

08

Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*

VOLUME 08 A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E BERTRANDO BONFANTINI

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025



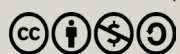
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-91-2

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

08

Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*

VOLUME 08 A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E BERTRANDO BONFANTINI

ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO 18-20 GIUGNO 2025

**ATTI DELLA XXVII CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI
MILANO, 18-20 GIUGNO 2025**

La Conferenza è organizzata dalla Società Italiana degli Urbanisti e dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – DASTU – Politecnico di Milano, con CRAFT- Competence Center Anti Fragile Territories del DASTU e con il Dipartimento Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito ABC – Politecnico di Milano. La conferenza è patrocinata dal Comune di Milano.

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari), Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Antonella Bruzzese (Politecnico di Milano - Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Grazia Brunetta (Politecnico di Torino), Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Elena Dorato (Università degli Studi di Ferrara), Romano Fistola (Università degli Studi Federico II Napoli), Enrico Formato (Università degli Studi di Napoli Federico II), Adriana Galderisi (Università degli Studi della Campania), Carla Tedesco (Università Luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia), Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE

Massimo Bricocoli (DASTU), Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Federico Zanfi (Coordinatore YoungerSIU 2025), Andrea Arcidiacono, Bertrando Bonfantini, Alessandro Coppola, Luca Gaeta, Scira Menoni, Eugenio Morello, Carolina Pacchi, Paola Pucci, Paola Savoldi.

COMITATO SCIENTIFICO SIU/MILANO

Antonella Bruzzese (Responsabile scientifica della XXVII Conferenza SIU), Antonio Longo e Gabriele Pasqui (Referenti SIU Milano), Paolo Bozzuto, Francesca Cognetti, Grazia Concilio, Francesco Curci, Stefano Di Vita, Valeria Fedeli, Antonio Longo, Chiara Merlini, Anna Moro, Laura Montedoro, Laura Pogliani, Paolo Pileri, Davide Ponzini, Maria Chiara Pastore, Cristina Renzoni, Andrea Rigon, DASTU Politecnico di Milano, Stefano Capolongo, ABC Politecnico di Milano.

COMITATO ORGANIZZATIVO

Benedetta Brun, Stella De Luca, Agim Kërçuku, Giulia Oldani, Marco Peverini, Silvia Ronchi, Isabella Traeger (DASTU Politecnico di Milano).

MEDIA PARTNER, URBINARY

Arianna Bellantuono, Erica Cantaluppi, Stella De Luca, Elena Madiari, Anita Martinelli, Giulia Oldani, Lucia Ratti, Isabella Traeger (Politecnico di Milano)
<https://urbinary.polimi.it/>; https://www.instagram.com/urbinary_thepodcast/

COLLABORATORI

Rebecca Agostoni, Alice Alessandri, Irene Antonioli, Beatrice Arizzi, Raffaella Barbato, Carla Baldissera, Andrea Benedini, Teresa Cavinato, Valentina Ciarlini, Francesca Colombo, Sofia Da Col, Alexandre de Souza Lima, Nicolo Gallo, Giulia Galbiati, Paul Koval, Laurence Milliere, Beatrice Mosso, Vittoria Pavesi, Marcel Vazquez Canto.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Be tools Srl
siu2025@betools.it - www.betools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
segreteriasiu.diap@polimi.it

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

“Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*”

Chair: Giuseppe De Luca, Bertrando Bonfantini

Discussant: Giulia Fini, Valentina Orioli, Anna Laura Palazzo, Carlo Pisano

Ogni paper può essere citato come parte di:

De Luca G., Bonfantini B. (a cura di, 2026), *Regole, norme e progetti per costruire la publicness, Atti della XXVII Conferenza Nazionale SIU “Publicness: le sfide della dimensione pubblica nelle città e nei territori”, Milano, 18-20 giugno 2025*, vol. 08, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

XXVII CONFERENZA SIU

PUBLICNESS: LE SFIDE DELLA DIMENSIONE PUBBLICA NELLE CITTÀ E NEI TERRITORI

MILANO 18-20 GIUGNO 2025

La dimensione pubblica è al centro di profonde trasformazioni che ne articolano il senso e il significato in molti campi del vivere collettivo, inclusi quelli che attengono al ruolo e alla responsabilità dell'urbanistica, alle pratiche di pianificazione, progetto e governo nelle città e nei territori.

Fattori molteplici e divergenti la stanno erodendo: le dinamiche geopolitiche globali, insieme a migrazioni sempre più strutturali di popolazioni e culture, hanno ampliato il concetto di universalità a scale talvolta difficili da comprendere o sostenere da parte dei gruppi sociali più deboli; le politiche neoliberali che hanno caratterizzato negli ultimi anni le agende di molti governi e amministrazioni, insieme a logiche di mercato sempre più pervasive, spingono verso una progressiva privatizzazione di spazi, servizi e funzioni pubbliche, fino alla perdita della capacità di immaginare, progettare e gestire la città nella sua complessità; malintese concezioni di efficienza inducono le pubbliche amministrazioni a ridurre le tradizionali incombenze e responsabilità legate alla gestione di beni e servizi con conseguenze importanti in termini di equità, giustizia e diritto alla città.

In maniera altrettanto significativa, la dimensione pubblica è erosa anche da alcune forme di collettivizzazione emergenti, dall'housing collaborativo alle "gated communities" o a certe tipologie di spazi affidati, che hanno ridefinito i concetti di inclusione e accessibilità in modi complessi e a volte contraddittori, sollevando interrogativi sui reali benefici per tutte e tutti e sulle forme di esclusione che possono generare; come pure è erosa da alcune forme di collaborazione e partnership le quali, laddove è debole l'azione pubblica di controllo e governo, contribuiscono a rendere tale dimensione pubblica sempre più sfumata e complessa nel suo significato e implicazioni operative.

Le sfide, i dilemmi e le urgenze posti da tali fattori sono molteplici e hanno conseguenze su aspetti e ambiti assai differenti: riguardano le forme dell'azione pubblica, i modi in cui si definisce e i suoi obiettivi, gli ambiti a cui si applica e i suoi destinatari, fino alla natura stessa di spazi e servizi. Una pluralità di aspetti e ambiti che la lingua inglese riesce a esprimere con una sola parola, publicness, che qui prendiamo in prestito per l'efficacia della sintesi e perché è applicabile alle molte sfere in cui si declina la dimensione pubblica.

Publicness indica la “condizione dell’essere pubblico”. Non attiene solamente al regime proprietario delle aree, alla loro accessibilità, ai modi d’uso o alla gestione e non si applica neppure solo a spazi e servizi. Identifica un insieme di aspetti eterogenei e distinti che, nel loro complesso, rendono pubblici, appunto, spazi, servizi, beni, scelte, azioni.

L’erosione e la ridefinizione degli spazi e del senso della publicness è tanto più significativa per la nostra comunità scientifica perché la dimensione pubblica è sempre stata il fondamento della cultura urbanistica, delle sue pratiche e dei suoi obiettivi: dal ruolo del soggetto pubblico nella pianificazione quale garante dell’interesse generale, alle sue azioni di contrasto alla rendita e allo sfruttamento privatistico di beni comuni, alla istituzione dello standard o degli oneri di urbanizzazione quali strumenti di equità e di redistribuzione delle risorse.

In un contesto come quello attuale in cui tale dimensione è erosa e reinterpretata, e appare sempre più complessa da costruire e preservare, diventa fondamentale, allora, tornare a riflettere delle molteplici implicazioni della e sulla publicness nelle discipline urbanistiche.

Mettere al centro del dibattito le nozioni di publicness e dimensione pubblica significa ragionare del senso stesso del fare urbanistica. Implica interrogarsi criticamente in maniera non preconcepita sul concetto di pubblico; su chi e come costruisce o mantiene la dimensione pubblica, in equilibrio con le legittime istanze private, con quali responsabilità e con quali strumenti, e su chi sono i destinatari, attuali e futuri, fragili o meno, temporanei o stabili, umani o non umani, di progetti, piani e politiche. Significa riportare al centro della riflessione sull’agire urbanistico la sua dimensione politica, in primo luogo, ma anche quella economica e gestionale, tutte dimensioni ineludibili se l’obiettivo è quello di promuovere equità e sostenibilità ambientale, economica e sociale sul lungo periodo.

Come si ridefinisce oggi la dimensione pubblica di città, territori, spazi, servizi e beni? Quali sono i soggetti che la costruiscono e come? Come promuovere un’azione urbanistica orientata all’interesse pubblico e quali sono le condizioni necessarie per perseguirlo e renderlo sostenibile a lungo termine? Quali dilemmi e difficoltà incontrano urbanisti, progettisti e amministratori?

Quali sono gli strumenti operativi utili a perseguire con l’azione urbanistica, ampiamente intesa, la dimensione pubblica di spazi e servizi, e di scelte e orientamenti? E ancora, fuori dalle retoriche, a chi serve o interessa davvero?

La XXVII Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti sviluppa questi temi, sollecitando contributi e stimolando il confronto della comunità scientifica nazionale.

I paper riportati nei presenti Atti sono i contributi discussi nel corso della conferenza nelle 11 sessioni:

- 01.** Publicness come partecipazione, cittadinanza attiva e forme di mobilitazione dal basso
- 02.** Publicness nei progetti e nelle politiche della casa e dei servizi
- 03.** Publicness come fruibilità di spazi pubblici e servizi della vita collettiva
- 04.** Publicness come accessibilità e diritto alla mobilità nella città e nei territori
- 05.** Publicness come inclusione di popolazioni multilocali, temporanee e fragili
- 06.** Publicness come gestione dei rischi e cura di ambiente e territorio
- 07.** Publicness come progetto e valorizzazione del paesaggio e delle risorse naturali
- 08.** Regole, norme e progetti per costruire la publicness
- 09.** Publicness e forme contrattuali nei rapporti fra pubblico e privato
- 10.** La publicness nelle strategie e nei progetti di rigenerazione urbana
- 11.** Nuove tecnologie, pratiche digitali, intelligenza artificiale e publicness

08. Regole, norme e progetti per costruire la *publicness*

- 13 In corsa per il sole: parchi protetti e parchi fotovoltaici
MARIA ALDERA, MARCO VOLTINI
- 18 Rigenerazione urbana (e città dei servizi): opportunità per la costruzione dello spazio urbano-bene comune a mera etichetta nominalistica?
EMANUELA BEACCO, RUBEN BAIOTTO
- 23 Ripensare la publicness per gli standard urbanistici. Tentativi di innovazione negli spazi scolastici
OMBRETTA CALDARICE
- 29 Standard urbanistici: un modello simulativo FUA-Based per la rigenerazione urbana sostenibile
VALENTINA CONTE
- 41 I Progetti Integrati di Paesaggio: una riflessione a dieci anni dall'approvazione del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR)
FRANCESCO CURCI
- 45 Pratiche di publicness territoriale: lo strumento del GECT come paradigma transfrontaliero
MARCO DEL FIORE, LUCA CESTARO
- 53 Una relazione difficile. Il rapporto tra rigenerazione, nuovi spazi pubblici e pianificazione attuativa nel caso della Leon Beaux a Baranzate
ETTORE DONADONI, MARCO BACCARELLI
- 60 Cluster portuali in transizione: norme e progetti per la rigenerazione delle aree di interazione porto-città italiane
BENEDETTA ETTORE, ELEONORA GIOVENE DI GIRASOLE, CHIARA NIFOSÌ, FULVIA PINTO
- 69 Progetto di territorio e publicness: l'esperienza della variante al piano di governo del territorio della regione friuli venezia giulia
GIULIA FINI, MARCELLO MODICA, CATERINA URSELLA
- 76 Misurare la qualità urbana. Verso uno strumento di valutazione multicriterio
VINCENZO GAGLIO
-

-
- 84 Principi, norme, configurazioni
PAOLO GALUZZI, PIERGIORGIO VITILLO
- 89 L'integrazione delle Nature-based Solutions nella pianificazione urbanistica:
lo stato dell'arte e il caso di studio di Prato
MARIA RITA GISOTTI, ANTOINE TALLARICO
- 98 Individuazione delle aree idonee per la transizione energetica:
strumento sufficiente per la pianificazione nella produzione di energia?
ELENA MAZZOLA
- 103 Il consumo di suolo non esiste. Metodi di valutazione e conseguenze sul
territorio italiano
CRISTINA MONTALDI
- 110 L'innovazione degli strumenti di pianificazione ordinaria al servizio della
publicness: esperienze, risultati e sfide dalla dimensione metropolitana
MARIO PARIS
- 117 I Positive Energy District's (Peds): una declinazione di rigenerazione urbana
sostenibile e inclusiva per il territorio italiano nel fare urbanistica
ANDREA MARÇEL PIDALÀ
- 121 Friuli: norma e ricostruzione dei centri distrutti
CHIARA SEMENZIN, EUGENIA VINCENTI
- 128 La città di prossimità come strategia di transizione urbana
GIULIA SPADAFINA
- 133 Regole, qualità, e rigenerazione urbana molecolare: una proposta di metodo per i
piccoli centri. Il caso di Cura Carpignano
ERICA VENTURA
- 141 La rigenerazione del patrimonio delle "case di famiglia". Prospettive per l'azione
pubblica tra istanze ambientali, sociali e urbanistiche
FEDERICO ZANFI, CHIARA MERLINI, MARCO ZANINI
-

L'innovazione degli strumenti di pianificazione ordinaria al servizio della *publicness*: esperienze, risultati e sfide dalla dimensione metropolitana

Mario Paris

Università degli studi di Bergamo
DISA - Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate
mario.paris@unibg.it

Abstract

Il contributo affronta il tema dell'innovazione degli strumenti di pianificazione territoriale nell'attuale contesto segnato da policrisi globali e dalle transizioni ecologica, digitale ed energetica. In uno scenario caratterizzato da incertezza e risposte istituzionali frammentarie, si sostiene la necessità di ripensare i sistemi di programmazione e gli strumenti normativi ordinari, affinché diventino dispositivi capaci di adattamento e innovazione generativi di nuove forme di *publicness*. L'analisi si concentra sul ruolo delle Città Metropolitane, con particolare attenzione al caso di Milano, dove il Piano Territoriale Metropolitan e le Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane (STTM) rappresentano un esempio di pianificazione ordinaria capace di integrare dimensione normativa, progettuale e concertativa. Attraverso osservazione partecipante e analisi istituzionale di otto casi progettuali, emergono tre tendenze principali: l'anticipazione dei processi decisionali nella rigenerazione urbana, il rafforzamento del dialogo multilivello e intercomunale, l'uso del Bilancio delle Diffusività Territoriali come strumento di mediazione e redistribuzione. I risultati mostrano come le STTM possano costituire esperienze pilota di governance territoriale innovativa, in grado di superare logiche settoriali e frammentarie, rafforzare il ruolo dell'ente intermedio e promuovere forme cooperative e generative di governo del territorio.

Parole chiave: planning, large scale plans & projects, innovation

Introduzione

Il contesto socio-economico attuale è contrassegnato dal sovrapporsi di policrisi (Morin, 2020, Morin & Truong, 2020; Morin & Kern, 1994) e spinte alla transizione ecologica, digitale ed energetica (Rosário & Dias, 2022; Hallin et al., 2021; Birat, 2020). Queste pressioni, diverse ma interagenti, pongono questioni rilevanti sulla capacità di reazione dei sistemi organizzativi e sociali contemporanei. Nel campo della pianificazione territoriale sono state avanzate risposte differenziate e spesso inefficaci al dinamico quadro in essere, articolate sovente a partire da approcci episodici, emergenziali o guidate da approcci semplicistici a problematiche complesse. La tesi che si intende sostenere con questo contributo è che in un contesto dinamico contraddistinto dall'incertezza (Moroni & Chiffi, 2022; Rauws, 2017; Abbott, 2005; Bauman, 1999; Portas, 1996) e dalla limitata capacità di innovazione delle politiche pubbliche nelle forme consolidate (Zandvoort, 2018; Renn, 2008), sia opportuno non solo pensare alle forme di risposta immediate da dare ad istanze urgenti ma anche ripensare al sistema di programmazione ed articolazione di regole e norme a disposizione dei tecnici, degli amministratori e dei funzionari nella prassi ordinaria.

La dimensione introdotta richiede una riconsiderazione strutturale dello strumentario a disposizione dei pianificatori e degli enti pubblici e la ricerca di quelle forme di governo del territorio che possono avere un ruolo rilevante nel superamento dei limiti attuali delle pratiche consolidate di programmazione e gestione. L'ipotesi sottesa è quella che un recupero di quadri chiari, condivisi e legati alla gestione ordinaria possa garantire spazi inediti di azione e reazione alle esigenze di cambiamento ed adattabilità espresse dal territorio e dai suoi abitanti.

Il tema è cruciale, soprattutto in un momento di grandi sfide globali, non esiste una strategia condivisa alla scala nazionale o continentale nel campo della pianificazione e le risposte date sono molte e frammentarie, anche a causa delle asimmetrie relative alle competenze, variamente articolate attraverso le leggi regionali in materia di pianificazione territoriale.

La ricerca in questo campo in Italia è fertile ma nell'ambito accademico si è spesso misurata più sull'identificazione dei limiti della situazione attuale e si muove spesso da una posizioni e prospettive distanti dalla realtà amministrativa degli enti. In altre occasioni, si è limitata allo studio di caso senza contribuire all'innovazione dei protocolli amministrativi e, più in generale, all'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione attraverso un reciproco e fertile scambio.

Pertanto, il presente contributo prende le mosse da una serie di ricerche nelle quali l'autore si è interrogato su quali siano oggi le esperienze in cui i piani ed i progetti sono definiti attraverso approcci operativi ed efficaci per tempistiche, scala d'azione e coerenza delle scelte. Fra di essi, è stata approfondita con dettaglio la traiettoria delle Città Metropolitane (CM) in qualità di ente chiamato al governo dell'area vasta, scala a cui sono evidenti alcuni degli squilibri esacerbati dal contesto contemporaneo (tensioni sociali, capacità di risposta alle esigenze di servizi e welfare, accessibilità). Quella dell'ente intermedio è una dimensione dove è possibile lo sviluppo di esperienze significative (Botto, 2020) e si presta allo sviluppo di politiche pubbliche che si occupino di infrastrutture, paesaggio, aspetti ambientali, insediativi (commercio, logistica, ecc.), che non possono essere affrontati attraverso la semplice sommatoria dei piani comunali (Pompilio, 2011). Si tratta di temi che necessitano di un coordinamento vicino alla dimensione reale delle esigenze del territorio e dello sviluppo di una visione integrata, che nella scala provinciale/metropolitana trova un primo riconoscimento istituzionale ed amministrativo.

In particolare, la figura delle Città Metropolitane è interessante poiché questi enti sono stati chiamati, recentemente, alla strutturazione di un proprio ruolo - alternativo e di discontinuità rispetto a quello delle Province - nel quale sono state sperimentate forme inedite di risposta all'incertezza del quadro d'azione delle politiche pubbliche di governo del territorio. Nella prospettiva proposta per il contributo, emerge la capacità di questi enti di produrre strumenti legati alla pianificazione ordinaria, integrati a quelli del Piano Territoriale Metropolitano e al Piano Strategico Metropolitano, che consentono di affermare e "sostanziare" l'approccio condiviso sviluppato dai Piani e di raggiungere obiettivi territoriali di scala metropolitana andando oltre le esigenze espresse dai singoli comuni, in un'ottica di equilibrio territoriale e policentrico nel governo dei processi insediativi di funzioni produttive e terziarie destinate a produrre esternalità alla scala sovracomunale.

La metodologia impiegata è quella dello studio comparativo di un set di istanze insediative oggi concluse o in istruttoria per le quali è stata valutata la compatibilità con il PTM da parte dei funzionari del Settore Pianificazione Territoriale Generale e Rigenerazione Urbana della CM di Milano.

A partire da queste è stata sviluppata dall'autore un'esperienza di analisi istituzionale ed osservazione partecipante dei processi. Tale affondo si inserisce in una più ampia traiettoria di studio del ruolo dell'ente metropolitano nel campo della pianificazione territoriale (Paris et al., 2025 - In press; Paris, 2021a e 2021b; Paris & Pezzoni, 2020).

A valle dell'approfondimento del caso della CM di Milano e dell'impatto delle Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane sulla presentazione di istanze relative a trasformazioni territoriali di rilevanza sovracomunale o metropolitana (1.), si delineano alcuni temi e tendenze emergenti (2.) che si configurano come esperienze pilota nel percorso di articolazione degli strumenti di pianificazione dell'area vasta e nelle conclusioni (3.) si prefigurano alcune fertili piste di lavoro per il futuro dell'indagine.

1 | Caso di studio: STTM della CM di Milano

Il presente contributo approfondisce il caso delle Strategie Tematico Territoriali della Città Metropolitana di Milano ad un anno dalla loro approvazione¹, con l'obiettivo di approfondirne il ruolo ed esplorarne i primi impatti sulle pratiche dei funzionari e dei tecnici coinvolti nei processi.

La tesi sostenuta è che tali strumenti si stiano configurando come dispositivi operativi ed efficaci per governare le scelte insediative, le esternalità e rendere la localizzazione di funzioni di scala rilevante coerenti con il quadro di obiettivi strategici e la struttura policentrica prefigurata nel PTM.

Le Strategie Tematico Territoriali (anche STTM da qui in avanti) del Piano Territoriale della Città Metropolitana di Milano sono previste e codificate nell'art. 7bis delle NdA del PTM. Esse sono da intendersi come politiche e programmi di azione per tematiche metropolitane di rilevanza prioritaria relative ai principi e agli obiettivi generali del PTM. Di conseguenza, le STTM sono strumenti in grado di assicurare adattabilità rispetto alla mutevolezza delle dinamiche territoriali, ambientali e socio-economiche.

¹ Le Strategie Tematico-Territoriali Metropolitane, predisposte ai sensi dell'art.7 bis, comma 7 delle Norme di Attuazione del PTM, hanno acquisito efficacia a valle della pubblicazione all'Albo Pretorio di Città metropolitana, terminata il 13 marzo 2024, della Delibera di Consiglio metropolitano n. 5/2024 di approvazione definitiva.

Le STTM, così come gli ulteriori strumenti introdotti dal PTM, consentono di disegnare le cornici di altrettante politiche permanenti di Città metropolitana. La loro struttura di fondo contiene sia una dimensione progettuale e normativa sia prevede la formulazione di obiettivi e la ricerca di strumenti concertativi². Nelle Strategie si territorializzano le scelte di piano e si concretizza la loro condivisione fra i livelli (locale-area vasta-Città Metropolitana). In questa luce, questi strumenti hanno un carattere aperto e incrementale, e sono attuati con valorizzazione del principio di miglior definizione e sono sottoposte a monitoraggio continuo e verifica periodica dei risultati ottenuti. Lo strumento è ritenuto significativo nella prospettiva proposta dal contributo perché adotta un inedito approccio di collaborazione fra livelli istituzionali basato su processi inclusivi e aperti di co-progettazione che tende a favorire la partecipazione attiva dei comuni nel dispiegamento del progetto di territorio coordinato dall'ente metropolitano. Al contempo, pur focalizzandosi su temi specifici supera l'approccio settoriale e favorisce lo sviluppo di progettualità integrate.

L'interesse per questi strumenti nel quadro di una sessione che mette a sistema strumenti e costruzione della *publicness* in urbanistica è che le STTM, così come gli ulteriori strumenti introdotti dal PTM si configurano come dispositivi innovativi e sperimentali per almeno tre ragioni.

- Consentono di disegnare le cornici di altrettante politiche permanenti dell'ente che le ha sviluppate e che a partire dal Piano Strategico Metropolitano, determinano i processi nel Piano Territoriale Metropolitano e trovano attuazione sul territorio, contribuendo alla ridefinizione dell'assetto di un'armatura distribuita di servizi, infrastrutture di cittadinanza connesse attraverso il trasporto pubblico e la mobilità attiva.
- Si attivano a partire dal riconoscimento della rilevanza sovralocale o metropolitana delle trasformazioni previste ed hanno l'obiettivo di identificare l'ambito di riverbero delle potenziali esternalità - positive e negative - degli interventi e delle misure compensative e mitigative adottate.
- Contengono una dimensione progettuale che si basa su strumenti concertativi ed è incentrata sul raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibile, inclusione sociale e riequilibrio territoriale in una logica "a rete", più che sulla mitigazione dei soli impatti negativi e la distribuzione di risorse.

Di conseguenza, le STTM permettono all'ente di raggiungere gli obiettivi territoriali predefiniti per il territorio metropolitano e che riguardano da vicino non solo l'insediamento di funzioni e servizi, ma la capacità di generare urbanità e qualità del vivere. Con esse, si supera la dimensione autoritativa o impositiva, ma si lavora di concerto fra enti, attivando risorse e costruendo approcci sistemici ed integrati. Questa prospettiva scardina le attuali pratiche in cui ogni comune agisce in modo indipendente e le pratiche distorsive di attrazioni di funzioni operate da alcuni comuni, con l'obiettivo miope e insostenibile di "finanziare la crescita con la crescita" (Domar, 1946; Harrod, 1939). Al contrario, permette di riacordare le iniziative, rimettendo al centro una visione sovralocale che in anni recenti si era indebolita.

L'analisi è sviluppata attraverso una metodologia che unisce le pratiche di analisi istituzionale ad un percorso di osservazione partecipante del lavoro dei funzionari appartenenti ai vari enti coinvolti, degli amministratori e degli operatori durante il primo anno di attuazione delle strategie (marzo 2024-marzo 2025), che ha coinvolto l'autore in qualità di esperto in un percorso di supporto tecnico-scientifico per l'ente metropolitano guidato dal Centro Studi PIM.

Questa opportunità ha permesso di avere di una doppia prospettiva. La prima, "interna", è legata all'accompagnamento dei funzionari nei processi di affinamento dei protocolli operativi legati alle strategie, alla concertazione fra enti e alla valutazione delle proposte progettuali promosse dai comuni metropolitani. La seconda, "esterna", relativa ad una lettura critica degli impatti che le STTM stanno avendo nell'implementazione di interventi di rilevanza metropolitana.

Il campione riguarda le istruttorie relative a otto progettualità (di cui tre già concluse con l'attivazione dell'accordo territoriale a valle delle conferenze consultive di concertazione, mentre le altre sono ancora in fieri) che hanno coinvolto insieme a CM di Milano, ventidue comuni metropolitani (16,7% del totale), due Province (Lodi e Pavia) e due Parchi regionali.

² Per un approfondimento dello strumento, si consiglia la lettura della pagina web dedicata: <https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/STTM/>

Tabella I | Sintesi dei processi insediativi analizzati e stato dell'istruttoria (Settembre 2025)

Comune proponente	STTM rif.	Funzione prevalente	Contesto localizzativo	Connessione con LUM	Attivazione percorso concertazione territoriale	Stato istruttoria
San Colombano al Lambro	STTM3	Logistica	Area della rigenerazione	No	A valle della presentazione della proposta	Sottoscritto accordo territoriale
Pessano con Bornago	STTM3	Logistica	Area della rigenerazione	No	In itinere	Istruttoria
Robecchetto con Induno	STTM3	Logistica	PII inattuato	Sì, su altro comune	In itinere	Sottoscritto accordo territoriale
Marcallo con Casone	STTM3	Logistica	PII inattuato	Sì, su altro comune	In itinere	In attesa di conferenza di concertazione
Bollate	STTM3	Datacenter	PII inattuato	Sì	In itinere	Sottoscritto accordo territoriale
Vernate	STTM3	Produttivo	Area produttiva esistente	Sì, su altro comune	In itinere	Istruttoria
Magenta	STTM3	Datacenter	Area della rigenerazione	Sì	In itinere	In attesa di conferenza di concertazione
Rozzano	STTM2	Terziario direzionale	Area della rigenerazione	Sì, su altro comune	Dalla fase di proposta	In attesa di conferenza di concertazione

2 | Elementi di innovazione e tendenze emergenti identificate

Le strategie tematico-territoriali metropolitane della Città Metropolitana di Milano (CMM) segnano un passaggio importante nella ridefinizione del ruolo dell'ente intermedio, spostando il baricentro da una logica di delega amministrativa a una di attivazione e convergenza.

Dal modello di delega a quello di regia

La Città Metropolitana di Milano, attraverso l'approccio sviluppato dal PTM e sostanziato dalle STTM ha provato ad innovare il ruolo di ente "intermedio" che tradizionalmente erano limitate alla gestione per delega di funzioni di pianificazione e coordinamento. Nel PSM l'ente definisce gli obiettivi metropolitani di medio-lungo termine su temi quali innovazione, coesione sociale, sostenibilità, attrattività e nel PTM identifica principi condivisi legati alla struttura e all'assetto del territorio metropolitano. Fra questi, sono stati introdotti alcuni elementi di riferimento che orientano in modo sostanziale i processi insediativi delle funzioni nel territorio metropolitano, e sono riferiti a:

- Una gerarchia territoriale che suddivide i comuni metropolitani in quelli appartenenti alla Città centrale (Milano e i comuni limitrofi), quelli che si configurano come Poli urbani attrattori di rilevanza metropolitana e sovralocale e altri comuni;
- Una struttura in cui assumono grande rilevanza i LUM - Luoghi Urbani della Mobilità³ quali ambiti di localizzazione preferenziale per funzioni di eccellenza e grande attrattività;
- La necessità di valorizzare i sistemi territoriali a rete (Rete Ecologica Metropolitana, i parchi, la rete di accessibilità e fruizione pubblica, la rete dei beni storici, la rete del tessuto agricolo, i sistemi fluviale e dei canali).

Con l'introduzione delle STTM e del processo di valutazione di compatibilità delle trasformazioni locali con il PTM la CM sperimenta un ruolo di regista capace di favorire convergenze e coerenza fra le scelte dei singoli comuni e gli obiettivi di sviluppo territoriale, così come di integrare politiche settoriali e coordinare scelte di area vasta. Di conseguenza, l'ente attraverso le strategie non "impone" dall'alto scelte a priori, ma

³ Corrispondenti a fermate del trasporto pubblico di rilievo metropolitano e sovracomunale (Passante ferroviario, treni regionali, stazioni della metropolitana esterne a quelle del territorio comunale di Milano)

cerca di attivare processi concertativi ed integrati tra comuni, operatori economici, società civile, orientando risorse e priorità.

Le strategie tematico-territoriali agiscono come dispositivi di attivazione che mettono in rete le amministrazioni locali, favorendo la sinergia fra scelte localizzative ed attivazione di servizi (anche in partenariato pubblico-privato) e l'attivazione di risorse e spazi per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e valorizzazione dell'assetto reticolare e policentrico dell'area metropolitana.

Identificazione delle esternalità grazie al Bilancio delle Diffusività Territoriali (BDT)

Uno degli elementi grazie al quale è possibile l'attivazione di questo ruolo è l'introduzione nel processo di un documento che i comuni proponenti le trasformazioni sono chiamati a compilare, il Bilancio delle Diffusività Territoriali⁴.

Si tratta di uno strumento atto a quantificare gli effetti diffusivi potenzialmente generabili e le risorse derivabili dall'attuazione della proposta di insediamento con rilevanza sovralocale o metropolitana. Attraverso di esso è possibile qualificare con precisione la natura dell'intervento già in fase di proposta, valutare possibili alternative localizzative e misurare l'impatto delle trasformazioni in termini di carichi insediativi, accessibilità, consumo di suolo, servizi ecosistemici. Per questi ultimi, il comune è chiamato a stimare l'ambito di irraggiamento previsto, così da redigere un bilancio dei costi e benefici territoriali e confrontarsi con gli enti interessati dalle potenziali esternalità negative legate all'opera.

A valle di questa redazione, che comprende anche un confronto con i principi del PTM e i quadri conoscitivi delle STTM, il comune è chiamato a riconoscere le forme previste di mitigazione degli impatti negativi e a quantificare le risorse necessarie per la compensazione di quelli non mitigabili.

L'obiettivo è che le decisioni relative a queste risorse accompagnino il processo e le scelte localizzative e possano essere strutturate a partire da un percorso di concertazione che coinvolge i comuni e gli enti (Parchi regionali, ecc.) interessati dalle esternalità negative. Di conseguenza, il BDT rappresenta un cruscotto metropolitano di valutazione funzionale all'attivazione di forme di co-progettazione, orientate al raggiungimento di obiettivi metropolitani e locali di sviluppo condivisi e ad evitare squilibri, polarizzazioni e concorrenze tra territori.

Il bilancio delle diffusività contribuisce a spostare il ruolo della CMM verso quello di mediatore di interessi, tra comuni centrali e periferici, tra comuni appartenenti alla città centrale ed aree di frangia. La prospettiva introdotta permette la redistribuzione di opportunità localizzative e risorse, perché evidenzia dove concentrare le trasformazioni e dove, invece, privilegiare tutela e compensazione. Al contempo, chiama funzionari ed amministratori a costruire convergenze, legando la localizzazione delle trasformazioni agli obiettivi metropolitani (attrattività, mobilità sostenibile, riequilibrio territoriale) elaborati, legittimati e condivisi dai piani (PSM e PTM) e superando la logica dei particolarismi comunali. Pertanto, il bilancio delle diffusività funge da meccanismo operativo di coerenza, che traduce in pratica la visione regolativa e di assetto.

Tre tendenze identificate

Dall'analisi dell'impatto che i nuovi strumenti hanno sulla prassi ordinaria della Città Metropolitana emergono tre tendenze:

1. Crescente numero di interventi di rigenerazione urbana con impatti alla scala territoriale, dove cambia la "filiera della progettualità" e dove i processi di condivisione si spostano a monte delle scelte localizzative e non a valle al fine di costruire interventi più sinergici e in linea con gli obiettivi metropolitani. Nelle diverse istruttorie si registrano ruoli maggiormente attive dei funzionari, degli amministratori e dei tecnici coinvolti, che recitano un ruolo protagonista nella definizione delle alternative progettuali e che permettono una velocizzazione dei processi e la definizione di azioni che implicano un minor numero di interventi rimediali.
2. Una più strutturata la capacità di dialogo fra enti (sia di tipo orizzontale - intercomunale - che verticale - multilivello -) con interazioni e fertili scambi nella fase di istruttoria precedente all'attivazione delle conferenze di concertazione che consente agli attori coinvolti di confrontarsi e costruire momenti di dialogo operativi e nei quali emergono proposte concrete. Tali momenti sono anche quelli entro cui si determina la portata e la destinazione delle risorse compensative rispetto agli impatti non mitigabili

⁴ https://www.cittametropolitana.mi.it/pianificazione_territoriale/urbanistica/Riconoscimento_della_rilevanza_sovracomunale_e_metropolitana/bilancio_diffusivita.html

generati dalle trasformazioni, che si ripartiscono sul territorio in modo più trasparente e coerente con gli obiettivi del PTM rispetto alla fase pre-attivazione delle STTM.

3. In linea con le finalità delle STTM, si registra una più efficace quantificazione delle risorse che devono essere destinate alle compensazioni che prevedono un'analisi basata sulla multidimensionalità dei potenziali impatti negativi (sull'ambiente, sul traffico, sulle reti erogative dei servizi e sugli assetti socio-economici delle aree di influenza). Al contempo, emerge la tendenza a destinare queste risorse a progetti condivisi fra più comuni, con l'obiettivo di costruire sinergie tese a raggiungere gli obiettivi del PTM ed evitare una moltiplicazione degli interventi ed azioni che frammenterebbero l'efficacia delle iniziative intraprese. A questo proposito è importante rimarcare il coinvolgimento nelle diverse conferenze di concertazione già svolte o in istruttoria di una pluralità di enti (Comuni contermini, Parchi regionali o locali, Città Metropolitana) che compartecipano al percorso di condivisione delle scelte e di co-progettazione delle soluzioni.

In sintesi, tali tendenze confermano il processo di cambio di approccio dell'ente intermedio e del suo ruolo di mediatore che favorisce la governance territoriale più che il governo del territorio.

3 | Conclusioni e futuro della ricerca

L'analisi dedicata alle STTM di CM di Milano come esempio di una nuova generazione di strumenti della pianificazione ordinaria a disposizione degli enti per dispiegare progetti di territorio capaci di intercettare e confrontarsi con le sfide proposte dal contesto attuale fa emergere diverse opportunità e sfide. Fra queste si segnalano:

- La necessità di rafforzare ulteriormente la capacità amministrativa degli enti locali ed intermedi, che diviene preconditione necessaria all'innovazione degli strumenti. L'evoluzione dei dispositivi deve poggiare su processi sistematici di ripensamento delle filiere progettuali e della capacità di governo/governance del territorio degli enti locali. La formazione, il supporto progettuale e la diffusione di pratiche cooperative sono azioni irrinunciabili per rendere effettivi gli obiettivi territoriali contenuti nei piani.
- La formulazione di strumenti flessibili ma coerenti che sappiano leggere le necessità del territorio alle diverse scale, superando la logica autoritativa o di pura redistribuzione (Neuman, 2005), per approdare a un approccio generativo e cooperativo nella gestione delle trasformazioni che mettano a terra gli obiettivi del PSM e del PTM.
- Il ripensamento del ruolo degli enti e la costruzione di forme di dialogo che permettano di attivare alleanze tra attori e percorsi di co-progettazione. Per questo è necessario costruire una cultura della programmazione condivisa che non si esaurisca nella delega, ma attivi funzioni di mediazione e convergenza e renda i funzionari e gli amministratori maggiormente protagonisti dei percorsi e delle scelte progettuali sul territorio.

La ricerca, ancora in corso, dovrà necessariamente esplorare queste dimensioni e approfondire l'analisi - integrando il set di casi di studio con ulteriori esempi e monitorando la fase di sviluppo degli stessi, di cui questo affondo rappresenta un primo quadro sintetico (tempo 0). Uno dei temi aperti è quello di osservare criticamente l'impatto dello strumento, identificarne i limiti e, al contempo, costruire forme di osservazione delle modalità di implementazione delle trasformazioni sviluppate (tempo 1).

Riferimenti bibliografici

- Abbott J. (2005), "Understanding and Managing the Unknown: The Nature of Uncertainty in Planning", in *Journal of Planning Education and Research*, n. 24(3), pp. 237-251.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*. Il Mulino, Bologna.
- Birat J.P. (2020), "How to tell the story of change and transition of the energy, ecological and societal systems", in *Matériaux & Techniques*, n. 108, 502.
- Botto I.S. (2022), "Il valore della condivisione per la rigenerazione a scala metropolitana", in *Urbanistica Informazioni*, n. 305, pp. 55-58.
- Domar E.D. (1946), "Capital Expansion, Rate of Growth, and Employment", in *Econometrica*, 14(2), pp. 137-147.

- Hallin A., Karrbom-Gustavsson T., Dobers P. (2021), "Transition towards and of sustainability— Understanding sustainability as performative", in *Business Strategy and the Environment*, n. 30, pp. 1948-1957
- Harrod R.F. (1939), "An Essay in Dynamic Theory", in *The Economic Journal*, n. 49, pp. 14-33.
- Morin E. (2020), *Sur la Crise: Pour une Crisologie Suivie de Où Va le Monde?*, Flammarion, Paris.
- Morin E., Troung N. (2020), Edgar Morin (2020) "Cette crise nous pousse à nous interroger sur notre mode de vie, sur nos vrais besoins masqués dans les aliénations du quotidien", in *Le Monde*, 19 aprile 2020.
- Morin E., Kern A.B. (1994), *Terra-Patria*, Cortina Editore, Milano.
- Moroni S., Chiffi D. (2022), "Uncertainty and Planning: Cities, Technologies and Public Decision-Making", in *Perspectives on Science*, n. 30(2), pp. 237-259.
- Neuman M. (2005), "The Compact City Fallacy" in *Journal of Planning Education and Research*, n. 25(1), pp. 11-26.
- Paris M., Armentano A., Uberti Foppa M. (2025-in press), "Infrastrutture di cittadinanza ed assetto territoriale della Città Metropolitana. Geografie, strumenti e indirizzi nella STTM per la coesione sociale, i servizi sovracomunali e metropolitani", in *Territorio*, (articolo under review).
- Paris M. (2021a), "Funzionari pubblici come agenti di rigenerazione urbana. Prospettive di lavoro a partire dall'esperienza di CM di Milano", in Caruso N., Pasqui G., Tedesco C., Vassallo I. (a cura di), *Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 172-178.
- Paris M. (2021b), "La rigenerazione urbana nelle agende strategiche delle città metropolitane: uno studio comparativo" in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 132, pp. 153-176.
- Paris M., Pezzoni N. (2020), "Rigenerare il territorio, disseminare la progettualità. La ricognizione delle opportunità di trasformazione della periferia milanese" in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 127, pp. 48-71.
- Pompilio M. (2011), "Area vasta, ente intermedio ed adeguatezza nel governo del territorio", in *Eysreg*, vol 1(4).
- Portas N. (1996), El Planeamiento Urbano como proceso de regulación variable, in *Ciudades*, n. 3, pp. 97-109.
- Rauws W. (2017), "Embracing Uncertainty without Abandoning Planning: Exploring an Adaptive Planning Approach for Guiding Urban Transformations", in *disP-The Planning Review*, n. 53(1), pp. 32-45.
- Renn O. (2008) *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. Routledge, Londra.
- Rosário A.T., Dias J.C. (2022) "Sustainability and the Digital Transition: A Literature Review", in *Sustainability*, n.14, 4072.
- Zandvoort M., Van der Vlist M.J., Klijn F., Van den Brink A. (2018), "Navigating amid Uncertainty in Spatial Planning", in *Planning Theory*, n. 17(1), pp. 96-116.

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-91-2
Volume pubblicato digitalmente nel mese di giugno 2026
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

