI), Val Trompia (SNAI), Valsabbia Alto Garda, Oltrepò Mantovano, Piombello e Valli del Verbano, Valle Seriana e Val di Scalve, Valle, Brembana e Valtellina di Morbegno, Lomellina, Laghi Bergamaschi e Sebino Bresciano, Lario Orientale – Valle S. Martino e Valle Imagna.

20. Cfr. monitoraggio <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/pnrr> (dicembre 2022)



### 3.3 Da politiche settoriali a politiche strategiche per l'assetto territoriale

In questo paragrafo vengono analizzati tre campi di politiche sulle quali la Regione ha un ruolo rilevante, svolto attraverso piani e strumenti di tipo settoriale e che, a nostro avviso, possono assumere una maggiore integrazione nel quadro della pianificazione del territorio.

#### *Un asse di integrazione strategico per il governo del territorio:*

##### *la questione della casa e l'assetto territoriale*

Il problema della casa si presenta con caratteri assai differenti nelle aree a maggiore tensione abitativa – la città di Milano, alcune città capoluogo di provincia – rispetto ad altre zone della Regione dove il problema sembra non presentare particolari criticità (all'inverso, vi sono ambiti, come le aree interne, in cui emergono problemi di decrescita e abbandono del patrimonio abitativo). Come illustra bene il *Rapporto Lombardia 2022* a livello di media regionale, ma anche alcune delle mappe presentate nella prima sezione di questo documento, il problema dell'incidenza del costo della casa sul reddito delle famiglie o delle situazioni di sofferenza è addirittura migliorato negli ultimi anni.

Ciò nondimeno, con riferimento alle aree dove il mercato immobiliare è più teso, il problema principale per l'accesso alla casa delle popolazioni a reddito medio-basso, basso o precario è dato dal carattere estremamente contenuto dell'offerta in affitto di mercato, un problema storico delle politiche abitative in Italia, con politiche nazionali che hanno favorito da sempre la proprietà, cui si è aggiunta la competizione con gli affitti brevi di natura estemporanea o turistica, in una situazione in cui le città sono diventate sempre più mete privilegiate dal turismo internazionale.

A questo si aggiunge il problema del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, che in passato era in grado di dare risposta a chi non poteva accedere alle condizioni proposte dal mercato (in affitto o in vendita) e che oggi, anche a causa dell'esaurirsi delle forme di finanziamento nazionali, risulta essere un patrimonio in gran parte abitato da inquilini anziani e da inquilini con grandi fragilità sociali, gli unici che riescono ad accedere agli alloggi messi a disposizione dal basso turn-over che si è realizzato negli ultimi anni. Nel 2021, secondo il Piano Regionale dei servizi abitativi di Regione Lombardia, vi sono state 38.000 domande presentate per soli 3.939 alloggi disponibili su uno stock di 159.502 abitazioni, 97.334 di proprietà ALER e 62.168 di proprietà dei comuni lombardi.

Non fa parte degli obiettivi di questo rapporto analizzare nel loro complesso le politiche abitative della Regione Lombardia, che peraltro poggiano su uno strumento efficace come la L.R. 16/2016, e sulle quali il settore sta sviluppando – anche con il supporto del Politecnico, DASTU – interessanti riflessioni e sperimentazioni. **Sembra tuttavia importante riflettere su un problema di assetto del territorio che è strettamente legato alla questione casa. Le difficoltà nell'accesso alla casa rischiano di incidere sulla competitività delle aree dove si verifica la maggiore tensione abitativa:** sono anche un fattore di scelta del luogo dove risiedere della popolazione che comporta esiti spesso non razionali dal punto di vista di un armonico sviluppo del territorio.

Le criticità maggiori si presentano, come è noto, nella città metropolitana di Milano e nei grandi comuni, e riguardano non solo una serie di categorie tradizionalmente più vulnerabili (i giovani, i lavoratori essenziali dei servizi pubblici, i nuclei monogenitoriali con minori, le famiglie a reddito basso o precario) ma, in misura crescente, anche lavoratori con redditi medi.

Le politiche dei comuni, tese ad ottenere alloggi a prezzo regolato in occasione dei nuovi interventi di sviluppo immobiliare, hanno ottenuto risultati scarsi e si sono dimostrate del tutto inadeguate.



Colpisce, tra l'altro, la frequente assenza nei Piani di Governo del Territorio, delle stime della domanda come viene fatto in tutte le città Europee.

Le mappe riportate nel secondo capitolo di questo rapporto sulle dinamiche del mercato immobiliare (Tavv. 4, 5 e 6) aprono verso la **necessità di compiere un salto di qualità che consenta di valutare le dimensioni della domanda a livello territoriale nelle sue articolazioni** e che possa aprire verso una **articolazione dell'offerta in affitto su territori ben connessi con i centri urbani**. In questa prospettiva appare rilevante la necessità di integrare considerazioni e indirizzi capaci di **rafforzare e qualificare il rapporto tra politiche della casa e indirizzi relativi alle politiche di trasporto regionale**, in modo da favorire l'attrattività di centri urbani che mantengono una buona offerta abitativa in prossimità dei centri a maggiore tensione.

Un importante tema da esplorare nei prossimi anni è quello legato alle **prospettive di un consolidamento delle forme del lavoro a distanza** sperimentate durante la pandemia del COVID-19. Si tratta di un'opportunità che apre verso la possibilità di vedere sotto una diversa luce l'ipotesi di localizzazione di un'offerta residenziale in poli esterni ai centri urbani che, oltre ad essere economicamente più sostenibile, può diventare **una strategia di importante riqualificazione di questi luoghi**. Una popolazione liberata dalle esigenze del pendolarismo sistematico e quotidiano può reinvestire il proprio tempo nelle comunità di residenza, incidendo allo stesso tempo sul contenimento di congestione ed inquinamento legati alla mobilità e sulla riconquista di una maggiore urbanità in quei luoghi.

La Regione può **svolgere un ruolo importante in questa prospettiva**, dimensionando e caratterizzando la domanda, fornendo indirizzi agli Ambiti Territoriali Omogenei e ai Piani di Zona per lo sviluppo di iniziative capaci anche di integrare casa e servizi

### ***Trasporti e mobilità di persone e merci come chiave di governo per l'assetto del territorio***

La Regione Lombardia, dal 2012 (LR 6/2012), ha avviato un **processo di riforma del trasporto pubblico**, con l'obiettivo di realizzare un sistema più efficiente e sostenibile. Il miglioramento del servizio si accompagna a un ripensamento del governo complessivo del settore, che concili principi di economicità/razionalizzazione e capacità di risposta alle nuove domande di mobilità. In questa prospettiva sono stati individuati 6 bacini di utenza omogenei per caratteristiche territoriali e domanda di mobilità (Bergamo, Brescia, Cremona - Mantova, Como - Lecco - Varese, Sondrio, Milano - Monza e Brianza - Lodi - Pavia). In ogni bacino è stata istituita una Agenzia per il trasporto Pubblico Locale per l'esercizio in forma associata delle funzioni degli enti locali in materia di trasporto pubblico locale attraverso l'approvazione di un "programma di Bacino" e la stipula di contratti di servizio locale. Sono state inoltre istituite le **Conferenze del Trasporto Pubblico Locale (TPL)**, intesi come **organi consultivi permanenti**, a livello regionale e locale, con l'obiettivo di istituire il confronto tra attori territoriali e valutare le proposte da essi prodotte. Tali cornici appaiono di sicuro interesse per il raccordo tra strategie regionali e domande/ strategie locali di mobilità.

Altresì il **Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti**, approvato nel 2016 costituisce un quadro di riferimento per le politiche regionali, all'interno del quale sono identificate e affrontate alcune importanti sfide, che a nostro avviso sono mature per una maggiore integrazione con la pianificazione dell'assetto del territorio e che forse potrebbero entrare in maniera sistematica a interagire con i lavori di monitoraggio annuale dell'Osservatorio permanente della programmazione territoriale, strumento per conoscere e monitorare il funzionamento della Legge per il governo del territorio e per verificare il corretto andamento dell'attività di pianificazione, in attuazione della legge regionale n. 12 del 2005 ai diversi livelli territoriali.



La Regione ha un significativo programma di investimenti sulla rete infrastrutturale ferroviaria e sul suo efficientamento, con **alcune azioni importanti di sistema sulla intermodalità**; in questo senso costituisce un esempio per altri contesti regionali.

Rispetto a quanto ad oggi in essere sembra possibile da un lato **una maggiore integrazione nel disegno di tali politiche rispetto alle caratteristiche socio-spaziali dei territori**, costruendo politiche differenziate di offerta, ad esempio, e/o di tariffazione (anche attraverso il contratto di Servizio con Trenord), che permettano alla Regione di fare leva sulla mobilità come strumento di riequilibrio territoriale. Soprattutto in un contesto economico e sociale che ha sperimentato gli effetti del lavoro agile, una riflessione sul potenziale impatto sui territori sia in termini di nuovi modelli di mobilità casa-lavoro, sia di nuovi modelli dell'abitare costituisce una opportunità da non mancare, in una regione in cui molte aree soffrono ancora di scarso auto-contenimento (Tav. 15 cap. 2) e di una offerta di mobilità collettiva non in grado di rispondere alle nuove domande di mobilità.

Al contempo, a partire dalle specificità del territorio, si tratta di **facilitare l'intermodalità nelle pratiche quotidiane**: se cioè da un lato tale principio è cardine delle politiche regionali, richiede però una capacità e delle attenzioni puntuali nella declinazione locale che possono forse svilupparsi con maggiore efficacia in **una coprogettazione con gli enti locali** (che ad esempio esplori il rapporto tra trasporto su ferro e trasporto pubblico su gomma nelle aree meno dense o che risolva localmente gli ostacoli materiali e immateriali – dall'integrazione degli orari alla gestione degli spazi).

Infine, **sul fronte dell'integrazione tra politiche infrastrutturali, di mobilità e territoriali**, risulta ancora debolmente esplorato il **tema delle politiche TOD**, cioè di sviluppo urbano legate ai nodi della accessibilità su ferro: gli interventi di ristrutturazione dei nodi e della rete infrastrutturale possono essere legati con maggiore forza alle strategie territoriali, al fine di moltiplicare le ricadute collettive, non solo in termini di accessibilità individuale, ma anche di riduzione del consumo di suolo.

Nel proprio programma di investimenti legati alla dimensione *Green and Digital*, **la Regione, responsabile di investimenti importanti sui veicoli di trasporto collettivo e individuale, potrebbe forse oggi declinare territorialmente alcune iniziative**, lavorando per ambiti con caratteristiche diverse: ad esempio favorendo l'accesso e la diffusione delle forme di mobilità elettrica nei territori più carichi, come nelle aree urbane dense; dall'altro nelle aree interne con mobilità debole, investendo sulla digitalizzazione e la produzione di piattaforme di infomobilità e sostegno di servizi condivisi in rete, che potrebbero risultare strategiche per ridurre la marginalizzazione di alcune aree interne.

Infine, un nodo **chiave appare quello della mobilità delle merci e della logistica**, che ha visto in tutto il contesto nazionale, in particolare nel dopo pandemia, un'accelerazione di dinamiche di riorganizzazione del settore legate anche allo sviluppo delle piattaforme digitali. Il modello localizzativo differenziato e in trasformazione dei grandi e piccoli operatori, attorno a strutture di deposito, smistamento e recapito delle merci, ha generato trasformazioni spaziali importanti, spesso a ridosso di territori fragili e alla ricerca di occasioni di sviluppo, che si trovano così spesso coinvolti in un ruolo di servizio logistico strategico per le grandi aree urbane, subendo gli effetti indotti dalla mobilità delle merci. Appare con chiarezza la necessità di una nuova regia sovracomunale dei processi di riorganizzazione spaziale, che supporti i comuni grandi e piccoli nei processi decisionali, raccordi scelte locali con macro-strategie regionali, in un'ottica attenta alla riduzione del consumo di suolo, di sostenibilità e di rigenerazione urbana.



**Cantieri strategici per affrontare le sfide del cambiamento climatico a partire da una specifica attenzione all'assetto del territorio<sup>21</sup>.**

Regione Lombardia è all'avanguardia nell'adozione di politiche climatiche e di sostenibilità (vedi Tabella 1), avendo spesso recepito le Direttive Europee in materia di governance climatica prima del governo nazionale. La recente tendenza all'integrazione delle politiche climatiche è confermata dall'approvazione nel dicembre 2022 del PREAC.

Da tempo, in realtà, la Regione ha lavorato sui temi del cambiamento climatico introducendo competenze tecniche avanzate. Al contempo, le iniziative recentemente intraprese, dimostrano una maggiore consapevolezza relativa alla necessità di **implementare tale integrazione in cantieri operativi**, ad esempio come quelli promossi dalle Strategie per la Sostenibilità finanziate da Fondazione Cariplo e confermate da Regione Lombardia come contesti di ulteriore investimento regionale.

In questo senso appare prioritaria la **questione della territorializzazione e governance condivisa delle politiche climatiche e di sostenibilità**. Le politiche regionali in tema di sostenibilità, mitigazione e adattamento richiedono oggi un affondo di pianificazione, progettazione e governance territoriale a livello locale, ovvero un'attenzione al contesto fisico (materiale e morfologico) e sociale (risorse e stakeholder) in grado di portare avanti le sfide di sostenibilità e di azione climatica. Questo significa ad esempio promuovere procedure e **strumenti di governance condivisa per la sostenibilità e l'azione climatica** a livello locale. Altresì può significare sostenere i comuni, sia a livello economico sia di **costruzione di capacità e formazione**, nel promuovere iniziative di co-creazione, come approcci da consolidare nella prassi dell'iter e dei meccanismi decisionali, ma anche **a collaborare e lavorare in maniera aggregata**, soprattutto quelli più piccoli, nella **redazione di piani d'azione di sviluppo sostenibile o azione climatica**, offrendo al contempo un supporto da parte dell'ente nella produzione e gestione di mappature, dataset e inventari spesso molto onerosi dal punto di vista organizzativo e gestionale, lasciando quindi spazio alle realtà locali di concentrarsi sulle azioni locali. Infine, potrebbe essere rilevante promuovere e incentivare modelli di governance e pianificazione climatica, come i piani di transizione climatica, i PAESC, con una forte componente di **co-creazione collaborativa con gli stakeholder locali**.

**Tabella 1** Ricostruzione delle principali politiche nazionali, regionali e locali in materia di sostenibilità, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici (Morello, 2022)

	Italia		Regione		Città metropolitana di Milano	Comune di Milano	
<b>Sostenibilità</b>	SNSvs (2017, in revisione) Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile		SNSvs RL (2022) Strategia Regionale di Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia		<b>Agenda metropolitana urbana per lo sviluppo sostenibile 2023</b>	/	
<b>Mitigazione</b>		SEN (2017) Strategia Energetica Nazionale	PEAR (2015) Programma Energetico Ambientale Regionale		PTM (2021) Piano Territoriale Metropolitan  REM (n.a.) Regolamento Edilizio Metropolitan	PAES (2017) Piano d'Azione Energia Sostenibile	PGT (2020) Piano di Governo del Territorio
<b>Adattamento</b>	PNIEC (2020) Piano Nazionale per l'Energia e il Clima	SNACC (2015) Strategia Nazionale Adattamento Cambiamenti Climatici PNACC (2022) Piano Nazionale Adattamento Cambiamenti Climatici	SRACC (2014) Strategia Regionale Adattamento Cambiamenti Climatici + Documento d'Azione (2016)	PREAC (2022) Programma Regionale Energia Ambiente e Clima		Strategia di Resilienza (Confluita nel PAC)	

21. Il testo attinge e rielabora il contributo elaborato dal collega Eugenio Morello per la preparazione di questo rapporto.



Allo stesso tempo, come emerge sul fronte appena esposto, in un contesto di politiche ambientali, climatiche e di sostenibilità sempre più incentrate sul raggiungimento di target ambiziosi e stringenti (2030, 2050), la pianificazione regionale potrebbe svolgere un ruolo di servizio nella **misurazione e valutazione dei risultati e degli impatti** dell'azione pianificatoria, aiutando a monitorare l'efficacia delle politiche messe in campo nel raggiungimento degli obiettivi sfidanti di sviluppo sostenibile. Si tratta ad esempio di **investire nella costruzione di mappature a scala regionale**, aperte, intese come sistemi di supporto alle decisioni (DSS), a disposizione dei Comuni in fase di redazione dei piani di azione locale. Operazione rilevante soprattutto per i piccoli comuni che non hanno la capacità in termini di risorse umane e finanziarie a costruire dataset che richiedono competenze tecniche e scientifiche avanzate. Ma anche di **investire nell'acquisizione di dati territoriali** a copertura regionale (almeno per le aree urbanizzate) ad alta risoluzione, dati Lidar e dati satellitari, dopo attenta valutazione delle risoluzioni spaziali in base agli scopi della mappatura. O ancora, in assenza di dati certi o rilevabili, di **costruire metodologie di calcolo parametrizzate**, anche mediante *deep learning* e intelligenza artificiale, utili ai comuni per ricostruire gli inventari e i sistemi di monitoraggio. Le attività sopra elencate potrebbero essere sostenute dalla costituzione di un **pool tecnico e scientifico** a livello regionale che produca e armonizzi le banche dati, così come è stato per il database topografico del Geoportale Regione Lombardia, e che fornisca supporto ai comuni nella redazione degli inventari e delle mappature climatiche e di sostenibilità.

Nello specifico sul fronte della sostenibilità il percorso avviato attraverso il **Protocollo di Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia, inteso come forum di stakeholder regionali**, potrebbe alimentare più stabilmente una piattaforma di scambio tra attori di settori diversi (istituzioni pubbliche, ricerca e università, industria e PMI, associazioni di categoria, istituzioni culturali e società civile), da organizzare intorno agli SDG dell'Agenda 2030. È un'occasione importante per costruire un luogo di riferimento per la generazione di alleanze e progetti industriali e di ricerca, nell'ottica dei principi *quadruple helix* e del *living lab*, incoraggiati dall'Europa. Al contempo appare importante puntare su un sistema di **raccolta di indicatori di territorializzazione degli SDG** (*localizing SDGs*) sulla scorta del lavoro portato avanti dalle Città metropolitane e le Agende Metropolitane e i rapporti BES. La generazione degli indicatori dovrebbe essere automatica, ovvero non richiedere input da parte dei Comuni, ma derivabile dalle banche dati (regionali e ISTAT) e dalle mappature regionali di cui sopra.

Infine, su questo fronte, come in altre regioni europee, il ruolo di questo livello regionale nel promuovere politiche e strategie di **circularità**, favorendo la chiusura dei cicli a livello locale, potrebbe essere di grande rilevanza. Lavorando in **particolare con una prospettiva territoriale e non solo a scala di edificio**, ovvero coordinando la logistica dei materiali di demolizione e costruzione e dei cantieri, con un coordinamento su scala comunale o di area vasta per organizzare punti di stoccaggio di materiali in ingresso e uscita dai cantieri, miniere urbane per l'*upcycling* dei materiali di scarto e per favorirne il riuso a livello locale.

Rispetto alle sfide della **Mitigazione**, infine, alcune funzioni chiave che la Regione potrebbe giocare sono relative ad esempio alla ricostruzione della domanda energetica a scala territoriale e locale, del potenziale di generazione di energia rinnovabile a livello regionale, a partire dall'individuazione delle aree idonee per il fotovoltaico, ovvero catasti solari webGIS geo-referenziati, aperti, come utile strumento di triangolazione tra enti pubblici, proprietari di immobili e terreni, imprese del settore. Anche in questo caso, un catasto solare è la base imprescindibile per un piano di azione per l'energia comunale e per l'individuazione di possibili comunità dell'energia rinnovabile (CER) e dei cittadini



(CEC). Dall'altro la Regione può costituire una leva abilitante sia per la co-produzione di conoscenza e per superare la dicotomia tra dati ufficiali delle agenzie regionali e i dati "dal basso", in quanto non comparabili e generati con scopi, livelli di dettagli e precisione molto diversi, sia per sostenere procedure di co-progettazione degli interventi di riqualificazione energetica profonda (deep energy retrofitting, DER), alla luce del fatto che la grande sfida della mitigazione riguarda lo stock edilizio esistente e scarsamente efficiente.

Anche nel campo delle strategie di **Adattamento**, la Regione potrebbe produrre **mappe del rischio climatico a scala regionale**, soprattutto per i pericoli climatici di temperature estreme e precipitazioni estreme (e collegate esondazioni e siccità), con livello di dettaglio a scala locale tale da poter indirizzare le misure a scala di comunità (per es. downscaling a 30 m) e promuovere **progetti di comunità per l'azione climatica**, con approccio living lab. Particolare attenzione in questo senso potrebbe essere dedicata al ruolo delle **aree produttive industriali e commerciali** come ambiti pro-adattivi, in quanto opportunità rilevante di rigenerazione sostenibile e adattiva vista la loro consistenza spaziale che consente di sfruttare le coperture e gli spazi aperti per soluzioni di rinverdimento e di mitigazione (fotovoltaico). A fronte di un forte interesse delle imprese a contribuire allo sviluppo sostenibile a livello locale (anche in chiave di responsabilità di impresa e di ritorno di immagine), mancano **modelli di governance collaborativa**, simili ad esempio a quelle attivate sui modelli di distretto urbano del commercio (DUC), con l'istituzione di un manager di distretto che faciliti il dialogo tra imprese e pubblica amministrazione e metta a terra le misure di sostenibilità e azione climatica.

### 3.4 Il ruolo degli strumenti di programmazione negoziata per l'assetto del territorio

Un'ultima riflessione pertiene alla importanza di alcuni strumenti di programmazione negoziata nell'ambito della attuazione delle politiche regionali per l'assetto del territorio, soprattutto in relazione all'idea che la pianificazione regionale sia uno dei campi più rilevanti di confronto e interazione tra attori territoriali multiscalari e di diversa natura.

La legge regionale (LR19/2019) prevede 4 strumenti essenziali: **l'accordo di programma (AdP)**; **l'accordo locale semplificato (ALS)**; **l'accordo quadro di sviluppo territoriale (AQST)**; **l'accordo di rilancio economico, sociale e territoriale (AREST)**. I primi due strumenti sono affini e riguardano una vasta gamma di interventi e azioni che non necessariamente hanno rilevanza territoriale<sup>22</sup>.

L'AQST è uno strumento **essenzialmente programmatico di livello provinciale** e non necessita di una copertura finanziaria, configurandosi piuttosto come uno strumento di programmazione strategica vincolato al periodo di valenza della legislatura regionale. Si tratta di strumento interessante che ha avuto per ora una prima fase di applicazione, e che potrebbe ulteriormente contribuire all'integrazione degli interventi finanziati con differenti risorse su un unico territorio alla luce di un progetto strategico condiviso e senza il rischio di fare atterrare interventi puntuali non legati ad una visione condivisa.

L'AREST è forse lo strumento più **interessante per la programmazione delle politiche territoriali re-**

---

22. Gli esempi riferibili a queste due tipologie sono molteplici e, in generale, se implicano interventi sul territorio, riguardano progetti puntuali spesso insistenti su singoli manufatti edilizi non sempre caratterizzati da rilevanza strategica o territoriale.



**gionali.** Può coinvolgere una vasta gamma di attori, non solo pubblici, ivi inclusi enti no profit o associazioni di volontariato. In particolare, a differenza degli altri strumenti, gli AREST si caratterizzano per la loro forma integrata di intervento che non si limita alla dimensione materiale degli investimenti, ma può sostenere azioni immateriali e attività di rilevanza sociale, anche attraverso il ricorso ai PR FESR e PR FSE+. Lo strumento deve essere promosso dal partenariato locale e ha rilevanza economica (deve avere copertura finanziaria). Gli accordi sono siglati sulla base di due step progettuali, similmente alle strategie territoriali SUS e Aree Interne, prevedendo un accompagnamento alla progettazione definitiva. Il ruolo giocato da RL per gli AREST riguarda manifestazioni di interesse che possono essere promosse sui territori con specifici indirizzi tematici; ad esempio, nell'XI legislatura RL ha promosso due call nell'ambito della filiera agricola e dello sviluppo imprenditoriale con il concorso di risorse autonome regionali. Nonostante le sue buone potenzialità, questo strumento ha trovato ad oggi scarsa applicazione.

La fase che si apre con la nuova legislatura regionale incentrata, come abbiamo sostenuto, sulla implementazione degli indirizzi di piano, può avvalersi in modo più esteso e sperimentale dell'armamentario degli strumenti di programmazione negoziata previsti dalla LR 19/2019.



## 4 UN CONTRIBUTO ALLA COSTRUZIONE DELLA NUOVA AGENDA DI GOVERNO DEL TERRITORIO DELLA REGIONE LOMBARDIA "SMART LAND"

In quest'ultimo capitolo, a completamento del percorso di riflessione contenuto nei tre capitoli precedenti, proviamo a sintetizzare alcuni input a nostro parere rilevanti nella costruzione dell'agenda di governo del territorio nella legislatura regionale 2023/2027, anche in relazione agli stimoli provenienti dal quadro delle politiche europee.

Essi hanno a che vedere, come inizialmente anticipato, con due funzioni chiave che la Regione può svolgere in generale e nello specifico per affrontare le sfide relative alla pianificazione del territorio:

- 1) costruire/alimentare visioni e quadri di senso trasversale dei processi di trasformazione in atto, nei quali istituzioni e attori locali possano posizionarsi e muoversi, valutare ed agire;
- 2) abilitare territori e costruire sinergie/strumenti di governance/coprogettazione capaci di raccordare capacità di visioni e operatività, costruendo cornici di azione collaborativa.

Lo scorso novembre 2022, nell'ambito dell'evento "Lombardia 2030", organizzato da Regione Lombardia, all'Hangar Bicocca di Milano, il presidente Attilio Fontana ha lanciato lo slogan "Lombardia SmartLand": la Lombardia del futuro sarà un "territorio connesso in tutti i suoi spazi, dove non ci siano luoghi con meno opportunità e con servizi vicini a tutti, per consentire ai cittadini di realizzare qualunque idea prescindendo da dove si trovano". Gli spunti di sintesi che di seguito riportiamo ci sembrano potere contribuire a costruire un'Agenda di Governo del territorio che vada nella direzione indicata.

### 4.1 Riconoscere nuove geografie funzionali, rispetto alle quali sperimentare cantieri progettuali e di governo

La necessità di ricostruire nuove geografie d'azione per le politiche e la progettualità è da tempo al centro dell'attenzione dei policy maker. Problemi e processi infatti hanno superato da tempo i confini amministrativi siano essi comunali, metropolitani o regionali. Il CEMAT, la conferenza dei ministri responsabili per la pianificazione territoriale del Consiglio d'Europa, già nel 2017, affermava la necessità di **individuare aree funzionali, cioè territori che condividano caratteristiche comuni e relazioni**; così anche OCSE nel 2020 ha lavorato su questo tema, nella sua Territorial Review del 2020, che ha evidenziato come aree **funzionali di tipo diversificato convivano a diverse scale e costituiscano una risorsa e un tema chiave per le politiche**. Lo sforzo di intercettare nella loro diversità aree urbane funzionali che non ricalcano più semplicemente la nozione di FUA (Functional Urban Area) tradizionalmente sviluppata per esplorare la dimensione metropolitana, ha generato diverse classificazioni (aree montane, aree costiere, aree turistiche, sistemi locali del lavoro, solo per nominarne alcune) **che spesso però rimangono ancorate ad un profilo di specificità (o settorialità della prospettiva), e talvolta finiscono per produrre delimitazioni molteplici e di fatto incapaci di leggere in maniera integrata il territorio**. Aldilà dei diversi sforzi analitici in campo appare rilevante ricordare che il nuovo ciclo di politiche di coesione 2021-2027 mette significativamente alla prova questo approccio, promuovendolo sia all'interno della European Urban Initiative e del programma Interreg, ma addirittura finanziando una iniziativa pilota strategica, coordinata da JRC e in collaborazione con WORLD BANK su **12 aree funzionali di natura urbana e 12 di natura non urbana** (<https://functionalareas.eu/>).



L'attenzione, dunque, sul tema è alta: non si tratta solo di una questione analitica o limitata alla messa in opera delle aree metropolitane, ma l'Europa riconosce la necessità di **dare visibilità e operatività a geografie territoriali di carattere funzionale in grado di assumere una capacità progettuale e di governance territoriale.**

**Regione Lombardia**, come altre regioni, ha provato in questi anni ad individuare delle aree che per caratteri comuni possono andare in questa direzione. Si pensi in particolare al lavoro condotto sulle Aree interne, ma anche per la definizione degli Ambiti territoriali omogenei del PTR. **La prossima legislatura può sviluppare un ragionamento di sintesi, metodologico e critico sull'esito delle esperienze intraprese, cercando di capire come e se le geografie individuate e in alcuni casi attivate operativamente siano state in grado di rispondere alle attese**, che ruolo siano state in grado di assumere, quali innovazioni e capacità progettuali abbiano saputo esprimere, se la loro delimitazione analitica abbia trovato riscontro nella proattività dei territori, ecc.

Si tratta da un lato di **consolidare o rafforzare alcuni programmi di policy pensati per certe aree funzionali; dall'altro di capire la fondatezza e i limiti di tali esperienze**, infine di **individuare nuove geografie funzionali** che possano risultare vettori efficaci di politiche.

In alcuni casi le politiche hanno di fatto individuato **geografie funzionali che però faticano ad esprimere una capacità progettuale** (aree interne); in altri **le geografie funzionali hanno faticato e faticano ad intercettare e mettere al lavoro relazioni e interazioni più ampie e sistemiche** (aree montane ed aree urbane ad esempio, traggiate alla luce delle relazioni ecosistemiche); infine emergono geografie funzionali potenti (si pensi ai corridoi infrastrutturali) rispetto **alle quali alcuni strumenti di governance attivabili** (si pensi agli AQST) potrebbero dispiegare significativa efficacia a supporto di politiche territoriali integrate.

Il passaggio dalla definizione di PTR e PPR alla attuazione dovrebbe essere caratterizzato da una iniziativa regionale su due livelli:

- > Il continuo aggiornamento della visione che riconosce le dinamiche di trasformazione delle diverse aree funzionali del territorio regionale;
- > L'avvio e il sostegno a sperimentazioni di stimolo e di co-pianificazione in aree pilota capaci di affrontare i problemi delle diverse aree funzionali in una logica sovralocale e transcalare.

#### **4.2 Contribuire alla capacitazione dei territori, in particolare di fronte alla crisi e alla incertezza**

Nell'ambito del nuovo ciclo di politiche europee, la resilienza è tornata ad assumere un ruolo centrale, nonostante il dibattito sul tema appaia ancora del tutto aperto e non privo di contraddizioni. Dalle interpretazioni iniziali, che sottolineavano la capacità di resistere alle crisi, a quelle più recenti, che mettono in luce piuttosto la capacità **dei territori di guardare avanti e interpretare attivamente le sfide continue della transizione**, è sempre più chiaro che per attivare politiche resilienti bisogna interrogarsi su che cosa renda i territori resilienti.

Concetti come *preparedness*, *antifragility* etc., cercano di affrontare alcune questioni complesse legate alla capacità di reagire agli shock e sottolineano ad esempio il ruolo di **politiche place-based**,



volte ad attivare non solo aree, ma società locali in un processo di reazione proattiva ai processi di transizione e agli eventi inattesi e critici. Allo stesso modo appare sempre più chiaro che non si tratta **solo di reagire agli stati di eccezione e di tornare alla situazione pre-shock**, ma di elaborare soluzioni che usano lo shock, l'emergenza, l'eccezione, la crisi come occasioni strategiche di apprendimento.

In che **misura il contesto dell'azione regionale può costituire un terreno fertile e uno spazio significativo di movimento per rendere i territori pronti ad affrontare un futuro incerto?**

Gli strumenti a disposizione della Regione sono legati a quadri legislativi ispirati a principi e modelli che oggi possono sembrare poco capaci di supportare le sfide della transizione e della incertezza, ma la possibilità da un lato di **costruire nuovi quadri di senso condivisi per affrontare il futuro, dall'altro di incardinare le politiche su un approccio place-based** che valorizzi o costruisca la capacità di azione e reazioni dei territori può risultare vincente. Soprattutto se il ruolo svolto dall'istituzione regionale può aiutare contesti in cui risorse, competenze, capacità organizzative siano deboli, o quando tali risorse siano disponibili ma vadano supportate con connessioni e reti. La strategia Aree interne e la strategia urbana regionale costituiscono un campo prioritario di investimento in questa direzione. Rispetto allo sforzo ad oggi dispiegato per accompagnare questi territori con soggetti attivatori di riflessività e progettualità, appare importante riflettere su modalità di supporto che sappiano lavorare sul rapporto tra ordinario e straordinario radicando percorsi di innovazione, sia locali che nella organizzazione interna alla Regione stessa.

In particolare, nel passaggio dalla ideazione alla implementazione della SUS e della Strategia Aree interne, si può immaginare di lavorare in tre direzioni:

- > **Alimentare dall'alto uno spazio aperto di riflessione concettuale sulla cornice di riferimento di queste due politiche quadro**, lavorando ad interpretazioni innovative dal punto di vista teorico e operativo, sul tema della rigenerazione urbana, della coesione territoriale, della marginalità e fragilità. Si tratta di formulare ipotesi di lavoro che sappiano **declinare alla scala regionale la consistenza, la specificità, le implicazioni di tali concetti**;
- > **Costruire forme di accompagnamento e attivazione dei territori, dal basso, di natura continua e cumulativa**, con strutture di supporto e dispositivi di capacitazione offerte ai territori e agli attori locali, capaci di costruire reti, sinergie, interazioni e radicare le traiettorie di innovazione.
- > Tali esperienze costituiscono **cantieri sperimentali in cui mettere alla prova altri campi di politiche**, ad esempio quelle relative al cambiamento climatico, favorendo al contempo **integrazione tra politiche e capacità dei territori di interpretare localmente le sfide globali**.

### 4.3 Costruire politiche relazionali per affrontare le sfide del cambiamento climatico

Il cambiamento climatico costituisce una sfida da tempo rilevante nell'agenda di policy regionale. I piani e le misure adottate mostrano una significativa attenzione al tema, ma come in altri contesti europei, la **progettualità rimane settoriale, tecnica, e fatica a produrre misure integrate e non frammentate**: ma come è sempre più evidente il cambiamento climatico è esito ed effetto spesso di processi di sfruttamento iniquo e non equilibrato delle risorse ambientali. Non si tratta solo o non tanto di promuovere processi micro o grandi quadri di senso, ma invece di mettere al centro la **produzione di servizi ecosistemici; il suolo, le acque, l'energia costituiscono risorse trasversali che legano tra loro società e luoghi**.



Politiche che vogliano affrontare le cause e gli effetti del cambiamento climatico debbono mettere al centro della propria attenzione le azioni estrattive di valore alle quali alcuni luoghi sono soggetti, limitarne gli impatti e riconoscere come tali azioni estrattive possano essere bilanciate da azioni ri-produttive di valore anche tra territori distanti. Si pensi al rapporto tra Montagna e città rispetto alla produzione e al consumo della risorsa acqua; al rapporto tra urbano e non urbano nel consumo e riproduzione del suolo... Appare evidente che le soluzioni da adottare debbono essere per **forza di tipo relazionale, per assicurare coerenza ma anche per contribuire alla logica della coesione territoriale.**

Nella implementazione del PREAC, **Programma Regionale Energia Ambiente e Clima, in particolare, come nell'ambito del Protocollo di Sviluppo Sostenibile di Regione Lombardia sarà fondamentale:**

- > Attivare **spazi di coprogettazione, contratti e accordi** capaci di dare espressione alle complesse relazioni tra luoghi che producono e riproducono territorio, e che in particolare possano contribuire alla lotta contro il cambiamento climatico.
- > Al contempo sarà **necessario radicare capacità di lettura ecosistemica e transcalare, con progetti puntuali e fattibili localmente.**

#### **4.4. Rendere visibili e governare i processi di trasformazione territoriale prodotti dalla digitalizzazione**

La **transizione digitale è un pilastro delle nuove politiche di coesione:** dalla pubblica amministrazione digitale, alla costruzione di infrastrutture digitali in grado di assicurare connettività pari a tutti i territori, la sfida è articolata e complessa. Tanto che finisce per dare per scontati, o non vedere, non mettere a fuoco gli effetti degli investimenti in corso sui territori, che sono oggetto di profonde trasformazioni e dinamiche rilocalizzative.

Da un lato, l'economia delle piattaforme **sta producendo nuove centralità**, rimettendo in discussione o confermando processi di marginalizzazione, o mettendo al centro dell'attenzione territori inediti. In ogni caso stanno emergendo **gli effetti spaziali e sociali di importanti processi di riorganizzazione economica:** dalla e-logistica ai datacenter, vecchi e nuovi territori della produzione sono investiti di nuove pressioni insediative, mentre le città hanno profondamente visto rinnovarsi l'offerta turistica-ricettiva a causa dell'emergere di offerte di alloggio alternative a quelle tradizionali- si pensi all'offerta di Airbnb.

Dall'altra l'attivazione di forme di lavoro flessibile e a distanza, resa possibile dalle nuove tecnologie e incentivata dalla gestione della pandemia, **apre a un rapporto intermittente con i luoghi del lavoro**, generando secondo alcuni osservatori, **crepe nelle tradizionali economie di agglomerazione** che hanno favorito i sistemi urbani, a favore dell'emersione di territori una volta marginali. Non è detto che la città sia destinata a scomparire, come affermano alcuni autori, ma sicuramente alcuni aspetti (ed effetti) della transizione economica avranno ricadute importanti sulla città: mobilità ridotta e crisi dei modelli tradizionali del trasporto pubblico, ridimensionamento degli spazi del lavoro a favore dell'emergere di nuove forme ibride di organizzazione lavoro/abitare, riduzione o ampliamento della domanda di servizi nei territori.

Gli impatti di tali dinamiche non possono essere più letti all'interno dei confini comunali, perché è nella **dimensione regionale che appaiono evidenti i nuovi effetti territoriali e ambientali di tali forze economiche.**



La nuova agenda di policy regionale potrebbe affrontare tali dinamiche da almeno due punti di vista:

- > Raccordando indirizzi per le tradizionali politiche infrastrutturali e per la mobilità con quelle legate alle dotazioni digitali: laddove le connessioni diventano oggi più che mai la chiave dello sviluppo e della coesione, la questione **del digital divide diviene elemento cardine di politiche di riequilibrio territoriale e di coesione, garanzia di opportunità, accessibilità e sviluppo da affrontare anche con gli strumenti del FSE;**
- > Dedicando una **specificata attenzione ai temi della logistica della Platform economy**, dalla identificazione di strategie territoriali per lo sviluppo della logistica, alla riflessione sull'impatto ambientale dei data center, si aprono importanti cantieri di lavoro in cui sviluppare approcci sperimentali e innovativi, che possano **fornire una chiave per integrare tali fenomeni nell'ambito dei processi di pianificazione del territorio.**

#### **4.5 Sperimentare progetti e politiche per nuove domande di cittadinanza e diritto alla città (housing, servizi, welfare...)**

I dati analizzati in questo documento descrivono **nuovi profili territoriali e di urbanità**: da un lato le grandi città continuano a giocare un ruolo importante e accentratore, dall'altro assistiamo all'emergere di alcuni territori «intermedi»; al contempo sullo sfondo le forme dell'abitare oggi si ispirano a rapporti temporanei, intermittenti, dinamici, multipli ed eterogenei con lo spazio. Accanto alle forme del pendolarismo e dei city user, al centro dell'attenzione delle politiche di fine millennio, assistiamo oggi al definirsi di **legami deboli e plurali con i luoghi, forme di radicamento multiplo e dinamico che producono complessità e generano domande di urbanità e diritto alla città variegata e sovrapposte**. Ad una idea di cittadinanza legata al radicamento in un territorio, si affianca una idea di cittadinanza plurale ed estesa, all'incrocio di traiettorie individuali e collettive non riconducibili nell'alveo degli standard e della teoria dei bisogni del Novecento.

L'effetto è che i territori **si fanno tutti infinitamente complessi**, dai piccoli ai grandi comuni, perché in ogni punto del territorio regionale si trovano oggi fenomeni e processi un tempo circoscritti e prerogativa di contesti urbani densi: Il numero crescente di nuclei familiari di dimensioni ridotte, i fenomeni di invecchiamento della popolazione, i flussi migratori e le loro forme dinamiche di stabilizzazione, la diffusione di forme di disagio e vulnerabilità sociali, l'allargarsi sempre più ampio della fascia del disagio e della vulnerabilità, disegnano geografie nuove. **Che pongono sfide importanti dal punto di vista conoscitivo**, da un lato, perché i territori hanno la necessità di riconoscere e mappare tali fenomeni, ma spesso sono privi di risorse e capacità per tematizzare il cambiamento in atto. Dall'altro **sfidano le politiche, ad esempio quelle delle politiche dell'abitare e del welfare che continuano a produrre risposte tradizionali e poco efficaci**, di fronte a domande molto diverse da quelle a cui le città e i territori si sono attrezzate per formulare risposte.

Nella nuova agenda di governo dell'assetto del territorio possono aprirsi spazi sperimentali per rinnovare e integrare le tradizionali politiche settoriali:

- > Rispetto alle politiche della mobilità e della pianificazione delle infrastrutture, si tratta di immaginare **modelli avanzati di servizio e infrastrutture capaci di lavorare alla scala regionale su un sistema policentrico regionale differenziato di mobilità e intermodalità**: ad esempio, sperimentando nuove forme di mobilità e servizi alla mobilità, legati alle nuove forme del lavoro, con forme e temporalità più articolate di un tempo, che producono nuove domande di servizi a contorno degli spazi del movimento, ma anche nuove forme di dipendenza tra territori a scale inedite;



- > Rispetto alle **politiche della casa** è importante compiere un salto di qualità, passando da un modello di gestione delle domande individuali, verso una **progettazione di offerta a servizio delle diverse domande territoriali**, ponendo le politiche della casa in forte dialogo con le politiche di trasporto regionale, costruendo attorno ad esse strategie di rigenerazione urbana e territoriale, sperimentando modelli più adeguati alle nuove forme dell'abitare. Il tutto non può e deve prescindere da percorsi di coprogettazione a scala sovralocale promossi e condotti con i comuni in forma collaborativa, e con l'attivazione di partnership locali.

#### 4.6 Costruire agende urbane per forme differenziate di urbanità

Le trasformazioni in atto stanno generando un processo continuo di produzione, consumo e trasformazione di territorio, e al contempo di urbanità: gradienti di densità non lineari segnalano nuove agglomerazioni in cui i confini tra urbano e non-urbano appaiono erosi o riscritti in un progressivo omogeneizzarsi degli stili di vita all'interno di forme sempre più plurali ed eterogenee di urbano. Il confronto tra indici di densità abitativa e suolo antropizzato pro capite, fanno emergere territori che non appartengono né alle forme dell'urbanizzazione concentrata né a quella solamente diffusa, ma che appaiono come «realità caratterizzate da comportamenti 'ambigui' o del tutto contrastanti [...] anticipatori o paradigmatici di forme o condizioni urbane emergenti; prove o spie dell'esistenza di vecchi e nuovi disequilibri territoriali; segnalatori o demarcatori dei confini – o di alcuni dei diversi confini – delle regioni urbane contemporanee».

La necessaria reinterpretazione dei fenomeni socio-spaziali conferma «la natura non lineare, imprevedibile, mobile, della transizione post-metropolitana e le implicazioni per la pianificazione e per le politiche» (Perrone, Paba, Perulli): si tratta di guardare alla città del XXI secolo paragonandola a un camaleonte, che cambia continuamente forma e dimensione, in cui il centro diventa frontiera, i margini diventano centri, le regioni diventano città e le città diventano regioni.

In questa condizione di continuo slittamento, è sempre più necessario leggere le trasformazioni territoriali come dinamiche continue nelle quali ogni forma di sviluppo urbano crea nuove possibilità, ma al contempo impone progressivamente nuovi vincoli, così ipotecendo le possibilità di correzioni o cambiamenti successivi (Schmid, 2015, p. 295). È questa una chiave rilevante per leggere la realtà urbana contemporanea sia come esito dell'interazione tra dipendenza dalle matrici geofisiche e impatto dei processi socioeconomici, sia come vincolo e opportunità rispetto a scenari futuri e rispetto ai quali l'azione regionale

In questo quadro, un'azione chiave della Regione consiste nello svolgere un ruolo di regia e supporto alla costruzione della conoscenza necessaria all'azione:

- > Attraverso la produzione e organizzazione di osservatori/ service di dati, che riescano a rendere visibili i processi invisibili in atto e aiutare gli attori locali a percepirsi in tali dinamiche e a situare la propria azione
- > Attraverso l'attivazione e la messa in opera di spazi di coproduzione di conoscenza per l'azione, che raccordino collaborativamente forme diversificate di sapere a servizio di comunità territoriali consapevoli e di alleanze progettuali innovative e sperimentali



## Riferimenti bibliografici

- Bagnasco, A., & Le Galès, P. (eds.) (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balducci, A. (2004). Milano dopo la metropoli. Ipotesi per la costruzione di un'agenda pubblica. *Territorio*, 29/30, 9-16
- Balducci A., Cognetti F., Fedeli V., (2010, eds.) *Milano la città degli studi*. Storia Geografie e politiche delle Università Milanesi, Milano: Abitare Segesta
- Balducci, A., Fedeli, V., & Pasqui, G. (2011). *Strategic planning for contemporary urban regions— City of cities: A project for Milan*. Farnham: Ashgate.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F. (eds.) 2017a, *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds.) 2017b, *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini e Associati, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds.) 2017c, *Metabolismo e regionalizzazione dell'urbano. Esplorazioni nella regione urbana milanese*, Guerini e Associati, Milano.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (eds.) 2017d, *PostMetropolitan Territories: Looking for a New Urbanity*, Routledge, London-New York.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna
- Behar D. (2017), *Fracture territoriale. Le frisson qui rassure*, in: Benbassa E., Assia J-C., (eds.), *Nouvelles relocations territoriales*, CNRS Paris.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E., 1993, *Il territorio che cambia. Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*, Aim, Abitare Segesta Cataloghi, Milano.
- Boeri S., Lanzani A., Marini E. (1993), *Il territorio che cambia, Ambienti, paesaggi, immagini della regione milanese*, aim-Segesta, Milano.
- Bonomi A., Abruzzese A. (a cura di) (2004), *La città in fi nita*, Mondadori, Milano.
- Braudel, F. (1979). *Civilisation Matérielle, Economie et Capitalisme, XVe-XVIIIe Siècle [Material Civilization, Economy and Capitalism, 15th-18th Century]*. Paris: Armand Colin
- Brenner, N. (2009). Restructuring, rescaling, and the urban question. *Critical Planning*, 16(4), 61-79.
- Brenner, N. (Ed.). (2014). *Implosions/explosions: Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Brunet, R. (1989). *Les villes européennes [European Cities]*. Montpellier: RECLUS.
- Calafati A. (2014), «Città e aree metropolitane in Italia» (gssi Urban Studies Working Paper No. 1), Gran Sasso Science Institute, L'Aquila; reperibile al link: <http://ssrn.com/abstract=2369323>.
- Cattaneo, C. (1972), "La città considerata come principio ideale delle storie italiane", in Castelnovo Frigessi D. (eds) *Carlo Cattaneo, Opere scelte, Volume IV: Scritti 1852-1864: Storia universale e ideologia delle genti*. Einaudi, Torino
- Clementi, A., Dematteis, G., & Palermo P.C. (1996). *Le forme del territorio italiano*, vol. I, *Temi e immagini del mutamento*, vol. II, *Ambienti insediativi e contesti locali*. Bari: Laterza
- CSS, Consiglio italiano per le Scienze Sociali. (2011). *Società e territori da ricomporre. Libro bianco sul governo delle città italiane*. Roma
- Davoudi, S. (2018). Spatial imaginaries: Tyrannies or transformations? *Town Planning Review*, 89(2), 97-125.
- De Carlo, G., Tintori, S., & Tutino, A. (1963). *Piano Intercomunale Milanese – Relazione Illustrativa Dello Schema di Piano Intercomunale [Milan intercommunal plan—Illustrated report of the intermunicipal plan scheme]*. Milan: Centre Studi Piano Intercomunale Milanese. De Carlo, G. (1962). *Relazione finale*. In Istituto Lombardo di Scienze Economiche e Sociali. (Ed.), *Relazioni del seminario "La nuova dimensione della città, la città-regione"*. Stresa 19-21 gennaio 1962. Milano: Ilse.
- Dematteis, G. (2015), *Regioni come reti di sistemi urbani, L'Italia e le sue Regioni (2015)*, in *Treccani*, [http://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-reti-di-sistemi-urbani\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/regioni-come-reti-di-sistemi-urbani_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)
- ESPON (2019a). *The ALPS 2050 Atlas. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision, targeted analysis*. Luxembourg
- ESPON (2019b). *ALPS 2050. Common spatial perspectives for the Alpine area. Towards a common vision, targeted analysis*. Luxembourg
- ESPON (2021). *IMAGINE. Developing a metropolitan-regional imaginary in Milan-Bologna urban region*.



- Eu, UN-Habitat (2016), *The State of European Cities Report – Cities leading the way to a better future*.
- Florida, R. (2006, July 3–10). *The new megalopolis: our focus on cities is wrong, growth and innovation came from new urban corridors*. *Newsweek International Edition*. Retrieved from <http://www.msnbc.msn.com/id/13528839/site/newsweek/> F
- Fedeli, V; Balducci, A. (2019). "Rethinking marginality, beyond traditional spatial imaginaries", in ESPON EGTC, *Scientific Report Building the next generation of research on territorial development Papers presented at the ESPON Scientific Conference on 14 November 2018 in London, United Kingdom*, 39–43, Luxembourg.
- Fedeli, V., Feiertag, P., & Harrison, J. (2020). *Invoking new metropolitan imaginaries: What type of metropolitan region for what kind of metropolitan planning and governance?* In K. Zimmermann, Galland, D. & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 173–192). Berlin: Springer.
- Feiertag, P., Harrison, J., & Fedeli, V. (2020). *Constructing metropolitan imaginaries: Who does this and why?* In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 153–171). Berlin: Springer.
- Gambi L. (1964), *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Id., *Questioni di geografia*, Napoli, 153–87.
- Garavaglia L. (2017), *La città dei flussi. I corridoi territoriali in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Grazi L (2014) *The long-standing dialogue of regions and cities with the EEC/EU institutions: a historical analysis*. In: Landuyt A (ed) *Frontiere e immagini d'Europa. Frontieres et images de l'Europe. Borders and images of Europe*, Centro Editoriale Toscano
- Grazi L (2016) *L'Europa e le città: la questione urbana nel processo di integrazione europea, 1957–1999*. Il Mulino, Bologna
- Harrison, J. Galland D.I & Tewdwr-Jones M. (2021). *Whither regional planning?*, *Regional Studies*, 55:1, 1–5
- Harrison, J., Fedeli, V., & Feiertag, P. (2020). *Imagining the evolving spatiality of metropolitan regions*. In K. Zimmermann, D. Galland, & J. Harrison (Eds.), *Metropolitan regions, planning and governance* (pp. 133–152). Berlin: Springer.
- Healey, P. (2009). *City regions and place development*. *Regional Studies*, 43(6), 831–843.
- Healey, P. (2013). *City regions and place development*. In M. Neuman, & A. Hull (Eds.), *The futures of the city region* (pp. 71–84). London: Routledge.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Keil, R. (2017). *Suburban planet: Making the world urban from the outside in*. Cambridge: Polity.
- Kazepov Y (ed) (2005) *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangement and the challenge to Urban cohesion*. *Studies in Urban and social change*, Wiley
- McCann P (2017) *The regional and Urban policy of the European Union cohesion, results orientation and smart specialisation*. Edward Elgar, Cheltenham
- Lanzani A., 1991, *Il territorio al plurale*. Angeli, Milano.
- Magatti, M. et al. (eds) (2005) *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano.
- Martinotti, G. (1993). *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*. Bologna, Il Mulino.
- Massey, D. (2005). *For space*. London: Sage.
- Massey, D. (2007). *World city*. Cambridge: Polity.
- Mehretu A., Pigozzi BW., Sommers L.M. (2000), "Concepts in Social and Spatial Marginality", in: *Geografiska Annaler*, 82 B (2), 89–101.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, (1971) *Le proiezioni territoriali del Progetto '80. Ricerca e modelli di base*, a cura del Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, Roma
- MIT (2012) *Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (2012), Metodi E Obiettivi Per Un Uso Efficace Dei Fondi Comunitari 2014–2020 Documento di apertura del confronto pubblico*



### Riferimenti bibliografici

- Morello E. (2021), "Ridefinire lo spazio di azione dell'urbanistica tra dati complessi e monitoraggio: misurare e governare le prestazioni delle trasformazioni urbane", in Ferrari F.G. (ed.), *Smart City III*, Mimesis, Milano, pp. 189-202.
- Morello E., Colaninno N., De Toni A., Felloni M. F., Franchina A., Labrozzi E., Magoni M., Prevedello E., Radaelli R. (2022). "Sostenibilità e progettualità adattiva nelle aree produttive: il progetto di ricerca "Aree Produttive, Aree Pro-Adattive"", in *Urbanistica Informazioni*, 301, pp. 21-27. <http://www.urbanisticainformazioni.it/-301-.html>
- Morello E., Musco F., Colaninno N., Magni F., Maragno D. (2020). "Per una governance climatica della Città metropolitana di Milano: ricognizione del contesto, costruzione di conoscenza e proposte operative", in *Urbanistica*, 162, pp. 137-147.
- Nüssli R., Schmid C. (2016). "Beyond the Urban-Suburban Divide: Urbanization and the Production of the Urban Zurich North", in: *International Journal of Urban and Regional Research*, 40(3), 679-701.
- Pucci P., Manfredini F., Tagliolato P. (2015). *Mapping urban practices through mobile phone data*, PoliMI SpringerBriefs Series, Springer, Heidelberg New York Dordrecht London.
- OECD. (2006). *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy*. Paris: OECD Publishing. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264028920-en>. OECD. (2012). *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*. Paris: OECD Publishing. doi: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>.
- OECD (2014) *Redefining "Urban": a new way to measure Metropolitan Areas*. OECD, Paris. [www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/edefining-urban\\_9789264174108-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/edefining-urban_9789264174108-en). Accessed July 2019
- Ostrom, V., Tiebout, C., & Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831-842.
- Paasi, A. (2013). Regional Planning and the Mobilization of 'Regional Identity': From Bounded Spaces to Relational Complexity. *Regional Studies*, 47(8), 1206-19
- Paasi, A., Harrison, J., & Jones, M. (2018). *New consolidated regional geographies*. In A. Paasi, J. Perulli, P. (eds). (2012). *Nord. Una città-regione globale*. Bologna: Il Mulino.
- Pennati, D. Perulli, P., Garavaglia L. (2017). Corridoi e processi di regionalizzazione urbana, in Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F. (eds) 2017a, *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Provincia di Milano. (2007). *Per la Città Abitabile: Scenari, Visioni, Idee, Progetto Strategico Città* [For the habitable city: Scenarios, visions, ideas, strategic city project]. Milan: POLIMI.
- Quaroni, L. (1967). *La torre di Babele*. Padova: Marsilio.
- Purkarthofer E., Humer A. & Mäntysalo R. (2021) *Regional planning: an arena of interests, institutions and relations*, *Regional Studies*, 55:5, 773-777
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Roy, A. (2009). The 21st century metropolis: New geographies of theory. *Regional Studies*, 43(6), 819-830.
- Salet, W., Vermeulen, R., Savini, F., & Dembski, S. (2015). Planning for the new European metropolis: Functions, politics, and symbols. *Planning Theory & Practice*, 16(2), 251-275.
- Salet, W., Thornley, A., & Kreukels, A. (Eds.). (2003). *Metropolitan governance and spatial planning: Comparative case studies of European City-regions*. London: Spon Press.
- Sieverts T. (2003). *Cities without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. London: Routledge.
- Soja, E. (2000). *Postmetropolis*. Cambridge: Blackwell.
- Soja E.W., 2011, «Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era», in Bridge, G., Watson, S. (eds.), *New Companion to the City*, Wiley-Blackwell, Cambridge, Ma, pp. 679-689.
- Soja, E. (2015). Accentuate The Regional. *International Journal of Urban and Regional Research*, 39(2), 372-81.
- Scott, A. J. (2001). *Global city-regions: Trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Smas L. & Schmitt P. (2021) *Positioning regional planning across Europe*, *Regional Studies*, 55:5, 778-790
- Storper, M. (2014). Governing the Large Metropolis, *Territory, Politics, Governance*, 2(2), 115-34.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.
- Testa, P. (Ed.). (2013). *Rapporto Cittalia 2013. Le Città Metropolitane*. Roma: Cittalia-Fondazione Anci Ricerche.



Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane. (Eds.). (2016). Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi. Bologna: il Mulino.

Wachsmuth, D. (2014). City as ideology: Reconciling the explosion of the city form with the tenacity of the city concept. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(1), 75–90.

Wacquant, L. (2008). *Urban Outcasts: a Comparative Sociology of Advanced Marginality*, Cambridge: Polity.



---

**PoliS-Lombardia**

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)