



Politecnico di Torino

Laurea Magistrale in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale

A.A. 2017/2018

Tesi di laurea magistrale

Pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana di Milano,
tra prospettive di innovazione e inerzie operative.

Relatore: prof. Carlo Alberto Barbieri

Studente: Xavier Ceconello

Matricola: 229064

Indice

Introduzione	1
1. Cos'è una città metropolitana?	4
2. Evoluzione del quadro normativo italiano.....	8
2.1. La legge 142/1990.....	8
2.2. La legge 135/2012 e il decreto legge 188/2012	11
2.3. La legge 56/2014 “Delrio”	13
2.3.1. Le Città metropolitane nella legge Delrio.....	13
2.3.2. La struttura delle Città metropolitane	15
2.3.3. La pianificazione delle Città metropolitane nella legge Delrio	17
2.3.4. Le Province nella legge 56/2014	21
2.4. Considerazioni in merito alla legge 56/2014.....	22
3. Caso studio: la Città metropolitana di Milano	32
3.1. Esperienze di pianificazione intercomunale, urbanistica e strategica a Milano.....	32
3.2. Sviluppi recenti.....	40
3.2.1. Ultimi cambiamenti: la legge regionale 32/2015 e il suo rapporto con la legge 56/2014 ...	42
3.3. Il Piano strategico della Città metropolitana di Milano	45
3.3.1. Processo di costruzione.....	47
3.3.2. Risultato del processo di pianificazione	50
3.3.3. Rappresentanza dei territori: le zone omogenee	51
3.4. Il Piano territoriale generale metropolitano della Città metropolitana di Milano	53
3.4.1. Stato di fatto.....	54
3.4.2. L'interpretazione del Piano territoriale metropolitano da parte della L.R. 32/2015.....	55
3.4.3. Differenze con il Piano territoriale di coordinamento provinciale di Milano.....	57
4. Conclusioni	59
Riferimenti bibliografici.....	68
ALLEGATO: Intervista a Franco Sacchi, Direttore del Centro Studi PIM.....	74

Introduzione

Le aree metropolitane sono oggetto negli ultimi anni di sempre maggiori attenzioni a livello europeo e internazionale. In queste aree, infatti, si concentra la maggior parte della popolazione mondiale e si produce la maggior parte della ricchezza. In base ai dati OCSE¹ circa la metà della popolazione, dei paesi aderenti all'organizzazione, vive in regioni prevalentemente urbane ed all'interno di aree metropolitane o città con più di 500 mila abitanti, tuttavia non sempre i confini amministrativi corrispondono al territorio in cui la popolazione vive, lavora e passa il proprio tempo libero. Nel 2013 il 20% della popolazione viveva nelle regioni con il più alto Prodotto interno lordo (Pil), generando il 26% del Pil totale dei paesi OCSE. Nel periodo di tempo che va dal 2000 al 2013 il 20% della popolazione residente nelle regioni con la crescita Pil più forte ha contribuito per il 36% alla crescita del Pil dei paesi OCSE. In generale, nel 2013, si rileva come il 55% del Pil OCSE sia prodotto nelle aree urbane. All'interno delle aree metropolitane la popolazione, negli ultimi quindici anni, è cresciuta maggiormente nelle *commuting zones*² piuttosto che nei centri città.³ Sebbene questi pochi dati forniscano un quadro parziale, possono, ad ogni modo, far comprendere l'importanza che le aree metropolitane stanno assumendo, a livello internazionale, per lo sviluppo dei singoli paesi. In relazione a questo assume un interesse sempre maggiore dotare queste aree di strumenti di governo adeguati alle loro necessità. Dato tale contesto globale la legge 56/2014, cosiddetta legge Delrio, dal nome del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, cerca di dare una risposta al bisogno di *governance* manifestato da alcune città italiane e dalle loro aree metropolitane. Seppur con un sostanziale ritardo rispetto a quando si è iniziata a percepire tale necessità, la legge offre importanti spunti per poter attuare forme differenti di governo metropolitano, dotando il nuovo ente Città metropolitana di importanti funzioni e nuovi strumenti.

L'obiettivo della presente tesi è, dunque, quello di verificare quanto la legge Delrio propone, soprattutto per quanto riguarda la pianificazione, e quindi approfondire un

¹ L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è un'organizzazione internazionale di studi economici, comprende la maggior parte dei paesi industrializzati e la maggior parte dei paesi europei.

² Zone interessate dai flussi pendolari.

³ OECD (2016), *Region at a glance*.

caso studio in particolare. Si è scelto di prendere in considerazione il caso della Città metropolitana di Milano in quanto è stata la prima a dotarsi di un Piano strategico, così come disposto dalla legge 56/2014, ma soprattutto perché tra le città metropolitane italiane è forse quella con caratteristiche che più si avvicinano ad altre realtà metropolitane europee in termini di potenziale economico e di funzioni ospitate⁴, inoltre Milano ha un peso internazionale difficilmente paragonabile a quello delle altre città italiane.⁵ Risulta quindi di fondamentale importanza per il nuovo Ente metropolitano cogliere la sfida lanciata dalla legge Delrio e sfruttarne al meglio le potenzialità allo scopo di mantenere il territorio milanese competitivo sullo scenario internazionale.

Partendo quindi da un'analisi del contesto normativo nazionale, si sono analizzate le tappe che hanno portato all'approvazione degli strumenti di pianificazione della Città metropolitana di Milano, verificando l'eredità che tale nuovo ente raccoglie in termini di esperienze di pianificazione della regione urbana milanese, si è approfondito come si è saputo interpretare i nuovi strumenti introdotti dalla legge Delrio, in particolar modo prendendo in considerazione il processo di costruzione degli stessi, l'apporto dei diversi attori e le strategie messe in atto. L'area metropolitana di Milano costituisce sicuramente un caso particolare all'interno dell'eterogeneo panorama delle città metropolitane italiane, proprio per questo motivo si è ritenuto interessante prendere ad esempio l'ente che per primo in Italia, a seguito dell'approvazione della legge Delrio, si è dotato del proprio Piano strategico metropolitano, ambendo a svolgere «la funzione nazionale di laboratorio e di incubatore dei cambiamenti politico-istituzionali»⁶. La volontà è quella di verificare se effettivamente la Città metropolitana di Milano ha saputo porsi all'avanguardia rispetto alle altre realtà, cogliendo l'opportunità espressa dalla legge, e cercando di elaborare soluzioni innovative per la pianificazione del proprio territorio. Aspetti questi fondamentali anche, e soprattutto, in virtù delle caratteristiche peculiari dell'area metropolitana che il nuovo ente è chiamato ad governare.

⁴ Si veda lo studio *“Metropolitan areas in Europe”*, condotto dal Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) nel 2011, dove si presenta uno spaccato delle aree metropolitane europee.

⁵ Basti pensare che secondo la classificazione del Globalization and World Cities Research Network (GaWC) del 2012 Milano risultava essere una città “alpha”, unica tra le città italiane in questa categoria (Roma veniva classificata come città “beta +”).

⁶ Introduzione del Sindaco metropolitano Giuliano Pisapia e del Vice Sindaco metropolitano Eugenio Comincini al Piano strategico triennale del territorio metropolitano *“Milano metropoli reale, metropoli possibile”*, il contributo è leggibile alla pagina 3 del detto documento.

L'esito della tesi è stato quello di aver delineato un quadro dei punti di forza e di debolezza della legge Delrio evidenziandone le criticità in relazione a quanto sperimentato dalla Città metropolitana di Milano, con la consapevolezza che a soli tre anni dall'istituzione delle città metropolitane sia possibile tracciare soltanto un bilancio parziale, seppur indicativo, degli esiti della riforma. Si è potuto inoltre fare il punto sulla situazione della pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana di Milano prendendo in esame gli strumenti approvati dall'Ente e svolgendo un'intervista al Centro Studi PIM. L'intervista in particolare ha permesso di ottenere un riscontro difficilmente ricavabile attraverso i documenti ufficiali.

Quindi lo scopo ultimo di questa tesi è stato quello di determinare, attraverso gli strumenti di pianificazione della Città metropolitana di Milano, se e quanto la legge Delrio sia stata in grado di produrre innovazione.

1. Cos'è una città metropolitana?

Prima di intraprendere il discorso sulla nascita, come ente territoriale, delle città metropolitane in Italia, è utile svolgere una breve introduzione sul significato di città metropolitana e quali sono le sue caratteristiche. Si tratta di una risposta non scontata. Lo dimostra il fatto che sono stati condotti numerosi studi prententi in considerazione una varietà di aspetti riguardanti la demografia, l'economia, la morfologia, le interazioni che queste aree hanno con le città circostanti, al fine di giungere a un metodo per l'individuazione delle aree metropolitane.

Il concetto di area metropolitana vede la luce all'inizio del secolo scorso, negli Stati Uniti, con l'obiettivo di indicare il fenomeno di espansione urbana delle città al di fuori dei propri confini municipali. In particolare a partire dalla seconda metà del XX secolo si iniziano a riscontrare casi in cui città limitrofe si sono espanse in maniera tale da congiungersi in un unico agglomerato urbano. Se in principio questo fenomeno ha interessato soprattutto i paesi sviluppati, negli ultimi quarant'anni sono le città dei paesi in via di sviluppo o di sviluppo recente ad aver conosciuto un'espansione delle aree metropolitane più impetuosa. Si riscontra quindi come il concetto di area metropolitana possa essere interpretato in maniera differente a seconda del paese che si prende in considerazione. Ad ogni modo resta il fatto che un'area metropolitana si sviluppa, solitamente, intorno a un centro attrattore, ovvero una città centrale intorno a cui si allarga un complesso di strette relazioni con i territori circostanti. Le difficoltà riscontrate nel delimitare un'area metropolitana in maniera univoca si sono tradotte, e si traducono, in un fiorire di numerosi studi che cercano di determinare una metodologia per la perimetrazione dell'area urbana. A partire dagli anni Cinquanta del secolo scorso il *Bureau of Census* degli Stati Uniti introduce per il censimento le *Standard metropolitan areas* (SMA), le quali comprendono una o più contee con all'interno almeno un'area *core* di 50 mila abitanti.⁷ Negli anni Sessanta invece si utilizzano, sempre negli Stati Uniti, le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA) che si basano su un'analisi incentrata sull'integrazione tra contee e sulla mobilità tra la contea centrale e quelle periferiche.⁸ Sempre dello stesso periodo è la teoria riguardante le *Functional Economic Areas* (Fea), le quali «rappresentano bacini di lavoro formati dalla

⁷ Istat (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, p.14.

⁸ *Ibid.*

città centrale e dall'insieme dei centri in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro»⁹. Più recentemente, nel 2009 per la precisione, l'Agenzia europea per l'ambiente ha elaborato una definizione di "area urbana" fondata su tre tipologie di area in relazione tra loro, ovvero:

- l'area amministrativa, trasposizione sul piano territoriale della struttura politica e ambiente entro il quale vengono espresse le politiche legate alla qualità della vita e allo sviluppo sostenibile;
- l'area morfologica, definita dalla dimensione dello spazio fisico e comprende le aree urbanizzate, incluse la rete viaria e le aree verdi urbane;
- l'area funzionale urbana (*Functional Urban Area* o Fua), la quale indica la dimensione socio-economica della città «in termini di influenza territoriale della stessa sull'hinterland»¹⁰, tale influenza è proporzionale alla capacità delle forze socioeconomiche di condizionare lo sviluppo urbano e generalmente si estende al di fuori dei confini amministrativi comprendendo spazi molto differenti tra loro (città, sobborghi, aree rurali).

Proprio il concetto di *Functional Urban Area* ricopre una grande importanza, negli ultimi anni, in quanto frutto della volontà, da parte dell'OCSE (ma anche da parte dell'Eurostat¹¹), di portare avanti un processo di armonizzazione a livello internazionale delle diverse definizioni di area metropolitana, appunto incentrato sull'idea delle Fua, soprattutto in relazione alle *commuting zones*, ossia le aree interessate dai flussi di lavoratori. Nel 2016 si è giunti a una definizione delle Fua, da parte dell'OCSE e dell'UE, indipendente dalle metodologie nazionali utilizzate per individuare le aree metropolitane, indicando quest'ultime come: costituite da un insieme di centri urbani ad alta densità di popolazione e di municipalità adiacenti con alti livelli di spostamenti pendolari attraverso municipalità densamente popolate.¹² È quindi manifesta l'attualità del problema di fornire un'interpretazione di cosa costituisce o no un'area metropolitana, prima di tutto al fine di inquadrare i problemi delle aree urbanizzate, le quali presentano confini sempre più sfumati, all'interno di una cornice istituzionale

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Istat (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, p.15.

¹¹ L'Eurostat è l'ufficio statistico europeo e si occupa di raccogliere ed elaborare dati sugli stati membri, sul tema delle aree urbane si veda il documento della Commissione europea "*Cities in Europe. The new OECD-EC definition, RF 01/2012, Regional and urban policies*" del 2012.

¹² OECD (2016), *Region at a glance*, p. 17.

adeguata. Ormai le teorie sull'urbanizzazione elaborate nel XVIII e XIX secolo, fondate sulle dicotomie città/campagna e centro/periferia, hanno perso efficacia nello descrivere i moderni processi. A questo proposito un'esperienza italiana significativa è quella legata al progetto “Territori post-metropolitani come forme urbane emergenti”, il quale indaga le forme urbane emergenti al fine di riconoscere le nuove “questioni urbane” e determinare la capacità dei territori di fornire risposte alle trasformazioni e alle sfide alle quali sono sottoposti.¹³

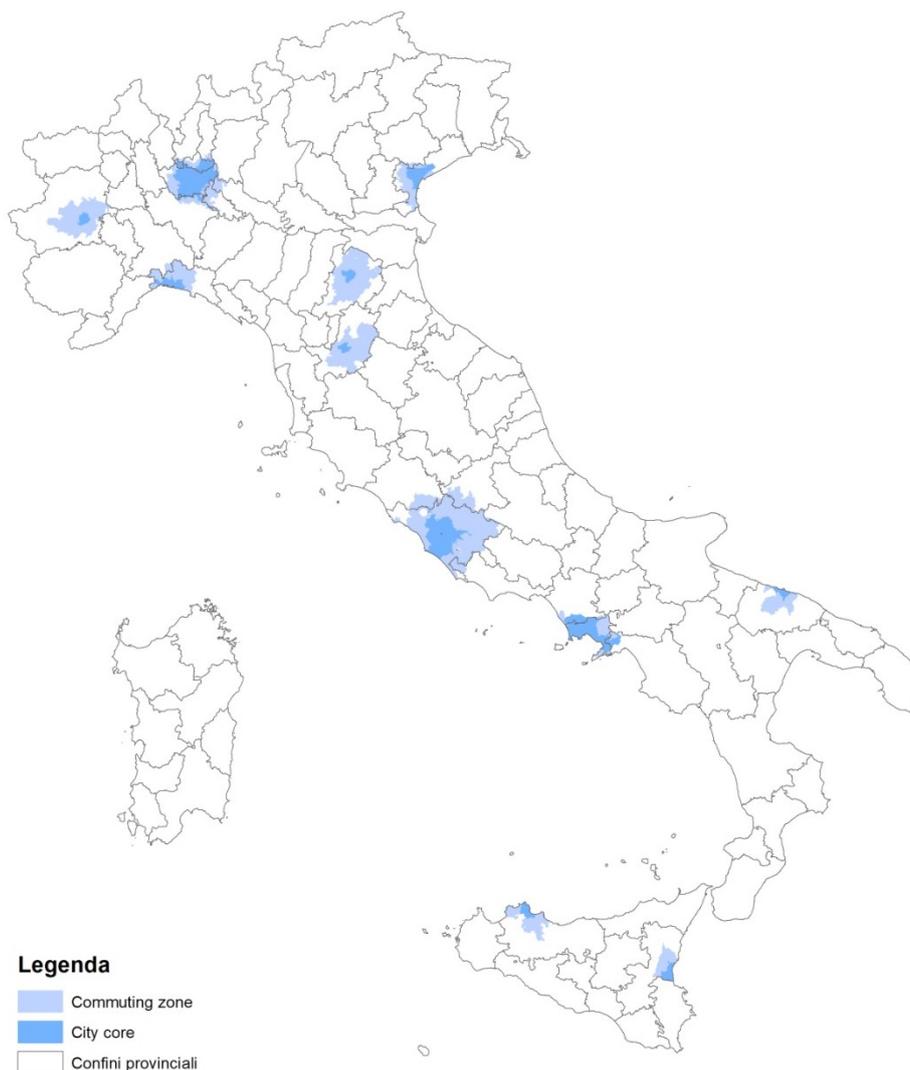


Figura 1 - *Functional Urban Areas* italiane in base ai dati OCSE del 2016 (fonte: elaborazione propria su dati OCSE e ISTAT).

¹³ A questo proposito si veda l'Atlante dei territori post-metropolitani (www.postmetropoli.it) prodotto nell'ambito del programma di ricerca “Post-metropoli” finanziato del MIUR quale Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN).

Ciò che si è appena detto certamente non esaurisce il discorso sulle aree metropolitane ma vuole dare un'idea di come la questione metropolitana sia di grande rilevanza sia in Europa che nel resto del mondo, lo dimostrano i numerosi studi, le numerose ricerche ed analisi che sono state svolte sul tema, proprio al fine di riuscire a comprendere meglio le dinamiche e i problemi che attualmente interessano le aree metropolitane e fornire un'adeguata risposta. Questo breve *excursus* può aiutare inoltre ad avere un'idea più precisa di cosa sia un'area metropolitana e inquadrare meglio le funzioni e le risposte che le città metropolitane italiane devono svolgere e fornire, e quindi valutare da questo punto di vista l'efficacia della legge 56/2014, tenendo comunque presente le specificità del contesto urbano italiano.

2. Evoluzione del quadro normativo italiano

Al fine di capire meglio il contesto in cui è nata la Città metropolitana di Milano e comprendere a fondo il particolare percorso, fatto di tentativi ed esperienze, che la pianificazione dell'area urbana milanese ha affrontato, si ritiene opportuno descrivere quanto avvenuto prima dell'effettiva istituzione delle città metropolitane da parte della legge n. 56 del 2014, la quale costituisce solo l'ultimo passo di un cammino più lungo. Nelle pagine seguenti si cercherà di ricostruire un quadro essenziale dei passaggi normativi che hanno preparato il terreno alla legge Delrio. Non è intenzione entrare eccessivamente nel merito di ciascuna legge ma piuttosto si vuole ricostruire le tappe fondamentali del percorso che ha portato all'istituzione delle città metropolitane. Per far questo si partirà dalla legge n. 142 del 1990 quando, per la prima volta, il legislatore nazionale ha previsto l'istituzione di un ente metropolitano, si proseguirà poi trattando gli sviluppi più recenti avvenuti con la legge n. 135 del 2012 e con il decreto legge n. 188 dello stesso anno, per poi giungere infine a trattare più approfonditamente la legge n. 56 del 2014 vero punto focale di questa parte della tesi. Avere una conoscenza, seppur essenziale, del contesto normativo italiano e della sua evoluzione in materia di città metropolitane permetterà un'analisi più fondata degli strumenti messi in campo dalla Città metropolitana di Milano.

2.1. La legge 142/1990

In occasione dell'approvazione della legge n. 142 del 1990 le città metropolitane fanno la loro prima comparsa nell'ordinamento delle autonomie locali, si tratta infatti del primo testo in cui si esplicita la volontà di introdurre questo nuovo ente che affiancherà regioni, province e comuni. La legge si colloca all'interno di un contesto nel quale si vede attribuire una sempre maggiore autonomia ai poteri pubblici, quindi non solo regioni ma anche università, scuole e camere di commercio; essa contribuisce a costruire un «diverso tessuto dell'organizzazione dei poteri pubblici nazionali» basato maggiormente sui principi di autonomia e di policentrismo¹⁴. Infatti, sebbene in questa tesi ci si concentrerà in larga parte sugli aspetti che interessano le città metropolitane, è

¹⁴ G. Vesperini, *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, n. 4, pp. 956.

bene ricordare come la legge 142/1990 riguardi l'ordinamento delle autonomie locali e di conseguenza anche comuni e province, in particolar modo dal punto di vista delle funzioni attribuite agli enti.

Concentrandosi sul caso delle città metropolitane e volendo entrare maggiormente nel merito di ciò che prevede la legge, è importante trattare più approfonditamente l'articolo 17, il quale parla espressamente, per la prima volta in Italia, di aree metropolitane individuandone nove (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli) ed indicando come facenti parte di tali aree i comuni «i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali»¹⁵, dando alle regioni, previa consultazione delle province e dei comuni interessati, il compito di delimitarne il territorio entro un anno dall'entrata in vigore della legge. Quest'ultimo aspetto appare importante soprattutto se confrontato con il testo della legge Delrio, la quale afferma che l'estensione territoriale della città metropolitana è la medesima della provincia omonima¹⁶, rinunciando quindi alla ricerca di un'adeguata estensione territoriale del nuovo ente. Sembra quindi che la legge del 1990 ritenesse opportuna una ricerca, e uno studio, della dimensione territoriale ottimale rispetto alle caratteristiche dell'area metropolitana, al fine di poterne governare nella maniera più efficace possibile le dinamiche e soddisfarne le esigenze. A questo proposito si nota come la legge del 1990 si preoccupi più che altro di individuare le relazioni e le dinamiche territoriali che permettono di definire una data area come “metropolitana”¹⁷, fornendo quindi una sorta di definizione ed indirizzando le regioni nella perimetrazione di tali aree. Al contrario la legge Delrio si occupa piuttosto di stabilire, considerando il fatto che il problema dei limiti territoriali viene superato con la modalità detta in precedenza, le finalità dell'ente città metropolitana.

Dal punto di vista delle funzioni attribuite alle città metropolitane, la legge 142/1990 attribuisce al nuovo ente tutte quelle di competenza provinciale; oltre a quelle funzioni

¹⁵ Art. 17 della legge 8 giugno 1990 n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali*.

¹⁶ Art. 1 co. 6 della legge 7 aprile 2014 n. 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

¹⁷ Nell'articolo 17 al comma 1, si definiscono come facenti parte dell'area metropolitana gli insediamenti che hanno con il comune capoluogo una stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

di competenza comunale che per le loro caratteristiche vengono svolte a livello sovra-comunale o in maniera coordinata nell'area metropolitana, con l'intento di garantirne l'economicità e l'efficienza. In particolar modo si sottolinea che mentre la provincia ha il compito di elaborare un piano territoriale di coordinamento, che raccogliendo e coordinando le proposte dei comuni determini «gli indirizzi generali dell'assetto del territorio»¹⁸, alle città metropolitane vengono affidate invece, sì le competenze delle province, ma viene loro attribuita anche competenza in materia di pianificazione territoriale dell'area metropolitana. Questa situazione tuttavia sembrerebbe non escludere la possibilità da parte della città metropolitana di attuare una pianificazione di coordinamento declinata all'interno della più ampia cornice della pianificazione territoriale dell'area metropolitana, elaborando un unico documento che riunisca entrambe le tipologie di pianificazione. D'altro canto il testo della legge 142/1990 non specifica quali caratteristiche e quali contenuti un piano territoriale dell'area metropolitana debba avere, concedendo una certa discrezionalità.

Questo primo tentativo di istituire le città metropolitane tuttavia non porta ad un cambiamento concreto. L'iter di delimitazione territoriale delle aree metropolitane risulta in effetti piuttosto complesso, sono infatti coinvolti sia i comuni che le province, oltre che le regioni, le quali hanno il compito fondamentale di sentire i pareri degli enti territoriali coinvolti, riordinare le circoscrizioni territoriali dell'area metropolitana ed, ove necessario, istituire nuovi comuni. Potrebbe aver pesato, come per la Delrio del resto, una certa diffidenza da parte della classe politica locale nei confronti del nuovo ente. Il governo avrebbe avuto invece il compito di emanare decreti legislativi per la costituzione dei nuovi enti entro ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge. Nonostante questi limiti il sistema proposto dalla legge 142/1990 risulta interessante, infatti esso permetteva ad ogni regione di godere di una certa flessibilità e di collegare ai territori l'istituzione e l'ordinamento delle città metropolitane, questo tuttavia richiedeva un'attività dal basso, la quale non si verificò¹⁹.

¹⁸ Art. 15 co. 2 della legge 8 giugno 1990 n. 142 *Ordinamento delle autonomie locali*.

¹⁹ Patroni Griffi A. (2016), *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, Federalismi.it, n.14.

2.2. La legge 135/2012 e il decreto legge 188/2012

Successivamente alla legge 142/1990 il tema del riordino delle autonomie locali ritorna d'interesse grazie al Governo Monti, che nel 2012 promulga una legge di revisione della spesa pubblica (L. 135 del 7 agosto 2012) a cui fa seguito il decreto legge "Disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane" (D.l. 188/2012) che tuttavia non verrà convertito in legge. In questo capitolo si prenderanno in esame solamente questi due provvedimenti nonostante già dal 2011 vi siano alcuni atti legislativi che preannuncino la volontà di attuare una riforma delle autonomie locali.

La legge 135/2012, come detto precedentemente, si occupa della cosiddetta "*spending review*"²⁰ e quindi tratta il riordino delle autonomie locali in chiave di riduzione della spesa pubblica, aspetto questo che ne ha connotato il dibattito politico, e mediatico, e che si ripresenterà anche nel caso della legge 56/2014 nonostante essa si occupi più nello specifico di fornire disposizioni per gli enti territoriali. L'impostazione di un dibattito esclusivamente sul fronte del contenimento della spesa pubblica ha probabilmente provocato una scarsa attenzione in merito alla reale portata della legge 135/2012, in particolar modo per quanto riguarda temi, quali il governo del territorio, che avrebbero potuto trarne spunto per un rinnovamento. Ciò non toglie il fatto che tale legge ha introdotto importanti novità per ciò che concerne gli enti territoriali. A questo proposito risultano in particolar modo degni di nota gli articoli 17 e 18, il primo in merito al riordino delle province e alle funzioni loro attribuite, il secondo tratta dell'istituzione delle città metropolitane e della soppressione delle relative province.

L'articolo 18 tra i due sopracitati è forse quello che introduce le novità più importanti, infatti come detto parla dell'istituzione delle città metropolitane, a partire dal 1 gennaio 2014, dopo che 23 anni sono trascorsi dalla loro istituzione per merito della legge 142/1990 e dopo 12 anni dalla modifica costituzionale che a tutti gli effetti le inserisce nell'ordinamento della Repubblica. Ad esse sono attribuite le funzioni delle province oltre che: la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, la mobilità e la viabilità, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. La legge affianca quindi

²⁰ La legge n. 135 del 2012 converte in legge il decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012 "Disposizioni urgenti in materia di revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi per i cittadini". Si da attuazione in questo modo agli articoli 114 e 117 della Costituzione.

alla pianificazione di coordinamento, tipica delle province, la pianificazione territoriale generale da intendere come una «pianificazione configurativa del territorio e di *vision* strategica per le politiche e le progettualità»²¹. Al contrario sarebbe inopportuno per il nuovo livello istituzionale declinare la pianificazione territoriale generale come regolativa e conformativa della proprietà, competenza questa che andrebbe lasciata ai comuni metropolitani, i quali dovranno elaborare piani operativi e strumenti regolativi coerenti e integrati con i piani territoriali generali delle città metropolitane.

L'articolo 17 invece tratta del riordino delle province e delle funzioni loro attribuite. Più nello specifico la legge effettua un ripensamento delle province sulla base di requisiti minimi di dimensione territoriale e di popolazione residente. Dal punto di vista delle funzioni non si riscontrano sostanziali differenze con quanto previsto dalla legge 142/1990. Al contrario sono mutati sostanzialmente gli organi di governo in quanto scompaiono Giunta e Assessori e rimangono il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia²² eleggibili con un sistema di secondo grado.

L'impostazione generale delineata dalla legge 135/2012 per le città metropolitane verrà poi ripresa in larga parte dalla legge Delrio, la quale inoltre attribuirà ad esse la pianificazione strategica e introdurrà la Conferenza metropolitana come organo delle città metropolitane. La legge Delrio tuttavia riprenderà anche alcune criticità presenti nella legge 135/2012, tra queste l'automatismo nell'individuazione del territorio della città metropolitana, la questione sulla modalità di elezione del sindaco metropolitano e la gratuità delle cariche metropolitane. È ad ogni modo necessario precisare che con la legge 135/2012 si dà il via ad un processo²³ che ha il merito di aver stimolato attori pubblici e privati a discutere e sperimentare esempi di *governance* territoriale, rinnovando l'interesse per temi di particolare importanza per lo sviluppo dei territori.

Successivamente alla promulgazione della legge 135/2012 viene redatto il decreto legge 5 novembre 2012 n. 188 che detta disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane. Questo tuttavia non verrà convertito in legge provocando un arresto del processo di riforma in atto, causato anche dalla Legge di Stabilità 2013, la quale prevedeva il rinvio dell'applicazione dei dispositivi in materia fino al 31 dicembre

²¹ Barbieri C.A. (2012), *Città metropolitane e Province, le potenzialità per il governo del territorio*, Urbanistica informazioni, n. 244, p. 5.

²² Ai sensi dell'articolo 23, comma 15, del D.l. 6 dicembre 2011 poi convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214.

²³ Poi interrotto dalla mancata conversione in legge del D.l. 188/2012.

2013²⁴ privando in questo modo di una normativa di riferimento le conferenze metropolitane, le quali tuttavia mantengono il compito di elaborare gli statuti delle future città metropolitane (il 1° gennaio 2014 era la data prevista per la loro effettiva istituzione). Il decreto infine prevedeva un profondo riordino delle province che avrebbe portato ad un' importante riduzione del loro numero ed esprimeva, inoltre, alcune disposizioni in materia di città metropolitane.

2.3. La legge 56/2014 “Delrio”

A partire dal 2011, come si è visto, diversi sono stati i tentativi effettuati dai governi che si sono succeduti di ridurre i costi della pubblica amministrazione, anche, e in particolar modo, intervenendo sull'assetto delle istituzioni. In questo senso la legge n. 56 del 2014 risulta essere soprattutto l'esito di questa necessità, resa ancora più urgente da un prolungato periodo di crisi economica e di pressante domanda di riforme istituzionali. Diversi punti critici si sviluppano dall'aver formulato tale legge con questo approccio, relegando in secondo piano riflessioni sull'effettivo funzionamento delle città metropolitane, sul loro ruolo e sul rapporto che si vuole abbiano con gli altri enti, soprattutto a fronte di una certa generale diffidenza nei loro confronti. Ciononostante è bene fare un excursus sui contenuti della legge 56/2014 prima di effettuare delle osservazioni più approfondite.

2.3.1. Le Città metropolitane nella legge Delrio

La cosiddetta riforma Delrio propone quindi un nuovo modello delle autonomie, dando corpo alla città metropolitana come nuovo ente territoriale. La legge infatti prevede il mantenimento dei comuni e delle regioni come enti territoriali elettivi di primo grado, rappresentativi della popolazione, mentre rende le province, in maniera transitoria²⁵, enti elettivi di secondo grado, ciò significa che il presidente provinciale e il

²⁴ Così come disposto dall'articolo 1 comma 115 della legge n. 288/2012, detta Legge di Stabilità, che sospendeva inoltre l'applicazione dell'articolo 18 della legge n. 135/2012.

²⁵ In attesa della riforma costituzionale del Titolo V, la quale avrebbe dovuto eliminare le province come ente costitutivo della Repubblica. Il referendum del 4 Dicembre 2016 indetto anche con lo scopo di effettuare una revisione del Titolo V (della parte seconda della Costituzione) ha avuto esito negativo e quindi al momento le province non sono state ancora abolite e permangono come ente elettivo di secondo livello così come disposto dalla legge 56/2014.

consiglio sono eletti dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia e non più dalla cittadinanza. La legge inoltre, come già anticipato, detta le disposizioni in materia di città metropolitane, queste sono definite come «enti territoriali d'area vasta»²⁶ elettivi di secondo grado e costituiscono un livello intermedio di *governance* (e di *government*) tra regione e comuni. Il modello delineato dalla legge si fonda perciò su due livelli di diretta rappresentanza delle rispettive comunità ed elettivi di primo grado²⁷ (regione e comuni) ai quali si affiancano i livelli di provincia e città metropolitana elettivi di secondo grado e quindi più adatti a rappresentare comuni e territori. Così formulata, per potersi esprimere completamente, la legge sarebbe dovuta essere accompagnata da una riforma del Titolo V della Costituzione, così da poter eliminare definitivamente le province. Ciò non è avvenuto. Il referendum del 4 dicembre 2016, che tra gli altri temi²⁸ avrebbe dovuto proporre la modifica del Titolo V, ha avuto esito negativo comportando il mantenimento delle province²⁹. Nonostante ciò è bene sottolineare che uno dei meriti della legge n. 56/2014 è quello di aver provveduto a fornire una disciplina delle città metropolitane e di aver individuato la loro estensione territoriale³⁰, a tredici anni di distanza dalla riforma costituzionale del 2001³¹ che le inseriva tra gli enti costitutivi della Repubblica.

²⁶ Così come scritto nell'art. 1 co. 2 della legge Delrio.

²⁷ Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), *Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia*, Urbanistica, no. 153, p. 90.

²⁸ La riforma avrebbe dovuto anche eliminare le materie concorrenti, introdotte nella Costituzione nel 2001, accusate di aver creato un contenzioso tra Stato e Regioni. Tra queste risulta anche il governo del territorio che però è opportuno rimanga materia concorrente.

²⁹ Si ricorda che le città metropolitane sono state inserite nella Costituzione con la legge costituzionale del 18 Ottobre 2001 no. 3 e che quindi la riforma del Titolo V del 2014 era necessaria per dare completa attuazione a ciò che la Delrio esprimeva in materia di province.

³⁰ Art. 1 co. 16 della legge no. 56 del 2014.

³¹ Legge costituzionale 18 ottobre 2001 no. 3.

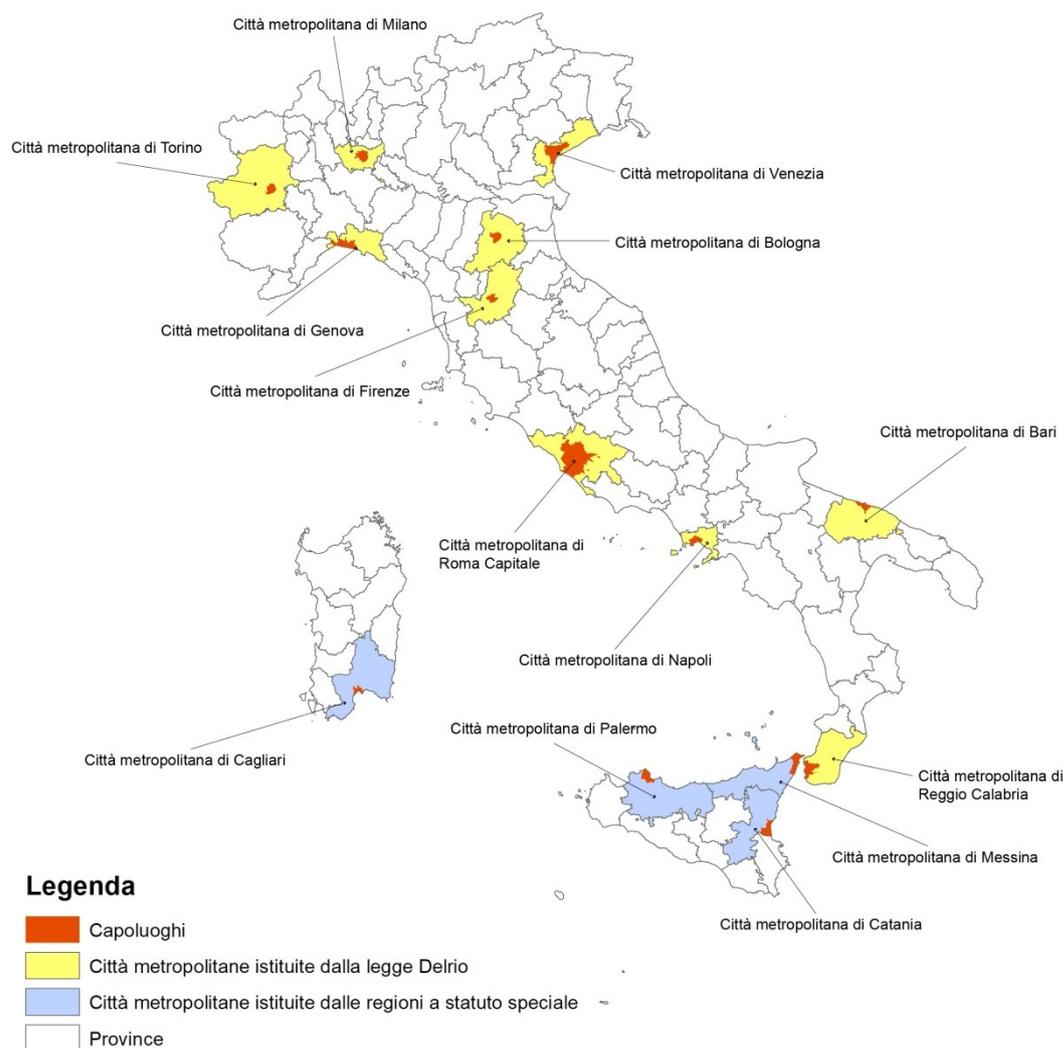


Figura 2 - Le città metropolitane italiane (fonte: elaborazione propria su dati ISTAT).

2.3.2. La struttura delle Città metropolitane

Come si è visto la legge 56/2014 configura le città metropolitane come enti elettivi di secondo grado adatti a rappresentare ed organizzare le attività dei comuni, e delle unioni, che ne fanno parte. Per svolgere tali funzioni la città metropolitana è composta dai seguenti organi: il sindaco metropolitano; il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. Una struttura istituzionale che affianca al sindaco metropolitano due organi assembleari con compiti di rappresentanza della popolazione del territorio per quanto riguarda il consiglio metropolitano e di rappresentanza degli enti comunali della città metropolitana per quanto riguarda la conferenza metropolitana.³²

³² Medda R. (2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working papers – Rivista online di Urban@it, [febbraio 2016].

Il sindaco metropolitano, così prevede la legge Delrio, è di diritto il sindaco del comune capoluogo, tuttavia è possibile per le città metropolitane optare, in virtù dell'autonomia statutaria a loro concessa, per un'elezione a suffragio universale. Quest'ultima opzione viene accolta da più parti come un modo per limitare il peso politico del comune capoluogo³³ ciò nonostante comporta la suddivisione del suo territorio (quello del comune capoluogo) in più parti dotate di autonomia amministrativa (nel testo della legge si parla di "comuni"). Il sindaco metropolitano ha il compito di convocare e presiedere il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, e di sovrintendere al funzionamento dei servizi, degli uffici e all'esecuzione degli atti.

Il consiglio metropolitano è composto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni facenti parte della città metropolitana ed è eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali. Il numero dei consiglieri è proporzionale agli abitanti della città metropolitana e comunque mai superiore ai ventiquattro. Il consiglio costituisce l'organo di indirizzo e di controllo dell'ente e ne propone lo statuto ed ogni sua modifica.

La conferenza metropolitana ha poteri propositivi e consultivi, inoltre si occupa di adottare o respingere lo statuto ed ogni sua modifica proposta dal consiglio. Questo organo è composto dal sindaco metropolitano e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana. Si tratta di una novità per l'ordinamento italiano in quanto permette una migliore rappresentanza dei territori, anche se la legge lo dota di poteri piuttosto limitati, migliore del sindaco metropolitano, che infatti è per legge il sindaco del comune capoluogo fatto che tende a rafforzarne il peso politico, e migliore del consiglio metropolitano, che ha un numero di seggi molto limitato, tale da "disincentivare la diversità territoriale all'interno dell'organo"³⁴. Tuttavia, in virtù degli ampi margini d'autonomia concessi dalla legge in materia di statuto, è possibile per le città

³³ Il professor Ferdinando Pinto nel suo articolo *"Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano"* pubblicato sulla rivista *Federalismi.it* fa delle osservazioni in merito all'opportunità di eleggere direttamente il sindaco metropolitano, schierandosi a favore dell'assegnazione automatica della carica al sindaco del comune capoluogo giustificata da un suo maggior peso politico ed economico. Propone invece altre soluzioni per limitare l'eccesso di potere del sindaco del capoluogo e stabilire un equilibrio all'interno degli organi della Città metropolitana.

³⁴ Medda R. (2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working papers – Rivista online di *Urban@it*, [febbraio 2016].

metropolitane potenziare il ruolo della conferenza metropolitana al fine di garantire un'adeguata rappresentanza di tutti i territori³⁵.

A fronte di ciò che è stato detto si potrebbe supporre che il sistema di governo della città metropolitana tenda a favorire una posizione forte del comune capoluogo all'interno dei diversi organi. Ad ogni modo questo non è scontato, infatti solo in tre delle città metropolitane istituite dalla Delrio si riscontra uno sbilanciamento a favore del comune capoluogo, al contrario nelle altre città metropolitane si riscontra una congruenza tra la rappresentanza e la popolazione del territorio, addirittura in alcuni casi è stato proprio il capoluogo a registrare una carenza di rappresentanza.³⁶ Le città di Milano, Bologna e Firenze hanno un rapporto tra il numero di consiglieri provenienti dal capoluogo ed il numero totale di consiglieri pressoché proporzionale a quello che intercorre tra la popolazione residente nel capoluogo e quella totale della città metropolitana. A Torino, Napoli e Bari invece si riscontra una proporzionalità a favore del comune capoluogo. Mentre a Genova e Roma Capitale si riscontra una sottorappresentazione.

Più in generale, osservando il sistema di governo che la legge 56/2014 delinea per le città metropolitane, è possibile notare come esso rappresenti qualcosa di nuovo all'interno del panorama istituzionale italiano. Soprattutto rivolgendo lo sguardo alle province si sottolinea come «la proiezione delle identità locali all'interno della città metropolitana»³⁷ poggi su un sistema in larga parte differente rispetto a quello provinciale.

2.3.3. La pianificazione delle Città metropolitane nella legge Delrio

Nella legge Delrio le città metropolitane vengono definite come «enti territoriali di area vasta» con le finalità di «cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di

³⁵ A Milano, ad esempio, la conferenza metropolitana ha avuto una parte considerevole partecipando al procedimento di adozione del piano strategico metropolitano.

³⁶ Le informazioni sintetiche appena riportate sono ricavate dall'articolo di Medda R. “*La forma di governo delle città metropolitane*”, pubblicato sulla rivista online di Urban@it, il quale riporta i dati sulla composizione dei consigli metropolitani presenti nelle apposite sezioni dei siti web istituzionali degli enti citati.

³⁷ Medda R. (2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working papers – Rivista online di Urban@it [febbraio 2016].

comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.»³⁸. Con queste parole si esprime dunque lo scopo con il quale viene istituito l'ente, che assume così il compito, differente da quello delle province, di promuovere e indirizzare lo sviluppo di territori strategici. Si riconosce alle aree metropolitane un ruolo chiave e decisivo per il futuro del paese. Per via di questo ruolo alle città metropolitane vengono assegnate funzioni in materia di pianificazione strategica e di pianificazione territoriale, oltre che in materia di mobilità e viabilità; di strutturazione e organizzazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale³⁹. Alle regioni viene tuttavia data la possibilità di attribuire ulteriori funzioni alle città metropolitane (sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), il che permette ad ogni regione di scegliere quale “campo di azione” avrà il nuovo ente e se ampliarlo o meno.

Particolare è il caso della pianificazione di tipo strategico che con la legge Delrio viene introdotta per la prima volta nella legislazione italiana. In effetti la pianificazione strategica è caratterizzata solitamente dall'essere un processo di tipo volontario, attuato per indirizzare lo sviluppo di lungo periodo del territorio e per individuare determinati obiettivi da raggiungere, coinvolgendo una pluralità di attori sia pubblici che privati. Proprio per il suo aspetto volontario «risulta difficile delineare un modello generale e consolidato»⁴⁰ di pianificazione strategica e forse è anche per questo che la legge Delrio rinuncia a definire i contenuti, e le procedure di adozione, del piano strategico concedendo una certa libertà di azione alle città metropolitane che avranno il modo di intervenire rispettando le proprie specificità⁴¹. In questo contesto gli statuti metropolitani assumono un ruolo cardine nel definire il piano strategico e sarà compito delle città metropolitane cogliere le opportunità offerte da una pianificazione di tale tipologia e dal vuoto normativo lasciato dalla Delrio. È necessario infine precisare che

³⁸ Art. 1 co. 2 della legge no. 56 del 2014.

³⁹ Art. 1 co. 44 della legge no. 56 del 2014.

⁴⁰ Donati D. (2016), *La pianificazione strategica*, Working papers – Rivista online di Urban@it [febbraio 2016].

⁴¹ È bene ricordare come tra le città metropolitane istituite dalla legge Delrio vi siano realtà molto differenti tra loro.

divenendo atto amministrativo il piano strategico è ora caratterizzato da un profilo più cogente ed obbligatorio.⁴²

Occorre precisare che la pianificazione strategica costituisce una peculiarità fondamentale per le città metropolitane, infatti esse sono l'unico ente a cui è attribuita per legge questa funzione e questa costituisce la principale differenza con le province, alle quali resta attribuita solamente la pianificazione territoriale di coordinamento. Le città metropolitane assumono quindi il compito di elaborare un piano strategico di durata triennale, si tratta di un orizzonte temporale piuttosto breve per questo tipo di pianificazione (caratterizzata solitamente da una prospettiva di medio-lungo periodo), infatti alcune città metropolitane hanno già cercato di ovviare a questo problema⁴³. Il Piano strategico metropolitano come fa notare il professore Daniele Donati, costituisce un «atto di alta amministrazione ... a raccordo tra la funzione di indirizzo e quella di gestione operativa»⁴⁴. Se tale supposizione venisse confermata allora il piano strategico risulterebbe, coerentemente con gli atti di alta amministrazione:

- non libero nel fine ma vincolato agli obiettivi individuati da una preliminare determinazione politica;
- godere di discrezionalità tecnica e amministrativa, essendo relativo alle scelte basilari dell'attività amministrativa;
- essere il risultato di un procedimento amministrativo e che quindi la sua produzione vada riferita a un preciso quadro normativo
- essere sottoposto agli obblighi di motivazione e di pubblicazione.

Tra le funzioni delle città metropolitane è compresa la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali. Anche in questo caso il legislatore nazionale omette di fornire una disciplina lasciando, in questo modo, una certa libertà alle Regioni. È bene precisare che all'interno delle competenze in materia di pianificazione territoriale

⁴² Come fanno notare C.A. Barbieri e C. Giaimo nell' articolo "*Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia*" pubblicato sulla rivista *Urbanistica* (no. 153).

⁴³ È il caso di Milano che nel proprio piano strategico prevede la stesura di un'agenda strategica contraddistinta da una maggiore flessibilità rispetto al piano e che si estende su un arco temporale più lungo.

⁴⁴ Donati D. (2016), *La pianificazione strategica*, Working papers – Rivista online di Urban@it [febbraio 2016].

attribuite alle Città metropolitane rimane la pianificazione di coordinamento⁴⁵ (già competenza delle Province) che si affianca a quella territoriale generale. Fondamentale sarà la capacità delle Regioni di riuscire ad interpretare le nuove opportunità aperte dalla legge, evitando quindi di declinare la pianificazione territoriale generale come una pianificazione “urbanistica regolativa metropolitano-intercomunale, conformativa della proprietà”⁴⁶, così come la legge Delrio parrebbe suggerire ma che al contrario è più opportuno lasciare in capo ai Comuni metropolitani. Interpretare esattamente cosa significhi “pianificazione territoriale generale” non è scontato, ma è tuttavia necessario per cogliere le differenze tra il Piano territoriale generale metropolitano (PTM) e il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP). Al fine di determinare tali differenze appare opportuno effettuare un ragionamento sui termini utilizzati per dare un nome ai due strumenti. Il termine “generale” infatti compare nella legge urbanistica 1150/1942 accostato alla pianificazione urbanistica comunale (l’articolo 7 definisce appunto i contenuti del Piano Regolatore Generale). Sempre nella legge urbanistica 1150/1942, all’articolo 12 per la precisione, si trova la definizione di Piano Regolatore Generale Intercomunale, strumento pensato per governare lo sviluppo di Comuni contermini dove sia riconosciuto necessario attuare un coordinamento relativo al futuro assetto urbanistico. Con la dizione di “pianificazione generale” si oltrepassa quindi il ruolo prettamente di coordinamento attribuito alla pianificazione provinciale e si fornisce al PTM un carattere maggiormente strategico ma soprattutto più prescrittivo e cogente. Accostato al termine “generale” vi è però il termine “territoriale”, il quale viene usato per indicare la funzione di coordinamento a scala vasta, già competenza delle Province. Esso esprime la necessità di lasciare ai Comuni la pianificazione di livello comunale e locale, permettendo, opportunamente, alla Città metropolitana di fornire previsioni relative esclusivamente alla scala vasta. Da questa breve analisi si può notare come le competenze in capo alla Città metropolitana siano di gran lunga rafforzate, rispetto a quelle della Provincia.

⁴⁵ In base all’art. 1 co. 44 della legge 56/2014 che afferma che alla città metropolitana sono attribuite le funzioni fondamentali delle province.

⁴⁶ Barbieri C.A. (2016), “La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare” in *Rapporto dal territorio 2016*, INU, Vol. 2, p. 160.

Analizzando il quadro degli strumenti è quindi possibile notare come alle città metropolitane sia attribuita dalla legge Delrio quindi una «triplice pianificazione»⁴⁷. Infatti la pianificazione territoriale di coordinamento provinciale, espressa attraverso la redazione di un PTCP⁴⁸, rimane tra le competenze dell'ente, alla quale si affiancano la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, e la pianificazione strategica, espressa attraverso l'adozione di un piano strategico triennale da aggiornare annualmente.

2.3.4. Le Province nella legge 56/2014

Sebbene l'attenzione di questa tesi sia rivolta soprattutto alle città metropolitane, appare utile comunque trattare di come la legge Delrio è intervenuta sulle province, questo soprattutto alla luce del fatto che con la legge 56/2014 sia le province che le città metropolitane diventano enti elettivi di secondo grado adatti a rappresentare più i territori che i cittadini. Tuttavia, seppure in maniera transitoria per quanto riguarda le province, le funzioni assegnate dalla Delrio ai due enti sono differenti e rispondono a diversi scopi, è quindi bene avere un'idea delle differenze che intercorrono tra l'ente provincia e l'ente città metropolitana.

La legge n. 56 del 2014 come si è visto si occupa anche di effettuare una riorganizzazione delle province, in attesa di una loro definitiva soppressione, che diventano enti territoriali d'area vasta elettivi di secondo grado. A livello di sistema di governo quello disegnato dalla legge Delrio per le province risulta molto simile a quello pensato per le città metropolitane. Infatti si basa su tre organi: il presidente della provincia; il consiglio provinciale e l'assemblea dei sindaci. Il presidente della provincia tuttavia, al contrario di ciò che accade per l'elezione del sindaco metropolitano, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo, viene eletto dai sindaci e dai consiglieri dei comuni della provincia tra i sindaci dei comuni che ne fanno parte. Il consiglio provinciale ha funzioni simili al corrispettivo organo della città metropolitana ed è formato dai sindaci e dai consiglieri comunali, svolge funzioni di indirizzo e controllo, propone lo statuto e approva regolamenti, piani, programmi. L'assemblea dei sindaci è formata dai sindaci dei comuni della provincia ed possiede poteri propositivi, consultivi

⁴⁷ Barbieri C.A., Giaimo C. (2014), *Nuovo modello di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia*, Urbanistica, no. 153, p. 90.

⁴⁸ Già ex Dlgs 267/2000, *Testo unico degli enti locali*.

e di controllo (in base a quanto definito dallo statuto), inoltre adotta o respinge lo statuto proposto dal consiglio e le sue modifiche.

Tra le funzioni fondamentali in capo alle province rimangono la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento⁴⁹ e quella dei servizi di trasporto. Le province assumono, con la legge Delrio, la fisionomia di enti territoriali dotati di compiti di assistenza agli enti locali e di coordinamento tra i comuni della provincia.

Il nuovo ruolo della provincia tuttavia non manca di presentare alcune criticità relative all'interpretazione da parte della legislazione regionale (la quale ha la possibilità di attribuire alle Province competenze diverse da quelle definite dalla legge Delrio) delle differenze tra l'ente com'era disegnato prima della legge 56/2014 e la sua rinnovata fisionomia successiva all'entrata in vigore della suddetta legge. In particolare il fatto di essere un ente elettivo di secondo grado pone le Province nella condizione di essere adatte a svolgere un ruolo di rappresentanza e coordinamento dei comuni, anche se questo aspetto non è sempre stato colto e valorizzato dagli statuti provinciali.

Queste considerazioni vanno ad ogni modo inserite in un quadro più ampio disegnato dalla legge Delrio, la quale fornisce in maniera transitoria una disciplina per l'ente in attesa della modifica del Titolo V della Costituzione che ne sancisca la definitiva soppressione.

2.4. Considerazioni in merito alla legge 56/2014

Si è tentato fin qui di fornire un quadro generale in merito alla legge 56/2014 ponendo l'accento sugli aspetti riguardanti le città metropolitane, la loro organizzazione e le funzioni ad esse attribuite, limitandosi a descriverle in maniera sintetica. Ciononostante quanto espresso dalla legge presenta alcuni aspetti controversi che è utile approfondire al fine di ottenere uno sguardo completo sulla legge Delrio.

Uno dei primi punti che si ritiene utile trattare riguarda l'eterogeneità delle caratteristiche delle città metropolitane istituite dalla legge. Si tratta di un elenco composto da dieci città individuate dal legislatore nazionale a cui vanno a sommarsi le

⁴⁹ La pianificazione territoriale di coordinamento viene introdotta dalla legge 142/1990, infatti l'art. 15 co. 2, della detta legge, obbliga ogni provincia a predisporre un Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP).

quattro città individuate dalle regioni a statuto speciale⁵⁰, il quadro così composto comprende realtà quanto mai differenti tra di loro e caratterizzate da dinamiche particolari. Prendendo in considerazione i casi di Milano, Roma e Napoli si nota come queste abbiano un'importanza e un ruolo all'interno delle rispettive regioni difficilmente comparabile con le altre città metropolitane. Guardando nello specifico al caso milanese, nella Città metropolitana di Milano ha sede il 35% delle imprese lombarde e nel suo territorio viene prodotto il 10% del Pil italiano, inoltre il 45% delle multinazionali presenti in Italia hanno sede proprio a Milano⁵¹. Si evince quindi come l'importanza economica, ma anche politica, di tale territorio sia difficilmente confrontabile con altre realtà italiane, questo alla luce anche del fatto che la regione urbana milanese ha conosciuto nel tempo dinamiche territoriali che solo in alcuni casi si riscontrano nelle altre città metropolitane italiane. A questo proposito il vuoto normativo lasciato dalla legge 56/2014, colmabile attraverso lo statuto di ciascuna città metropolitana e attraverso la legislazione regionale, può costituire in realtà una concreta opportunità per gestire e valorizzare l'eterogeneità delle città metropolitane italiane. In ultima analisi sembra tuttavia che la legge Delrio abbia proceduto ad individuare i territori il cui sviluppo riveste un'importanza strategica per il Paese, piuttosto che identificare realtà territoriali, sociali ed economiche, il cui governo richieda di essere espresso ad una dimensione metropolitana.

La dimensione territoriale delle città metropolitane appare come un altro punto critico della legge 56/2014. Infatti, come si è visto, rispetto alla legge 142/1990, la legge Delrio rinuncia ad una ricerca della dimensione territoriale ottimale per questo ente, che difatti ricalca quella della vecchia provincia. Occorre tuttavia leggere questo alla luce dell'esperienza maturata in occasione della legge del 1990. In quella circostanza la legge assegnava alle regioni il compito di studiare e quindi di delimitare i confini territoriali delle aree metropolitane, come si è visto ciò non avvenne e le regioni non furono in grado di istituire i nuovi enti lasciando le città metropolitane sostanzialmente inattuate. È probabile quindi che la coincidenza automatica tra il territorio delle città metropolitane e quello delle ex-province, voluto dalla Delrio, abbia lo scopo di evitare il

⁵⁰ La legge Delrio individua come Città metropolitane Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Reggio Calabria. Ad esse si aggiungono le Città metropolitane di Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

⁵¹ I dati sono presi dal documento di Assolombarda *"Milano in cifre"* reperibile al sito <http://www.assolombarda.it>.

ripetersi della stessa situazione. Ciò ad ogni modo non toglie che appare piuttosto grave la rinuncia ad una valutazione quanto meno sociale, economica e territoriale (a fronte di numerosi studi riguardanti le aree metropolitane e la loro estensione territoriale⁵²) che fornisca una perimetrazione ragionata dei nuovi enti ed adeguata al corretto svolgimento delle loro funzioni. Poche sono infatti le città metropolitane il cui territorio può coincidere con quello dell'ex-provincia, per le altre o appare sovradimensionato oppure sottodimensionato, come nel caso di Milano. A tale proposito è utile segnalare lo studio condotto dall'OCSE *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas* del 2013 in cui l'area metropolitana di Milano comprende 499 comuni, invece che i 134 della ex Provincia, ed ha una popolazione di circa 4 milioni di abitanti. Un altro studio condotto dal Bundesinstitut für Bau- Stadt- und Raumforschung (BBSR) nel 2011 fa rientrare nell'area metropolitana milanese 1206 comuni, portando la popolazione a circa 8 milioni di abitanti. Questo dimostra quanto sia complesso definire i confini della città metropolitana, tuttavia, la questione dell'individuazione del territorio risulta fondamentale al fine della formazione di un ente efficace⁵³ e in grado di espletare al meglio le proprie funzioni, un ente che tra l'altro sarà chiamato a rappresentare i comuni che ne fanno parte e di conseguenza i territori. Ad ogni modo la legge prevede la possibilità, per i comuni che lo richiedano, di avviare la procedura per entrare a far parte della città metropolitana, non è previsto semmai il procedimento inverso, ovvero quello di uscita dall'ente.

⁵² Alcuni esempi recenti sono gli studi condotti dal Censis e quello dell' ANCI-Cittalia. In ambito internazionale invece si possono citare gli studi portati avanti dall'OCSE e dall'ESPON.

⁵³ Caravita di Toritto B. (2014), *Città metropolitana ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, Federalismi.it, no.3, p. 5.

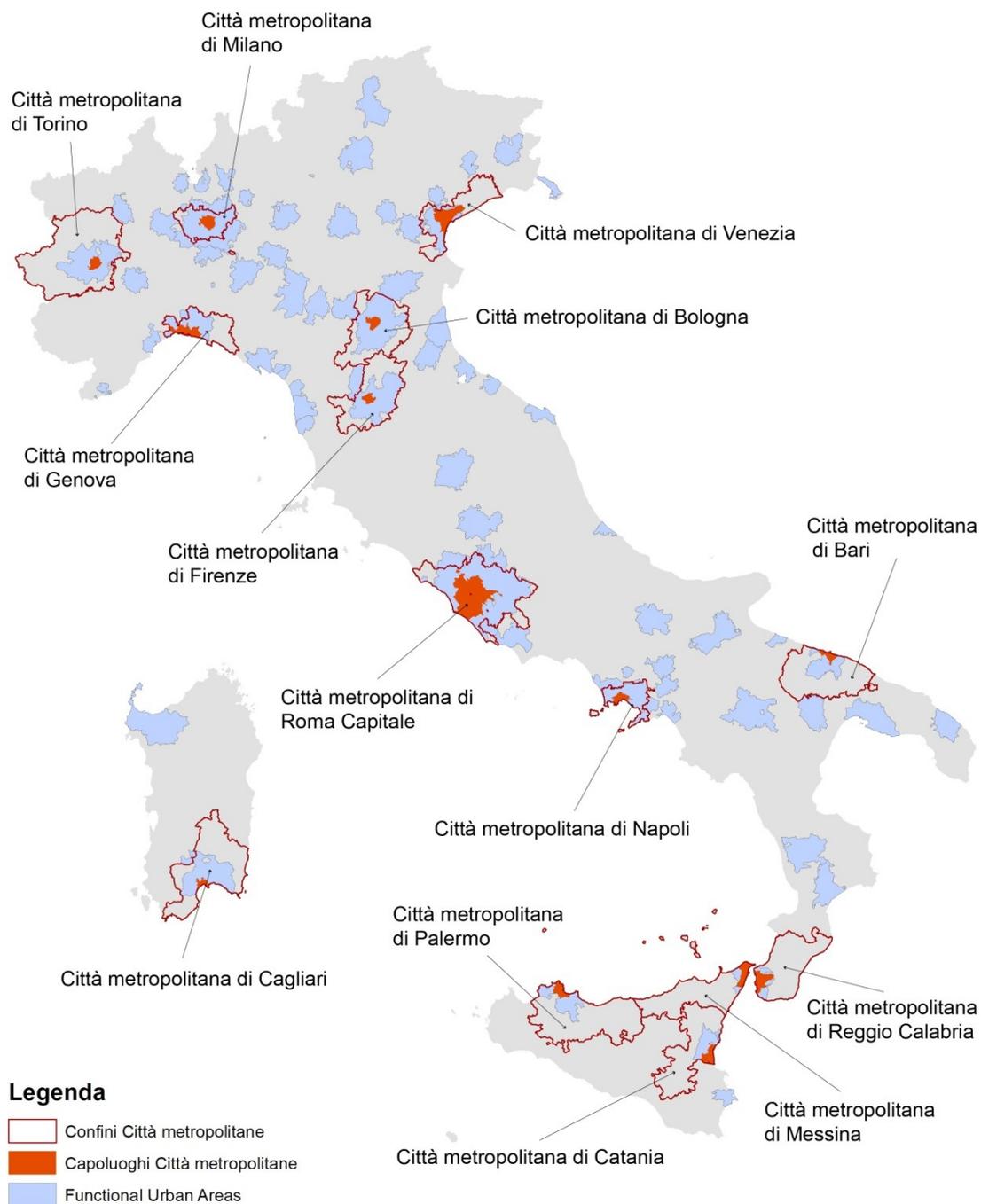


Figura 3 – Confronto tra i confini delle Città metropolitane e le *Functional Urban Areas* individuate dall'OCSE nel 2013, in particolare si vuole far notare come Napoli, Milano, Roma e Torino siano classificate come *Large metropolitan areas*, con una popolazione di più di 1,5 milioni di abitanti; Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Palermo e Venezia come *Metropolitan areas*, con una popolazione tra 500mila e 1,5 milioni di abitanti; mentre le altre città metropolitane italiane, quindi Cagliari, Messina e Reggio Calabria, corrispondono alla categoria di *Medium-sized urban areas*, con una popolazione compresa tra i 200mila e i 500 mila abitanti (fonte: elaborazione propria su dati OCSE e ISTAT).

Come si è visto la città metropolitana, in quanto ente elettivo di secondo grado, risulta adatta a rappresentare i territori, da questo punto di vista le differenze con le province prima della legge Delrio paiono sostanziali, soprattutto in termini di «proiezione delle identità locali all'interno della città metropolitana»⁵⁴. Alcune osservazioni sono necessarie però riguardo l'effettiva rappresentanza dei territori all'interno del sistema di governo dell'ente. Infatti è bene non dimenticare come l'architettura del nuovo ente costituisca qualcosa di inedito nel panorama italiano, per certi versi si potrebbe dire innovativo, nonostante il nuovo sistema delle città metropolitane sia in gran parte il frutto della necessità di ridurre la spesa pubblica, e che quindi necessiti di un periodo di assestamento per raggiungere un certo grado di efficienza. Ad ogni modo la scelta di far coincidere la carica di sindaco del comune capoluogo con quella di sindaco metropolitano è parsa, a più parti, rafforzare eccessivamente il peso politico del comune capoluogo a scapito degli altri comuni della città metropolitana. Bisogna precisare che il legislatore ha previsto l'elezione diretta del sindaco metropolitano a patto di soddisfare alcune condizioni, le quali tuttavia paiono piuttosto stringenti e scarsamente rispettabili, tra queste infatti vi è l'obbligo di suddividere il territorio del comune capoluogo in più comuni. Detto questo è necessaria una riflessione sulla reale opportunità di eleggere a carica di sindaco metropolitano il sindaco di un comune che non sia capoluogo. In effetti qualora questo avvenisse si creerebbe una situazione alquanto contraddittoria. Ammesso il fatto che la città metropolitana per via delle sue caratteristiche si porrebbe come interlocutore privilegiato non solo a livello nazionale ma anche a livello europeo, sarebbe irragionevole per il comune capoluogo essere rappresentato dal sindaco di un comune di peso politico ed economico minore. Volendo fare un esempio sarebbe quantomeno curioso avere come sindaco della Città metropolitana di Milano il sindaco del comune di Sesto San Giovanni, portando così il Comune di Milano ad essere rappresentato dal sindaco di un comune di importanza certamente minore rispetto al capoluogo. Alla luce di questo occorre senza dubbio trovare altre strade per garantire un'adeguata rappresentanza dei territori, intervenendo soprattutto sul ruolo della conferenza metropolitana, la quale, essendo un'assemblea dei sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana, si presta ad essere l'organo di vera rappresentanza del territorio.

⁵⁴ Medda R. (2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working papers – Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].

Occorre a questo punto fare una riflessione sulle forze politiche chiamate a governare il nuovo ente. Fin dal suo esordio il ruolo e lo scopo della città metropolitana non sono risultati sempre chiari alla popolazione (ma anche alla classe politica locale) a causa anche di uno scarso impegno da parte del Governo, il quale sembra aver posto maggiormente l'accento sull'aspetto di riduzione della spesa pubblica piuttosto che sulle finalità per cui il nuovo ente è stato istituito. È mancato quindi un sostegno fondamentale volto ad informare e creare la consapevolezza delle nuove opportunità offerte dalle città metropolitane. Questo ha generato scarsa motivazione all'interno della classe politica chiamata a governare l'ente, che oltretutto non è investita di un diretto mandato popolare, la quale ha faticato in alcuni casi a comprendere le opportunità offerte dal nuovo livello di governo del territorio. Particolare è il caso milanese per il quale si nota fin dai primi istanti di vita della città metropolitana, sotto l'amministrazione del sindaco Giuliano Pisapia, un forte impegno volto a dare concretezza al ruolo dell'ente. Impegno che tuttavia pare essersi di gran lunga ridotto sotto l'amministrazione del sindaco Giuseppe Sala. A queste osservazioni va aggiunto un commento sulla gratuità delle cariche politiche metropolitane. Sia sindaco metropolitano che consiglieri non percepiscono compensi e ricoprendo già cariche nei rispettivi comuni di appartenenza appare difficile che possano dedicare il tempo, ma soprattutto l'impegno, necessario al governo di un ente con un ruolo importante come quello che spetta, almeno secondo la legge, alle città metropolitane.

Una delle più profonde debolezze delle città metropolitane è il fatto che esse si vedono investite di nuove importanti funzioni per il territorio ma con una significativa riduzione del personale qualificato e soprattutto con una forte riduzione dei finanziamenti, sia statali che regionali, il che rende il nuovo ente carente sotto il profilo del personale a disposizione ed economicamente debole. Qui si nota ancora come la legge Delrio sia stata fondata più su criteri di riduzione della spesa pubblica piuttosto che su una forte volontà di fornire, e garantire, a territori ritenuti strategici strumenti adatti e utili al loro sviluppo. Emblematico è il fatto che si sia dovuto aspettare un periodo di crisi economica e di concomitante domanda di riduzione della spesa pubblica per ottenere una legge che desse corpo alle città metropolitane, che pure sono enti inseriti nella Costituzione dal 2001. Si palesa quindi una incompatibilità tra le funzioni assegnate alle Città metropolitane e le risorse, sia umane che economiche, ad esse assegnate. Una situazione critica, soprattutto in relazione al fatto che le città metropolitane sono un ente nuovo e che «oltre a non poter operare per un miglioramento, razionalizzazione,

sviluppo e riequilibrio di fondamentali servizi a rete, per l'ambiente e per il *welfare* ... presenta già ed avrà forti difficoltà soprattutto in quelle funzioni dello sviluppo-competitività economico e territoriale e della pianificazione strategica e strutturale del territorio metropolitano»⁵⁵, funzioni che d'altro canto renderebbero esplicita la natura del nuovo soggetto istituzionale.

Tra le funzioni in capo alle città metropolitane quella che per certi versi è più innovativa ed inedita è quella relativa alla pianificazione strategica, vera sostanziale differenza rispetto alle province. La legge Delrio, nel tentativo di dotare l'ente di uno strumento adatto a definire le linee di indirizzo per l'ente e per i comuni che ne fanno parte, ha proceduto ad una istituzionalizzazione della pianificazione strategica. Anche questo rappresenta una novità in quanto nelle esperienze precedenti il piano strategico è sempre stato uno strumento di cui un ente si dotava in maniera volontaria e adesso con la legge Delrio diventa «atto amministrativo ... unilaterale, autoritativo, ad adozione obbligatoria e ad esercizio coattivo»⁵⁶. Di per sé questo fatto non costituisce un limite della legge, la quale d'altro canto rimane piuttosto vaga sia sulle caratteristiche e i contenuti del piano strategico sia sul procedimento di adozione e approvazione di tale strumento, limitandosi a dire (molto sinteticamente) quali sono le finalità di tale documento. Questo permette alle città metropolitane e soprattutto alle regioni di avere un campo d'azione piuttosto ampio, fondamentale sarà quindi la loro capacità di cogliere l'opportunità offerta dalla legge Delrio e di dotarsi di statuti, e di leggi per ciò che concerne le regioni, che non snaturino la pianificazione strategica come processo partecipato, trasversale, integrato, aperto e continuo. Un appunto tuttavia è necessario in merito al periodo di validità definito dalla legge per il piano strategico. Infatti solitamente il piano strategico è caratterizzato da un orizzonte di medio-lungo periodo necessario allo sviluppo degli obiettivi prefissati per il futuro. La legge Delrio al contrario indica un orizzonte di tempo di tre anni, dunque un periodo tutto sommato piuttosto breve per un tipo di pianificazione che dovrebbe definire lo scenario di sviluppo futuro del territorio. Sotto questo aspetto il rischio è che il piano strategico possa essere usato più come una specie di manifesto da parte delle amministrazioni, venendo svuotato così del suo significato e mancando di dare un contributo concreto

⁵⁵ Contributo del professor Carlo Alberto Barbieri nell'ambito della sua recensione scritta del libro *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi crossborder d'area vasta* di Cairoli C.M. e Prezioso M..

⁵⁶ Donati D. (2016), *La pianificazione strategica*, p.13 .

allo sviluppo futuro del territorio. Il problema del breve orizzonte temporale del piano strategico tuttavia è già stato affrontato da alcune amministrazioni, ad esempio il primo piano strategico della Città metropolitana di Milano prevede di essere affiancato da un'agenda metropolitana più flessibile dal punto di vista dei tempi.

A fronte di queste considerazioni sarebbe scorretto, tuttavia, non porre l'accento su uno dei principali meriti della legge Delrio ovvero quello di dare finalmente attuazione a quanto previsto dalla Costituzione, in seguito alla modifica del Titolo V, apportata con la legge costituzionale no. 3 del 18 Ottobre del 2001. Infatti per tredici anni le città metropolitane, seppur previste dalla Costituzione, non hanno visto la luce; solo con la legge 56/2014 viene fornita loro una disciplina e, fatto ancora più importante, viene indicato quali sono effettivamente le città metropolitane specificando che esse subentrano alle province omonime.

Una delle più importanti opportunità aperte dalla riforma Delrio riguarda «il miglioramento ed “accorciamento della filiera” istituzionale ... e della pianificazione»⁵⁷. Dal punto di vista della pianificazione la legge offre la possibilità di ripensarne profili e procedure, soprattutto per quanto riguarda le competenze attribuite alle città metropolitane, quindi in termini di pianificazione territoriale generale e di pianificazione strategica. Tuttavia le novità introdotte dalla Delrio aprono la strada a prospettive di innovazione anche per ciò che concerne la pianificazione di livello urbanistico, da sviluppare in coerenza con i nuovi strumenti delle Città metropolitane, le quali possono ambire davvero ad essere il motore di rinnovati «processi di crescita sostenibile».⁵⁸ La legge 56/2014 delinea una nuova architettura istituzionale dove le città metropolitane sono enti rappresentativi di comuni e territori, ed intermedi rispetto alle regioni, un livello improntato maggiormente alla *governance*, caratterizzato da un profilo «locale ... volto all'organizzazione delle attività dei Comuni e delle loro Unioni»⁵⁹ del territorio metropolitano ed un «innovativo profilo di ente sovranazionale, in rapporto ai temi dello sviluppo e delle relazioni con altre realtà metropolitane internazionali, essendo un potenziale motore dello sviluppo e laboratorio del cambiamento del paese, con il proprio territorio, le risorse, le comunità, gli attori»⁶⁰ in

⁵⁷ Barbieri C.A. (2016), *La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e riforma disciplinare*, p. 157.

⁵⁸ Barbieri C.A. (2016), *La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e riforma disciplinare*, p. 157.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

questo ultimo aspetto la città metropolitana si distingue in modo sostanziale dalla provincia.

Infine è bene fare un appunto in merito ai vuoti normativi lasciati dalla legge 56/2014, la quale manca, non è chiaro se consapevolmente, di definire «la disciplina di tutto ciò che prevede»⁶¹ (per questo ha ricevuto critiche da più parti) provocando incertezze che verosimilmente continueranno a pesare sul futuro delle città metropolitane. A queste mancanze dovranno rispondere gli statuti, i quali avranno il compito, ma anche l'opportunità, di riempire i vuoti lasciati dalla legge in modo tale da fornire dei testi adatti alle esigenze, alle caratteristiche e alle specificità dei territori delle città metropolitane. Le regioni da parte loro non dovranno ostacolare questo processo, rielaborando la legislazione in maniera tale da sostenere il ruolo, per certi versi innovativo, delle città metropolitane.

Il quadro delineato dalla legge 56/2014 è complesso e presenta alcuni aspetti contraddittori. Se da un lato la legge ha il merito di aver colmato un vuoto che si protraveva da almeno tredici anni, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, fornendo una risposta al bisogno di determinate città di una *governance* di dimensione metropolitana; dall'altro sconta una carenza di incisività e forza, forse frutto della volontà di giungere il prima possibile a una riforma degli enti territoriali. Tuttavia la complessità della materia trattata e le implicazioni che la legge ha sul governo del territorio (ma non solo), avrebbero meritato, questa è l'impressione, un dibattito più approfondito non incentrato solo sul tema del risparmio delle risorse pubbliche che, sebbene costituisca una manifesta necessità, non può essere l'unico pilastro sul quale poggiare una legge di tale portata. Questo introduce anche un altro aspetto controverso, relativo all'incongruenza tra le funzioni attribuite alle città metropolitane, che ne delineano un ruolo diverso e nuovo rispetto alle precedenti province, e le ridotte risorse, in particolar modo economiche, con cui esse sono chiamate a svolgere tali funzioni. L'ente città metropolitana dovrebbe al contrario essere visto come un ente in grado di fornire le risposte che le precedenti province non erano in grado di dare e quindi essere soggetto di adeguati investimenti sia in termini di risorse umane che in termini di risorse economiche, questo riconoscimento dovrebbe partire innanzitutto dallo Stato. Nonostante questo le città metropolitane costituiscono un'opportunità per i territori e il loro successo dipenderà da come si saprà interpretare il loro ruolo, ciò deriverà anche da quanto le classi politiche locali saranno disposte a investire su questo nuovo organismo,

⁶¹ Barbieri C.A. (2017) , *La Città metropolitana di Torino e ruolo di una nuova pianificazione*, p.77.

al di là del titolo gratuito delle cariche metropolitane e del tempo a disposizione per svolgere le funzioni derivanti da tali cariche.

3. Caso studio: la Città metropolitana di Milano

All'interno del quadro nazionale vi sono alcune realtà metropolitane che per caratteristiche e storia si differenziano dalle altre città metropolitane riconosciute dalla legge Delrio. Si è fatto presente come il quadro delineato dalla legge sia quanto mai eterogeneo tanto che risulta difficile accostare alcune realtà ad altre. Tuttavia all'interno dell'elenco delle città metropolitane stilato dalla legge è possibile riconoscere alcuni casi che più di tutti si avvicinano all'idea di area metropolitana che emerge, a livello europeo, prendendo ad esempio città come Londra o Parigi. Tra le città metropolitane italiane che più si avvicinano a tale idea troviamo certamente Milano, «unica potenziale città metropolitana di rango europeo nel nostro Paese».⁶²

Forte di una consolidata esperienza di cooperazione intercomunale Milano, in seguito all'entrata in vigore della legge 56/2014, vede la «istituzionalizzazione di una autorità di governo metropolitano»⁶³ che da più parti ci si aspetta possa rispondere a necessità a lungo disattese. In effetti l'istituzione del nuovo ente apre alcune possibilità in termini di governo strategico dell'area metropolitana milanese oltre che l'opportunità di un diverso approccio alla pianificazione territoriale.

Per via dei caratteri della propria area metropolitana, dell'esperienza maturata in termini di pianificazione intercomunale e dell'importanza ricoperta a livello nazionale, e internazionale, appare interessante approfondire gli strumenti di pianificazione (primo fra tutti il piano strategico metropolitano) che la Città metropolitana di Milano ha elaborato successivamente alla sua istituzione.

3.1. Esperienze di pianificazione intercomunale, urbanistica e strategica a Milano

Per poter comprendere meglio l'esperienza maturata nell'ambito della Città metropolitana di Milano, è utile avere un'idea della storia della pianificazione dell'area urbana milanese e dell'eredità che essa ha lasciato in termini di esperienze e di pratiche.

La necessità di attuare una pianificazione del territorio dell'area urbana milanese si manifesta già a partire dal secondo dopoguerra e in particolar modo durante il periodo di grande espansione socio-economica che inizia negli anni '60 del secolo scorso ed ha il

⁶² G. Pasqui (2014), *Un governo per la regione urbana milanese*, Urbanistica, no. 247, p. 12.

⁶³ *Ibid.*

suo culmine negli anni '70. Nel corso di questi anni lo sviluppo milanese interessa un territorio che in precedenza era prettamente agricolo e che ora, sotto spinte di natura demografica ed economica, si appresta a diventare urbano ed industriale «generando potenti economie esterne in grado di favorire intensi processi di localizzazione». ⁶⁴ Lo spazio geografico, soprattutto a nord di Milano, si profila «fortemente integrato ... accanto alla conurbazione ... si distinguono poli regionali e una fitta rete di centri intermedi» ⁶⁵. Il suolo agricolo sotto la spinta di questi fenomeni viene progressivamente sacrificato a favore di nuovi spazi insediativi, di modo che nel giro di qualche anno, in particolar modo a nord ma anche a sud ne è intaccata la compattezza, esso diventi una superficie di risulta rispetto all'edificato. Tuttavia a partire dagli anni '70 del secolo scorso il processo espansivo metropolitano conosce il suo apice, si iniziano a manifestare fenomeni di trasformazione economico-territoriale che porteranno a mutare la base economica dell'area centrale da industriale a terziaria. Processi di declino demografico e di ristrutturazione urbana si presentano prima nell'area centrale e di seguito nella parte nord dell'area metropolitana, mentre il sud e l'est milanese conoscono un periodo di forti processi insediativi merito della recente espansione infrastrutturale in queste aree e dell'ampia disponibilità di suoli liberi. Se in un primo momento l'espansione insediativa si era attestata lungo gli assi di trasporto pubblico (tramvie e ferrovie) che di fatto costituivano un vincolo localizzativo, con la diffusione rapida e disordinata delle autolinee, sia pubbliche che private, la crescita urbana si libera da questi vincoli e acquisisce una forma diffusa che caratterizzerà gli sviluppi futuri della conurbazione a nord di Milano.

⁶⁴ Centro Studi PIM (2007), *Dal mondo nuovo alla città infinita*, Argomenti e Contributi, no. 8, p.41.

⁶⁵ *Ibid.*

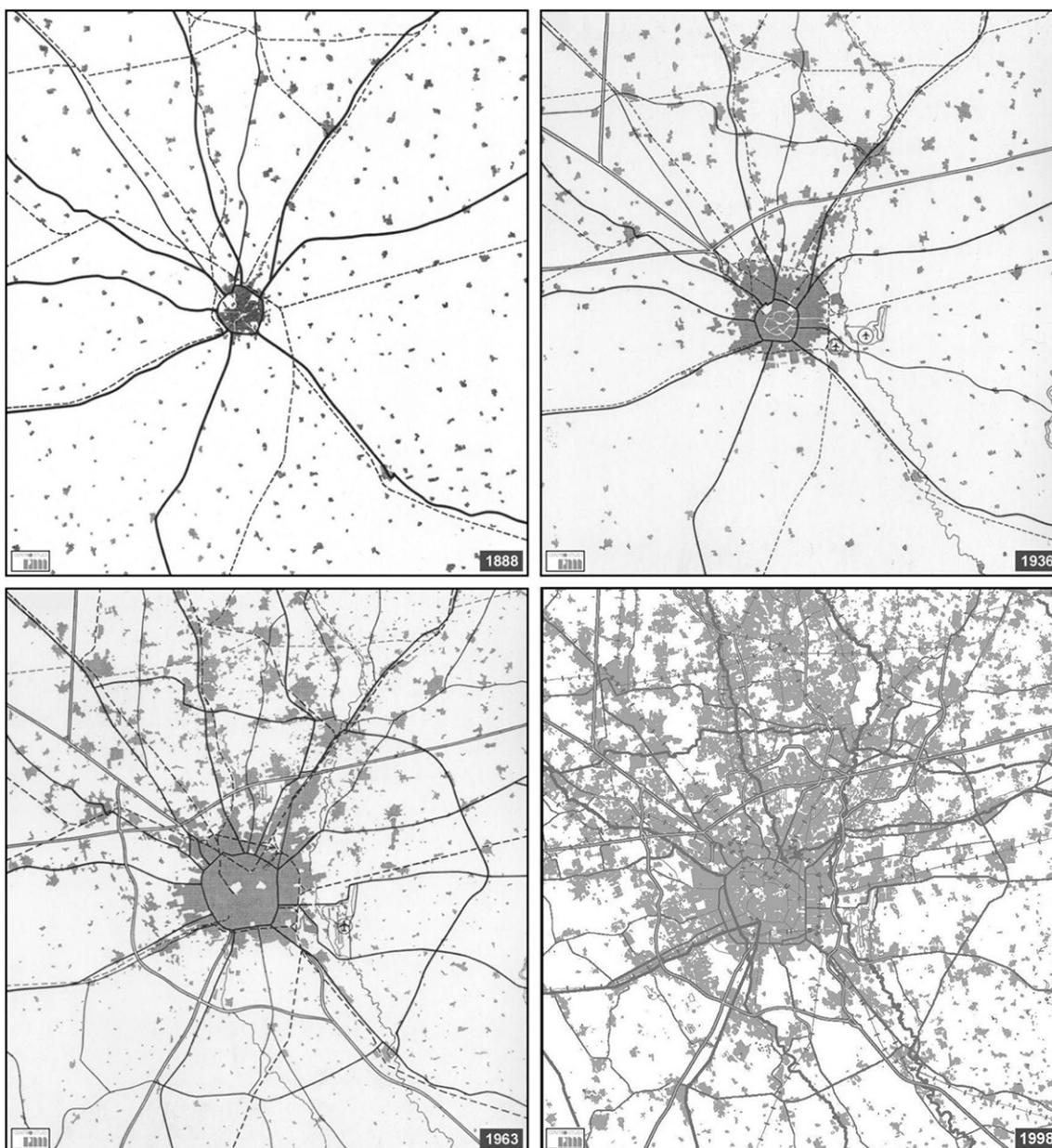


Figura 4 – Espansione del suolo urbanizzato, anni 1888, 1936, 1963 e 1998 (fonte: archivio cartografico Centro Studi PIM).

Si capisce quindi come il bisogno di una pianificazione che trascenda i limiti amministrativi del comune di Milano si sia avvertito fin dal periodo di ricostruzione post-bellica e accompagni tutta la storia milanese dal dopoguerra ad oggi, basti pensare che già nei progetti presentati per il concorso per il nuovo PRG di Milano del 1945 gli schemi proposti interessano un territorio più ampio, cosa che si ripeterà anche nel 1953 con il nuovo PRG. D'altro canto nel 1951 il Comune di Milano presenta una richiesta al Ministero dei lavori pubblici perché rilasci l'autorizzazione necessaria affinché possa essere avviato lo studio per un piano intercomunale, in base a quanto previsto dalla

legge urbanistica nazionale.⁶⁶ L'obiettivo è quello di gestire al meglio l'espansione demografica e insediativa che investe il territorio milanese, tuttavia la prima proposta viene respinta dal Ministero in quanto comprendeva un numero di comuni eccessivo. Nel 1959 viene presentata una nuova perimetrazione che incontra il parere favorevole del Ministero che con un apposito decreto⁶⁷ autorizza la redazione del Piano Intercomunale Milanese. In principio si incontra l'opposizione dei comuni di cintura che temono che il capoluogo assuma una posizione eccessivamente forte nei confronti dell'area metropolitana, per cui negli anni successivi il progetto assume i connotati di un'associazione volontaria di comuni che porta all'istituzione dell'Assemblea dei Sindaci con lo scopo di offrire un organo di rappresentanza ai comuni partecipanti. In questa occasione si istituisce anche un organismo tecnico operativo, il Centro Studi per il Piano intercomunale milanese (PIM), che sia in grado di elaborare il progetto. Occorre ricordare che in quegli anni molti dei comuni di cintura non erano dotati di strumenti di pianificazione, mentre alle province non erano ancora state attribuite competenze in materia di pianificazione territoriale e infine le regioni non erano ancora state istituite.

I primi piani elaborati hanno alla base studi sulle dinamiche che interessano l'area urbana milanese, significativo da questo punto di vista è il contributo dell'Istituto lombardo per gli Studi Economici e Sociali (Ilse), e che hanno l'obiettivo di offrire una base teorica e interpretativa, infatti questi piani hanno lo scopo di attuare un

⁶⁶ L'articolo 12 della legge 1150 del 1942 afferma che: «Quando per le caratteristiche di sviluppo degli aggregati edilizi di due o più Comuni contermini si riconosca opportuno il coordinamento delle direttive riguardanti l'assetto urbanistico dei Comuni stessi, il Ministro per i lavori pubblici può, a richiesta di una delle Amministrazioni interessate o di propria iniziativa, disporre la formazione di un piano regolatore intercomunale. In tal caso il Ministro, sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici, determina: a) l'estensione del piano intercomunale da formare; b) quale dei Comuni interessati debba provvedere alla redazione del piano stesso e come debba essere ripartita la relativa spesa. Il piano intercomunale deve, a cura del Comune incaricato di redigerlo, essere pubblicato nei modi e per gli effetti di cui all'art. 9 in tutti i Comuni compresi nel territorio da esso considerato. Deve inoltre essere comunicato ai Sindaci degli stessi Comuni perché deliberino circa la sua adozione. Compiuta l'ulteriore istruttoria a norma del regolamento di esecuzione della presente legge, il piano intercomunale è approvato negli stessi modi stabiliti dall'art. 10 per l'approvazione del piano generale comunale».

⁶⁷ Decreto del 28 febbraio 1959 che affida l'elaborazione del piano intercomunale, comprendente 35 comuni, al Comune di Milano

«riequilibrio dello spazio urbano metropolitano e regionale»⁶⁸. Risultati di questa fase sono: lo schema “a turbina” del 1963 e lo schema di sviluppo lineare del 1965.

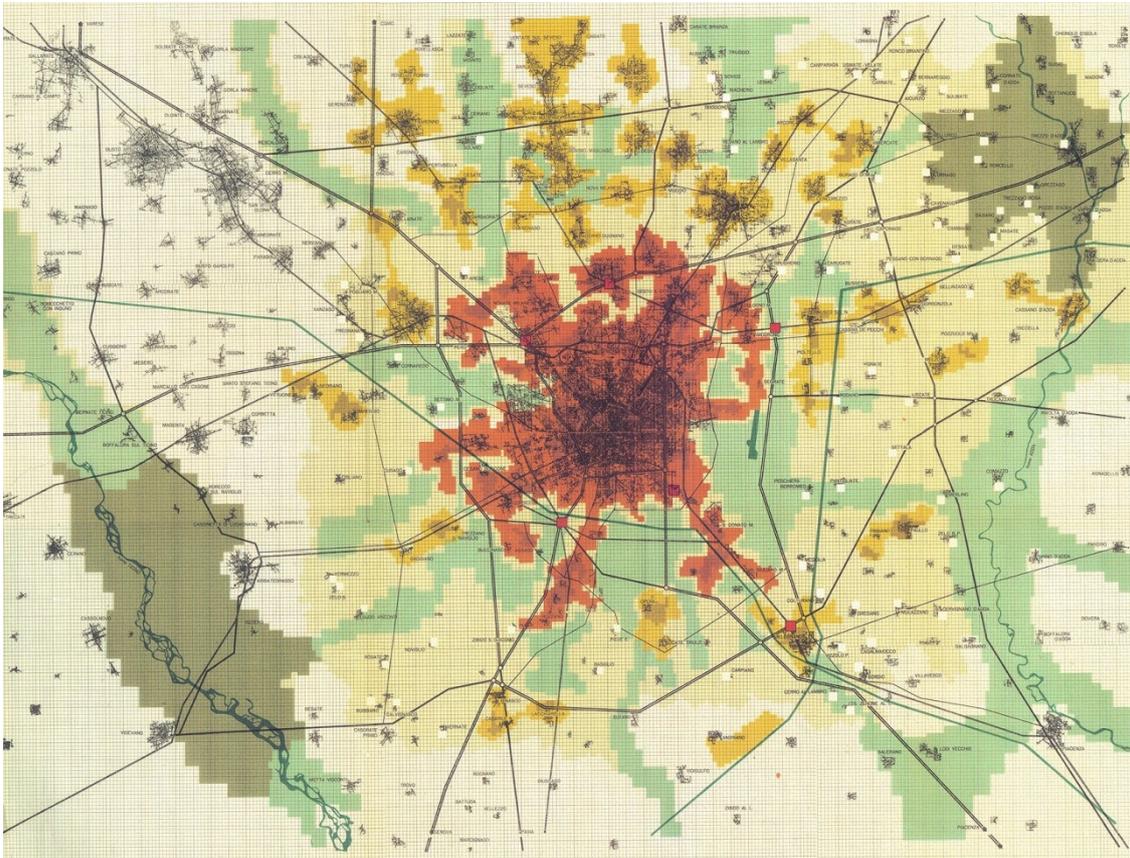


Figura 5 - Primo schema del Piano Intercomunale Milanese, cosiddetto modello "a turbina" (fonte: archivio cartografico Centro Studi PIM).

⁶⁸ Centro Studi PIM (2007), *Dal mondo nuovo alla città infinita*, Argomenti e Contributi, no. 8, p.53.

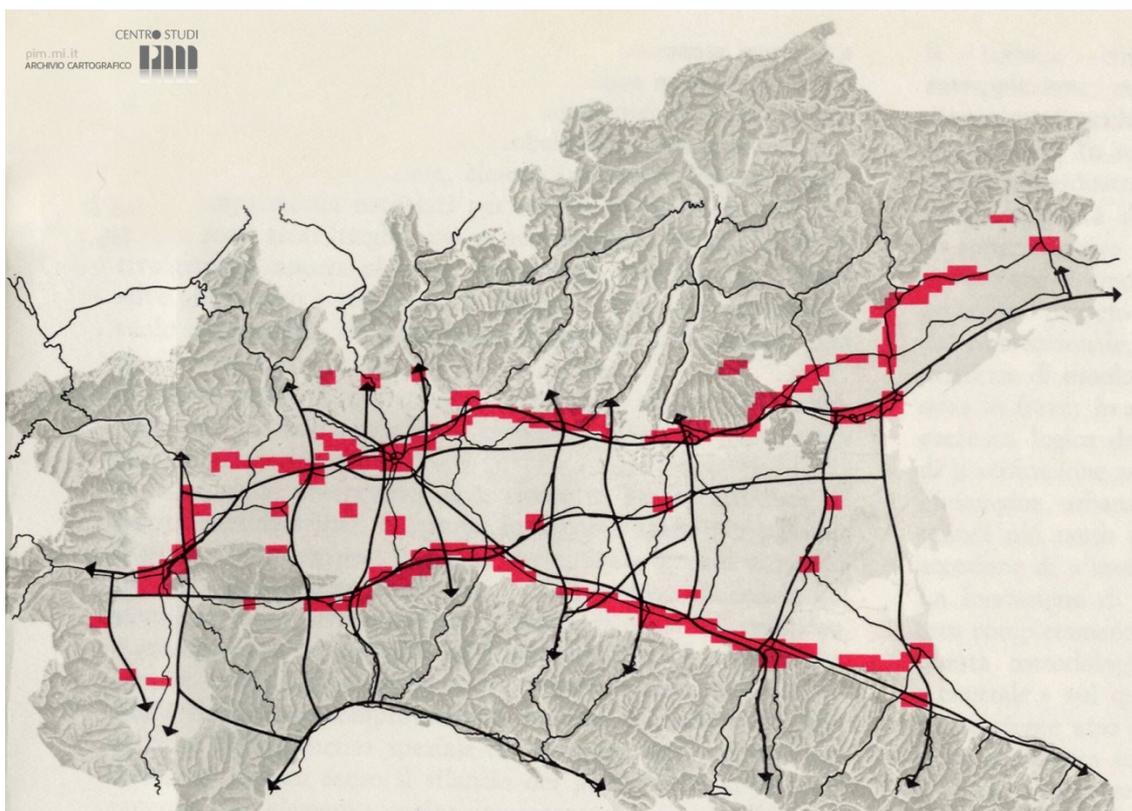


Figura 6 – Schema di sviluppo lineare (fonte: archivio cartografico Centro Studi PIM).

Nel 1967 viene elaborato il “Progetto generale di Piano e linee di attuazione prioritaria” che sancisce l’abbandono dei modelli teorici in favore di un approccio più pragmatico volto alla definizione dell’assetto territoriale futuro e alla determinazione di politiche infrastrutturali ed insediative. Scopo del piano è il contenimento dell’espansione del suolo urbanizzato, inoltre definisce, anticipando il Decreto 1444 del 1968, alcuni standard urbanistici minimi da rispettare nell’elaborazione degli strumenti urbanistici dei comuni del territorio del PIM. L’anno seguente l’associazione si allargherà, grazie all’approvazione del decreto del Ministro dei Lavori Pubblici portando il numero di comuni partecipanti da 35 a 94.

La legge regionale 51 del 1975⁶⁹, assieme alla l.r. 52/75⁷⁰, sancisce l’inizio della seppur breve esperienza comprensoriale. Grazie a questa legge la pianificazione

⁶⁹ Legge regionale 15 aprile 1975 no. 51 “Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia del patrimonio naturale e paesistico”. L’articolo 2 della legge individua i comuni come «soggetti di pianificazione individualmente e, a livello comprensoriale, in forma associata». L’articolo 3 designa come strumento urbanistico per il comprensorio il Piano territoriale di coordinamento comprensoriale di cui vengono descritti contenuti e procedure nella sezione II della legge. La legge sarà poi abrogata nel 2005 dall’articolo 104, comma 1, lett. a) della l.r. 11 marzo 2005, n. 12.

intercomunale dell'area metropolitana milanese conosce nuove declinazioni, inoltre nel 1978 arriverà a comprendere 106 comuni. Le leggi regionali con l'istituzione dei comprensori obbligano l'associazione dei comuni a dotarsi di specifici organi, tra questi: l'Assemblea dei sindaci, composta dai sindaci dei comuni e dal presidente della provincia (o da assessori o consiglieri loro delegati); il Comitato direttivo, composto da 5 membri in carica del Consiglio provinciale o dei consigli comunali dei comuni che aderiscono; il Presidente che rappresenta l'associazione e presiede gli altri due organi. Si giunge così all'elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Comprensoriale, oltre che di altri due piani settoriali, che interessa un arco di tempo decennale, dunque fino al 1990, tuttavia in seguito ad un referendum regionale i comprensori vengono soppressi con la legge regionale n. 23 del 4 maggio 1981.

Con la scomparsa dei comprensori si apre un altro ciclo per la pianificazione dell'area metropolitana milanese che vede un importante investimento in termini di studio e ricerca con lo scopo di delineare nuovi piani per lo sviluppo futuro del territorio, oltretutto si cerca di sperimentare nuovi strumenti per il governo urbano con l'obiettivo di superare i limiti degli strumenti tradizionali. Significativa è l'esperienza del *Progetto Milano* promosso dall'Istituto Regionale di Ricerca (IReR) con lo scopo di fornire una nuova rappresentazione dei meccanismi metropolitani e di giungere a una loro comprensione, a questo progetto aderiscono attori sia pubblici che privati instaurando una nuova forma di partenariato ancora sconosciuta in Italia. In questa stagione si vede una progressiva tendenza ad abbandonare la dimensione regolamentativa degli strumenti di pianificazione in favore di un orientamento strategico connotato da una maggiore programmaticità e selettività. Prende avvio il periodo dei documenti direttori, si pensi al "Documento direttore del progetto passante" del 1984 oppure al "Documento direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate" del 1988, documenti con il chiaro intento di fornire risposte su determinati problemi.

Nel 1991 il PIM elabora il "Piano Direttore Territoriale Provinciale" per la Provincia di Milano, si tratta di un documento di indirizzi per i cambiamenti strutturali dell'organizzazione urbana e metropolitana, oltre che per gli assetti infrastrutturali e ambientali, proiettato su un orizzonte temporale medio-lungo. Propone una serie di obiettivi e scenari per il territorio, accompagnati da politiche ed azioni funzionali alla loro realizzazione. Il piano si pone su un livello intermedio tra comuni e regione ed è il

⁷⁰ Legge regionale 15 aprile 1975 no. 52 "Disposizioni sugli ambiti territoriali comprensoriali", abrogata poi nel 1981 dall'articolo 1, comma 2 della l.r. 4 maggio 1981, n. 23.

prodotto di un processo allargato ad una pluralità di attori che agiscono a scale diverse e che esige un'azione di coordinamento e cooperazione forte tra i soggetti pubblici e privati. Si presenta a questo proposito un problema rispetto agli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, i quali risultano inadatti a recepire e attuare le proposte presenti nel documento evidenziando la necessità di un loro ripensamento.

Del 2000 è invece il “Documento di inquadramento delle politiche urbanistiche comunali di Milano”, si tratta di un documento di indirizzo che cerca di proporre una visione strategica per l'evoluzione del territorio metropolitano incardinandola su gli assi aeroportuali di Malpensa, Linate e Orio al Serio.

Un'esperienza significativa è sicuramente quella del progetto strategico “Città di Città” promosso dalla Provincia di Milano nel 2005, in collaborazione con il Politecnico di Milano, che rappresenta il tentativo di elaborare un strategia per l'area metropolitana milanese, giunta ad una fase di deconcentrazione ormai avanzata, dove i problemi relativi alla qualità dell'abitare assumono un'importanza determinante. Sempre a quell'anno risalgono i Piani d'Area, strumenti programmatici di pianificazione urbanistica e territoriale condivisi da Comuni e Provincia, oltre che eventualmente da altri enti, che individuano obiettivi di breve-medio termine e strategie di lungo periodo riguardo alcuni temi precisi e per un territorio definito. Si tratta di due esperienze significative in quanto il progetto “Città di Città” rappresenta il tentativo di dotare l'area metropolitana milanese di una visione strategica per il miglioramento dell'abitabilità di una pluralità di ambienti locali che si differenziano tra loro sotto molteplici aspetti, mentre i Piani d'Area propongono un modello di pianificazione che parte dall'identificazione di ambiti territoriali omogenei di scala sovracomunale. Entrambe le esperienze tuttavia se da una parte riscontrano come la scarsa istituzionalizzazione del processo di pianificazione strategica unita a un carattere volontaristico di questa pratica abbia facilitato l'attività di pianificazione, favorendo modalità di partecipazione dal basso, dall'altra questi due aspetti ne hanno penalizzato gli esiti. Infatti sia il progetto “Città di Città” che i Piani d'Area sono documenti non istituzionali e perciò non prescrittivi né cogenti, il che rende difficile il raggiungimento e la verifica dei risultati dei processi attuati.

Queste esperienze manifestano un costante tentativo da parte dell'area metropolitana milanese di dotarsi di strumenti in grado di favorire il controllo e l'indirizzamento delle dinamiche che ne interessano il territorio. Si evidenzia tuttavia una problematica che ha condizionato fortemente il successo delle pratiche messe in atto negli anni. Le diverse

esperienze hanno evidenziato la mancanza di un attore pubblico forte in grado di attuare una solida *governance* che faccia fronte alla frammentazione dell'arena decisionale e alla debolezza della politica. Ora con l'istituzione delle città metropolitane, ente che più di tutti può attuare processi di pianificazione strategica, si ha l'occasione di formare un soggetto pubblico forte, a condizione di dotarlo di strumenti e risorse adeguati.

3.2. Sviluppi recenti

Tenendo conto della peculiare storia di pianificazione dell'area metropolitana milanese non deve sorprendere il fatto che non appena approvata la legge 135 del 2012 il Comune di Milano abbia promosso un progetto volto ad accompagnare i sindaci del territorio nel percorso che avrebbe portato all'istituzione del nuovo ente. Nonostante alcune incertezze di natura legislativa (D.l. 188/2012), l'intento del progetto "Milano Città Metropolitana" era quello di fornire ai comuni del materiale che permettesse di avere una base conoscitiva territoriale funzionale alla redazione dello Statuto e all'organizzazione dell'ente. Il progetto ha coinvolto una pluralità di attori istituzionali, economici e sociali con l'obiettivo di instaurare un dialogo, fondato sulla conoscenza delle realtà territoriali, tra portatori di interessi e cittadini. Si è trattato di un percorso decisionale aperto e partecipato che ha avuto l'obiettivo di creare informazione sulle città metropolitane e di delineare proposte che formassero un quadro di partenza per la definizione dello Statuto e per i successivi lavori della Conferenza metropolitana. Al progetto hanno collaborato vari attori tra questi:

- il Centro Studi PIM, che ha svolto un lavoro di supporto per la redazione dello statuto redigendo dossier tematico/territoriali volti a chiarire le problematiche in merito al passaggio di funzioni dalla Provincia alla Città metropolitana, ha svolto inoltre un'attività di informazione e di pubblicizzazione attraverso un sito internet (www.milanocittàmetropolitana.org);
- il Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano ha svolto un compito di supporto nel «ridisegno dei confini e delle funzioni delle ... zone di decentramento di Milano»⁷¹ oltre che di ricognizione e comparazione delle esperienze internazionali utile a trarre spunti per la risoluzione di alcune questioni cruciali per il funzionamento dell'ente;

⁷¹ D. Corvi, F. Sacchi (2012), *Milano: prove di governo metropolitano*, Urbanistica, no. 245-246, p.32.

- le Università degli Studi di Milano e Milano Bicocca, l'Università Cattolica del Sacro Cuore, l'Università Bocconi hanno collaborato alla stesura di una bozza dello Statuto per l'ente.

Pure la Provincia di Milano ha manifestato un certo impegno in favore del processo costitutivo della Città metropolitana. Con l'aiuto dell'agenzia di sviluppo pubblica Milano Metropoli Spa, la provincia ha effettuato un lavoro per favorire lo sviluppo economico locale e ha svolto attività per approfondire problemi inerenti le forme e le modalità di gestione dei servizi pubblici.

Si tratta in entrambi i casi di esperienze interessanti, in particolare il progetto "Milano Città Metropolitana" promosso dal comune capoluogo ha avuto il merito di coinvolgere attori importanti per il territorio sfruttando le conoscenze a loro disposizione per svolgere un lavoro preparatorio all'istituzione del nuovo ente metropolitano. Da sottolineare è il ruolo del Centro Studi PIM che, come soggetto che collabora con comuni ed enti del territorio metropolitano, ha svolto un lavoro non banale e che costituisce una particolarità del caso milanese, producendo una serie di dossier tematico/territoriali, nell'ambito del "Progetto Città Metropolitana" portato avanti nel 2012 in collaborazione con il Comune di Milano, al fine di chiarire le questioni in merito al trasferimento di nuove funzioni alla Città metropolitana.

La legge 56/2014 sancisce la definitiva istituzione dell'ente metropolitano, per cui la storia recente della pianificazione dell'area metropolitana milanese è strettamente legata a questo fatto. Con la legge Delrio si sancisce la nascita di un soggetto istituzionale preposto al governo dell'area metropolitana, al quale sono attribuite competenze in materia di pianificazione territoriale e di pianificazione strategica. Proprio quest'ultima costituisce l'aspetto che più distingue il nuovo ente dalla provincia (alla quale era attribuita competenza in materia di pianificazione territoriale di coordinamento).

Un tentativo di attuare una sorta di pianificazione strategica dell'area metropolitana milanese può essere riscontrato, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, nella stagione dei documenti direttori, i quali abbandonano in parte le logiche della pianificazione territoriale in favore di una pianificazione di natura maggiormente programmatica volta a fornire indirizzi di medio-lungo periodo per i piani urbanistici comunali. In principio si trattava di documenti settoriali ma con il "Piano Direttore Territoriale Provinciale" del 1991 si elabora un documento di più ampio respiro. Questi piani hanno fatto sì che a Milano si sia sviluppata una certa esperienza in materia di pianificazione territoriale e si

sia quanto meno tentato un approccio alle pratiche di pianificazione strategica con le quali, a partire dagli anni '80, varie città europee si sono confrontate.

Non si può dire quindi che la legge Delrio abbia introdotto pratiche sconosciute per il territorio metropolitano milanese, piuttosto offre una nuova cornice istituzionale entro la quale interpretarle. In effetti i vari tentativi susseguitisi per tutta la metà del secolo scorso sono stati portati avanti da vari soggetti istituzionali, è mancato quindi un ente appositamente individuato per portare avanti pratiche di pianificazione strategica, per quanto riguarda invece la pianificazione territoriale essa diventa competenza della provincia solo a partire dal 1990 con la legge 142.

La Città metropolitana di Milano si trova dunque ad avere il duplice compito di redigere un piano strategico e un piano territoriale generale per il territorio metropolitano. Compito primario dell'ente sarà quello di partire dal bagaglio di esperienze di pianificazione che connotano l'area metropolitana e sfruttarle al fine di attuare una pianificazione innovativa e attenta alle necessità del territorio. Fondamentale sarà cogliere il ruolo dell'ente che non costituisce più un livello intermedio tra regione e comuni, come accadeva per la provincia, bensì un livello trasversale adatto a tessere un'ampia rete di relazioni e a sperimentare forme di copianificazione.

3.2.1. Ultimi cambiamenti: la legge regionale 32/2015 e il suo rapporto con la legge 56/2014

Nel settembre del 2015 il Consiglio della Regione Lombardia ha approvato la legge n. 32 con lo scopo di regolare le funzioni attribuite alla Città metropolitana di Milano e fornire una disciplina adeguata a valorizzarne il ruolo istituzionale. Essa si occupa quindi di fornire le disposizioni relative al funzionamento della Città metropolitana, facendo entrare così il nuovo Ente all'interno della legislazione regionale. È interessante tuttavia capire come tale legge regionale interpreta la Delrio e verificare se ne sfrutta le potenzialità, in parte tale lavoro di comprensione è già stato svolto nei capitoli precedenti e continuerà ad essere effettuato nei capitoli successivi, quando si tratterà più nello specifico gli strumenti di pianificazione della Città metropolitana di Milano. Il lavoro di interpretazione della legge Delrio svolto dalla Regione risulta funzionale alla piena espressione delle potenzialità del nuovo ente metropolitano, in particolar modo laddove la legge nazionale manca di fornire una normativa precisa e lascia ampi margini

di manovra alle singole Regioni. È il caso delle funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane, infatti la legge 56/2014 non fornisce una disciplina precisa per le diverse funzioni ma dà delle indicazioni piuttosto generali.

Dall'articolo 1 della l.r. 32/2015 si può comprendere come la Regione abbia inteso il ruolo del nuovo ente nell'ambito della pianificazione strategica del territorio e abbia l'obiettivo di valorizzarlo, da questo punto di vista è apprezzabile l'istituzione della Conferenza permanente Regione-Città metropolitana come luogo paritetico di confronto sugli obiettivi comuni ai due enti. A questo proposito entrambe si occupano di definire, in sede di Conferenza, un'Intesa quadro⁷² volta a definire gli indirizzi e i progetti di raccordo tra gli atti di pianificazione strategica della Regione (Programma regionale di sviluppo) e della Città metropolitana (Piano strategico metropolitano). Sempre nell'ambito della Conferenza si «sviluppa il confronto sul processo di elaborazione del piano strategico della Città metropolitana»⁷³, su questo versante risulta quindi positivo lo sviluppo di forme di interazione tra i due enti, in particolare la Regione sembra aver compreso l'opportunità di disporre permanentemente di una forma istituzionalizzata di dialogo con il nuovo ente, evitando quindi di irrigidire il processo di pianificazione strategica messo in atto dalla Città metropolitana, ma piuttosto favorendo il confronto sui temi di comune interesse.

Degno di nota è l'articolo 4 della legge il quale precisa le modalità con le quali sono individuate le zone omogenee e vengono attuate le variazioni dei loro confini, definisce in oltre con quali obiettivi sono individuate. Nel comma 4 si specifica come la loro determinazione debba avvenire attraverso un confronto tra la Città metropolitana e la Giunta regionale nell'ambito della Conferenza permanente. Sebbene, come si vedrà più avanti, già con il Piano strategico si sia avuta una prima suddivisione del territorio in zone omogenee (maggio 2015) è solo dopo che si è raggiunta l'intesa tra Regione e Città metropolitana che la Conferenza metropolitana ha potuto esprimere il proprio parere vincolante e permettere al Consiglio metropolitano di deliberare l'effettiva istituzione delle Zone omogenee (2 febbraio 2017).

In generale ritornando su temi strettamente legati agli strumenti di pianificazione della Città metropolitana si evidenzia come la legge eviti di fornire delle disposizioni in materia di pianificazione strategica. Si potrebbe affermare che, per un certo verso, la normativa regionale si disinteressa di ciò che concerne la pianificazione strategica, forse

⁷² Art. 1 co. 3 della Legge regionale 12 ottobre 2015 no.32.

⁷³ Art. 1 co. 5 della Legge regionale 12 ottobre 2015 no.32.

per la natura del Piano strategico, improntato a fornire una linea di indirizzo per l'Ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni ma forse soprattutto perché si tratta di un documento dal carattere non prescrittivo e non cogente, almeno per ciò che riguarda la pianificazione di livello locale. Da un lato questo permette alla Città metropolitana di elaborare il Piano strategico senza vincoli normativi che rischierebbero di snaturare e irrigidire il processo di pianificazione strategica.

Al contrario l'articolo 5 si occupa di fornire le disposizioni in materia di pianificazione territoriale, tuttavia la legge si limita a far ricadere il nuovo Piano territoriale generale metropolitano (PTM) nelle logiche che definiscono l'iter procedurale del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP). Sebbene anche per le Province siano previste forme di partecipazione per la redazione del Piano territoriale di coordinamento⁷⁴ il fatto che la Regione rinunci a fornire una diversa disciplina riguardante il PTM lascia intendere un mancato riconoscimento del ruolo di rappresentanza del territorio svolto dalla Città metropolitana, oltretutto sulla base del sopracitato articolo il PTM viene rafforzato assumendo valenza di pianificazione territoriale di coordinamento ed integrando quindi al proprio interno anche il PTCP. Il fatto di lasciare invariate le procedure potrebbe indurre a pensare il PTM allo stesso modo del PTCP. In merito alla funzione di pianificazione territoriale l'obiettivo primario della Regione avrebbe dovuto essere sì quello di fornire una disciplina per il nuovo strumento di pianificazione ma soprattutto quello di garantire una corretta interpretazione del Piano territoriale generale metropolitano, permettendo di sviluppare appieno il potenziale della legge nazionale. Come si vedrà avanti più nel dettaglio, quando si tratterà la pianificazione territoriale della Città metropolitana di Milano, la legge regionale 32/2015 lascia alcuni dubbi a riguardo, dando l'impressione di non aver colto del tutto i caratteri di questa nuova tipologia di piano.

Per quanto concerne il tema della mobilità, una delle funzioni principali attribuite dalla Delrio alle Città metropolitane, l'articolo 7 della legge regionale 32/2015 afferma che il nuovo ente esercita tale funzione nell'ambito dell'Agenzia del trasporto pubblico locale (Agenzia TPL)⁷⁵. Confermando la normativa previgente si manca di riconoscere la specificità dell'area metropolitana limitandone in modo significativo i poteri per

⁷⁴ L'articolo 17 della legge regionale 11 marzo del 2005 no.12 prevede che i Comuni siano parte attiva nella fase di predisposizione del Piano territoriale di coordinamento provinciale.

⁷⁵ Le Agenzie del trasporto pubblico locale sono state istituite in Lombardia con la legge regionale del 4 aprile 2012 no. 6 "Disciplina del settore dei trasporti".

quanto riguarda la programmazione dei servizi soprattutto su un aspetto fondamentale quale quello dell'integrazione tariffaria⁷⁶. Si manca in questo caso di valorizzare il ruolo della Città metropolitana la quale deve affrontare problematiche relative alla mobilità con intensità e caratteristiche non paragonabili a quelle che si riscontrano nel resto della Regione. L'obbligo a far riferimento all'Agenzia TPL per la gestione della mobilità complica lo svolgimento di una delle funzioni più importanti in capo al nuovo ente, che al contrario andrebbe svolta in maniera coordinata con gli strumenti di pianificazione strategica e territoriale.

L'articolo 8 conferma, in accordo con la legge Delrio, la Città metropolitana come competente in materia di coordinamento e promozione dello sviluppo economico delegando l'attuazione delle misure alle convenzioni previste dal *Jobs Act* in base alla legge regionale n.11 del 19 febbraio del 2014, e lasciando, quindi, sostanzialmente alla Regione il compito di elaborare le politiche.^{77 78}

In ultimo la legge, tramite l'articolo 3, trasferisce alla Regione le funzioni nell'ambito delle materie: agricoltura, foreste, caccia e pesca, politiche culturali, ambiente ed energia.

3.3. Il Piano strategico della Città metropolitana di Milano

Uno degli aspetti più interessanti della legge 56/2014 è l'introduzione, come strumento a disposizione delle città metropolitane, del Piano strategico triennale del territorio metropolitano. Previsto dalla legge come atto di indirizzo per l'ente e per l'espletamento delle funzioni dei comuni e delle unioni comunali comprese nel territorio metropolitano. Milano è stata la prima città metropolitana a dotarsi di un piano strategico, rispettando le scadenze imposte dalla legge, grazie anche al lavoro preparatorio, in vista della nascita della città metropolitana, svolto dal Comune con il

⁷⁶ Bianchini F., Corvi D. (2015), *Nuova Legge regionale n. 32/2015 – Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano* reperibile sul sito internet del Centro Studi PIM all'indirizzo: <http://www.pim.mi.it/nuova-legge-regionale-n-32-2015/>, [27 Ottobre 2015].

⁷⁷ Bianchini F., Corvi D. (2015), *Nuova Legge regionale n. 32/2015 – Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano* reperibile sul sito internet del Centro Studi

⁷⁸ Si veda l'articolo 2, comma 1, lettera a) della legge regionale 19 febbraio 2014, no. 11.

progetto “Milano Città Metropolitana” il quale ha permesso di giungere entro il 31 dicembre 2014 all’approvazione dello Statuto da parte della classe politica metropolitana appena eletta. Importante è stato anche il contributo di INU Lombardia che, a partire dalle prime fasi di impostazione della legge, ha provveduto ad organizzare vari incontri informativi. L’elaborazione del Piano strategico è stata considerata quindi una priorità da parte dell’amministrazione metropolitana che ha avviato quanto prima possibile il processo, terminato poi con l’approvazione del piano da parte del Consiglio metropolitano.⁷⁹

Un aspetto interessante del processo di pianificazione è l’affiancamento al Piano strategico di un’Agenda strategica⁸⁰ con l’esplicito intento di ovviare ad alcuni limiti insiti nel piano così come pensato dalla legge Delrio. Infatti l’Agenda è un documento sussidiario al piano, più flessibile in termini di:

- orizzonte temporale, può superare il limite triennale imposto dalla legge;
- spazialità, può sviluppare delle agende locali e formulare intese con soggetti non compresi entro i confini della Città metropolitana;
- soggetti coinvolti e di temi trattati, potendo includere politiche e progetti non solo di enti locali ma anche di vari attori sia pubblici che privati.

Tuttavia l’Agenda non è connotata, al contrario del Piano strategico, da un’integrazione tra contenuti amministrativi e i «requisiti operativi»⁸¹ di indirizzo per l’azione dell’ente e dei comuni. Il processo di pianificazione strategica risulta quindi impostato su un insieme di prodotti volti a dare corpo all’azione dell’ente.

Un’altra delle caratteristiche del Piano strategico è l’integrazione con gli strumenti economici e finanziari della città metropolitana, «con gli atti di pianificazione e con l’organizzazione amministrativa»⁸², questo ha fornito al piano una forte impronta operativa in modo da orientare il processo di pianificazione.

⁷⁹ Delibera no. 27 del maggio 2016.

⁸⁰ A questo proposito è bene fare un appunto sul lessico utilizzato per indicare i due strumenti. Infatti solitamente il termine “piano” indica un documento di durata medio-lunga mentre il termine “agenda” di solito sta ad indicare un documento strategico di breve durata (di norma triennale).

⁸¹ Corvi D., Nobile P. (2015), *Il caso della Città Metropolitana di Milano*, Urbanistica dossier, no. 9, pp. 44.

⁸² Tratto dal sito internet dell’Osservatorio sulle città metropolitane SPISA-Urban@it: <https://osservatorio.urbanit.it/la-pianificazione-strategica-e-lagenda-urbana-della-citta-metropolitana-di-milano/>.

3.3.1. Processo di costruzione

La Città metropolitana manifesta attraverso il comma 2 dell'articolo 34 dello Statuto (il quale afferma che la formulazione del Piano strategico è prevista tramite il coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca) la volontà di dar vita a un processo di produzione del piano allargato a una pluralità di soggetti, garantendo che il Piano strategico sia frutto della più ampia partecipazione. È quindi fondamentale verificare quanto sia stato fatto per garantire il massimo della partecipazione durante il processo di costruzione del piano, al fine anche di comprendere quanto la classe politica metropolitana abbia creduto nelle potenzialità del nuovo Ente di attuare nuove forme di *governance* e sfruttato le opportunità offerte dai cambiamenti imposti dalla legge nazionale in termini di pianificazione territoriale e strategica.

Il processo di elaborazione del piano strategico è stato condotto dal Direttore Generale della Città metropolitana assistito dai dirigenti ed ha coinvolto una pluralità di attori (Sindaco, Vicesindaco, Consiglio metropolitano, Conferenza metropolitana, Comuni, Zone omogenee) ma in particolare è da segnalare la partecipazione di strutture tecniche come il The Boston Consulting Group⁸³ (che ha prodotto una serie di interviste e tavoli per la fase iniziale dei lavori) e il Centro Studi per il Piano Intercomunale dell'area milanese (PIM) che è stato parte attiva nella redazione del piano. In particolare il Centro Studi PIM è un'associazione volontaria di enti locali che ha svolto, e svolge, un'attività di supporto operativo e tecnico-scientifico nei confronti dei Comuni associati, della Città metropolitana e di vari altri soggetti pubblici.

Il processo si articola in quattro fasi di lavoro: l'innescò, l'inventario delle posizioni e delle prospettive, la costruzione tecnico-politica della proposta di piano e infine l'approvazione del piano.

La fase di innescò ha riguardato la definizione del posizionamento «politico-amministrativo del Piano strategico e le specifiche modalità operative d'azione».⁸⁴ Sono state individuate delle Linee di indirizzo condivise in sede del Consiglio metropolitano e della Conferenza metropolitana, le quali non costituiscono delle indicazioni di massima

⁸³ Il The Boston Consulting Group è una multinazionale di consulenza manageriale e strategica per gli affari.

⁸⁴ Piano strategico della Città metropolitana di Milano, p. 65.

per i contenuti del Piano ma piuttosto sono degli orientamenti volti a definire le modalità operative del processo di redazione, fornendo spunti per il coinvolgimento dei vari soggetti, in particolare i Comuni e le società locali.

La seconda fase ha consistito nell'effettuare un inventario delle posizioni e delle prospettive. Per far questo a partire dal mese di aprile 2015 la Città metropolitana, col supporto del Centro Studi PIM, ha dato inizio ad un percorso di ascolto attraverso la costruzione di sette tavoli tematici che hanno visto coinvolti innanzitutto i Comuni, rappresentati dai propri sindaci e amministratori, aggregati in base a una prima bozza di ambiti territoriali omogenei, e che come risultato ha portato alla individuazione delle zone omogenee. Alcuni temi ricorrenti durante gli incontri hanno permesso di individuare una sorta di agenda dei territori la quale ha costituito un punto di inizio per il processo di redazione del piano. Parallelamente a questa attività è stato portato avanti un lavoro di ascolto delle principali rappresentanze socio-economiche e altri attori particolarmente importanti per l'area metropolitana. Si è costituito quindi un Tavolo metropolitano (riunitosi nei mesi di marzo, luglio e settembre del 2015), supportato da un lavoro di verifica delle posizioni degli attori coinvolti attraverso una serie di interviste organizzate con l'aiuto di The Boston Consulting Group. Durante questa fase si è effettuata inoltre una ricognizione delle progettualità presenti sul territorio. Risultato finale di questa seconda fase è la Mappa delle idee, un documento di posizionamento politico e culturale funzionale alla costruzione del Piano strategico e a costruire un quadro di riferimento per l'azione della Città metropolitana e per i Comuni.

La terza fase è consistita nella costruzione tecnico-politica della proposta del Piano strategico. Si è trattato della specificazione dei contenuti amministrativi e operativi, definiti tramite dei Tavoli territoriali, uno per ogni zona omogenea, a cui hanno partecipato Enti locali e attori economici e sociali, i quali hanno lavorato sulla base della Mappa delle idee definita nella fase precedente. I Tavoli territoriali hanno permesso di individuare la vocazione di ciascun territorio e di selezionare le politiche e i progetti, promossi sia da attori pubblici che privati. La Città metropolitana ha inoltre svolto un lavoro di confronto tra i progetti selezionati e le strategie individuate dal piano allo scopo di individuarne la priorità.

L'ultima fase ha riguardato il percorso istituzionale che ha portato all'approvazione del Piano strategico da parte del Consiglio metropolitano e con il parere favorevole presentato dalla Conferenza metropolitana.

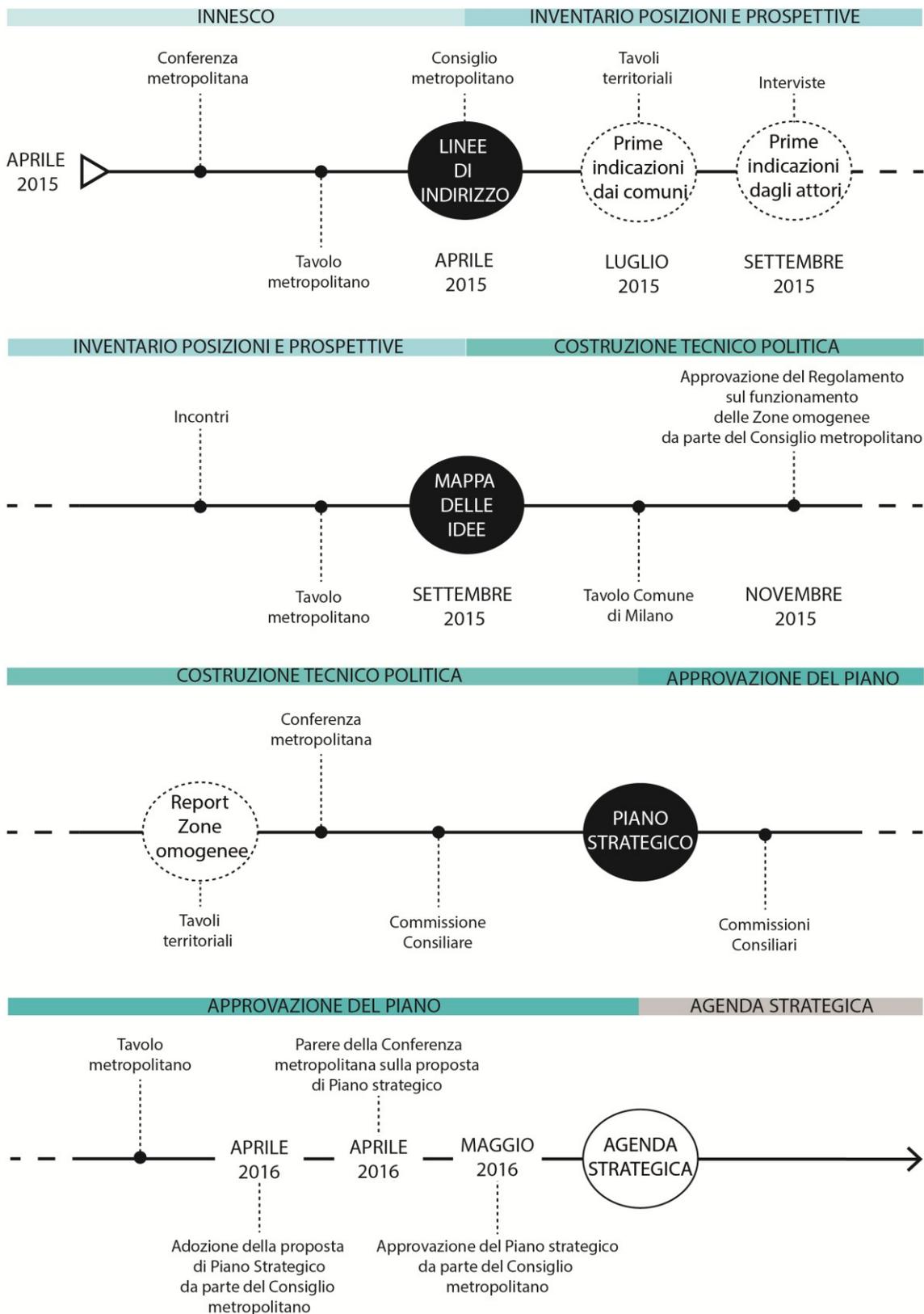


Figura 7 – Processo di redazione del Piano strategico della Città metropolitana di Milano (fonte: elaborazione propria).

3.3.2. Risultato del processo di pianificazione

Il processo di produzione del Piano strategico complessivamente è durato dieci mesi, si potrebbe quindi dire che è stato portato a compimento in un lasso di tempo piuttosto breve, anche tenendo conto della validità triennale del piano, grazie anche al lavoro preparatorio svolto dalle varie istituzioni ed enti, il quale ha permesso di arrivare con una base di partenza e con una classe politica già in parte informata.

L'intero processo ha prodotto un documento impostato su sei piattaforme progettuali frutto del lavoro di confronto portato avanti assieme a Comuni, zone omogenee e i vari attori presenti sul territorio. Le piattaforme costituiscono la base su cui poggiare l'azione della Città metropolitana e raccolgono una serie di progetti individuati durante le fasi di costruzione del piano, a questo proposito i tavoli territoriali, organizzati per ogni zona omogenea, hanno costituito un buon approccio in grado, in un primo momento, di far emergere le necessità e i suggerimenti dei Comuni e infine di giungere a una mappatura delle progettualità e delle forme di cooperazione. Dal piano emerge la grande importanza attribuita alle zone omogenee come «luogo di rappresentanza degli interessi territoriali» fondamentali per bilanciare il ruolo del comune capoluogo e per promuovere lo sviluppo strategico di territori con caratteristiche simili nonché la razionalizzazione delle forme di cooperazione intercomunale e il decentramento delle funzioni di competenza metropolitana. Per questi motivi una parte del piano è dedicata ad approfondire nello specifico gli indirizzi emersi per ogni zona omogenea indicando anche le relative progettualità.

In ultimo il Piano strategico si apre verso la futura Agenda strategica introducendone i temi, di più ampio respiro. L'obiettivo è quello di continuare a sviluppare il discorso di pianificazione strategica avviato con il piano e che attraverso l'Agenda potrà essere esteso nella prospettiva sia temporale che spaziale e potrà per cui allargarsi ad un maggior numero di attori. Ad oggi tuttavia è necessario sottolineare come tale processo abbia subito un arresto non è chiaro se per motivi legati alla volontà politica o se per scarsità di risorse, tema quest'ultimo che può seriamente compromettere la riuscita della pianificazione strategica della Città metropolitana e lo svolgimento delle altre funzioni in capo all'Ente.

3.3.3. Rappresentanza dei territori: le zone omogenee

Durante il processo di redazione del Piano strategico sono state messe in atto forme di coinvolgimento degli attori presenti sul territorio, in particolare si fa riferimento al coinvolgimento dei Comuni della Città metropolitana attraverso la costruzione di Tavoli territoriali, a cui hanno partecipato i sindaci e gli amministratori. Ciò ha permesso di sfruttare al meglio le caratteristiche del nuovo ente territoriale metropolitano, che come si è detto, è rappresentativo del territorio (grazie all' elettività di secondo grado) e quindi per sua natura portato a dare voce e ad interloquire con i Comuni e con le zone omogenee. Queste sono state individuate al termine della seconda fase del processo di redazione del Piano strategico ed istituite nel settembre del 2015. In base alla legge Delrio esse si prestano ad essere il cardine della rappresentatività dei diversi territori all'interno della Città metropolitana, verificare come sono state organizzate è utile quindi per capire quanto la Città metropolitana di Milano abbia colto della spinta innovativa derivata dalla legge 56/2014. Un ragionamento sulla loro organizzazione e sul loro possibile grado di coinvolgimento nei futuri processi decisionali della Città metropolitana è possibile farlo in merito al Piano strategico, sebbene durante il processo di redazione le zone omogenee non fossero già attive,⁸⁵ in quanto attualmente solo durante la sua redazione è stato possibile saggiare le differenze tra il nuovo ente metropolitano e la precedente provincia, il Piano territoriale metropolitano infatti non è ancora stato redatto.

Viste le precedenti premesse è opportuno effettuare un breve excursus su ciò che attualmente sono le zone omogenee, per fare questo è utile partire dal loro Regolamento, approvato nel novembre del 2015 dopo essere stato sottoposto al parere della Regione e della Conferenza metropolitana. Il Regolamento definisce il funzionamento e individua gli organi di cui sono composte le zone omogenee. Ognuna di esse è rappresentata da un Coordinatore eletto tra i Sindaci dei Comuni compresi nella zona omogenea, inoltre ogni zona possiede una propria Assemblea composta dai Sindaci dei Comuni compresi nei confini della zona omogenea. Il Coordinatore in particolare ha il compito di rappresentare la zona omogenea nei rapporti con gli altri enti pubblici ma anche con soggetti privati, ricoprendo così un ruolo di rappresentanza dei Comuni del territorio. In particolare le zone omogenee sono chiamate espressamente ad esprimere pareri sugli

⁸⁵ L'approvazione dell'intesa sulle zone omogenee definita nell'ambito della Conferenza permanente Regione Lombardia - Città metropolitana risale al 18 gennaio del 2017.

3.4. Il Piano territoriale generale metropolitano della Città metropolitana di Milano

Si è visto come il Piano strategico della Città metropolitana di Milano sia stato il frutto di un ampio coinvolgimento di diversi attori istituzionali e non, in particolare il coinvolgimento dei Sindaci, rappresentanti sia della popolazione residente nei Comuni sia del territorio, è parso in linea con le opportunità offerte dalla legge Delrio e con il ruolo di rappresentanza del territorio assunto dalla Città metropolitana. Se il Piano strategico però costituisce la principale novità in materia di pianificazione rispetto alle Province, il Piano territoriale generale metropolitano (PTM) è tuttavia un documento che assume l'importante compito di pianificazione territoriale generale, alla quale viene affiancata la pianificazione territoriale di coordinamento (già competenza delle Province), ed è quindi necessario capire quanto la Città metropolitana sarà in grado di elaborare un documento innovativo che si discosti dalle pratiche e dai risultati che hanno caratterizzato il precedente ente provinciale.

Con il progetto "Milano città metropolitana" promosso dal Comune di Milano, con il supporto del Centro Studi PIM, si è iniziato a fare un lavoro di inquadramento delle funzioni che in futuro sarebbero state attribuite alla Città metropolitana. Tra queste la Pianificazione territoriale. Tuttavia sembra che la discussione riguardante il futuro PTM sia andata esaurendosi dopo questa prima fase, precedente all'entrata in vigore della legge Delrio, e ad oggi non si riscontra un dibattito, forse anche a causa della momentanea rinuncia da parte della Città metropolitana a dotarsi del nuovo strumento preferendo tenere in vigore il PTCP. A questo proposito l'Ente avrebbe potuto portare avanti, in concomitanza con il processo di redazione del Piano strategico, la stesura del Piano territoriale generale metropolitano sviluppando un processo integrato e sinergico con quello di pianificazione strategica e cercando di delineare pratiche innovative di pianificazione, sfruttando al meglio lo "spazio di manovra" offerto dalla legge Delrio e agendo in anticipo sulla legislazione regionale avrebbe dovuto mirare a fornire un esempio ed indirizzare così il legislatore regionale nella definizione della disciplina relativa agli strumenti di pianificazione della Città metropolitana.

3.4.1. Stato di fatto

In base alle disposizioni fornite dalla legge regionale il Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) resta valido fino all'entrata in vigore del Piano territoriale generale metropolitano. Già lo Statuto della Città metropolitana nella parte relativa alle disposizioni transitorie prevedeva che il PTCP restasse in vigore fino alla momento della formazione del PTM, inoltre riportava come valide le disposizioni relative al PTCP fino al momento in cui la legislazione regionale in materia di governo del territorio non si fosse adeguata all'entrata in funzione del nuovo ente città metropolitana.⁸⁶ Ad oggi quindi la Città metropolitana di Milano non possiede il proprio PTM ma si affida ancora al PTCP entrato comunque in vigore nel 2013, quindi in tempi tutto sommato recenti, tuttavia è bene segnalare che esso è il risultato di un adeguamento del piano precedente. La legge regionale inoltre ha confermato le disposizioni relative al PTCP, contenute nella legge di governo del territorio 12/2005, come valide anche per il PTM, rinunciando quindi alla ricerca di diverse modalità per il nuovo strumento di pianificazione territoriale.

La Città metropolitana ha rinunciato, attraverso il proprio Statuto, a redigere il PTM al di fuori di un quadro normativo regionale aggiornato sulla base della legge Delrio. Si è quindi dovuto attendere che la Regione Lombardia provvedesse a dettare le disposizioni per il nuovo ente metropolitano con la legge regionale del 12 ottobre 2015 n. 32. Di fatto questo a precluso all'Ente metropolitano la possibilità di ricoprire nuovamente un ruolo da "apripista", distanziandosi in questo modo da quanto fatto per il Piano strategico con il quale Milano ha anticipato le altre Città metropolitane italiane essendo stata la prima a dotarsene. Occorre precisare però che il Piano territoriale metropolitano è connotato da una natura più cogente rispetto al Piano strategico, essendo quest'ultimo solamente un atto di indirizzo mentre il PTM è un atto cogente e prescrittivo che fissa i vincoli e gli obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni del territorio metropolitano.

Tuttavia ciò che colpisce è l'assenza di un dibattito riguardante il nuovo PTM, al contrario il PS era stato accompagnato da un lungo lavoro preparatorio che ha visto coinvolti numerosi attori e che ha permesso ai diversi enti di arrivare preparati all'istituzione della Città metropolitana.

⁸⁶ Art. 67 dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

3.4.2.L'interpretazione del Piano territoriale metropolitano da parte della L.R. 32/2015

Come visto in precedenza la legge regionale 32/2015 si occupa di valorizzare il ruolo della Città metropolitana intervenendo sulla disciplina delle funzioni di competenza dell'ente. Tra queste figura la pianificazione territoriale.

La legge lombarda attraverso l'articolo 5 attua un rafforzamento del Piano territoriale metropolitano che rimane un documento per la pianificazione territoriale generale, così come disposto dalla legge Delrio, ma assume anche valore di piano territoriale di coordinamento. Infatti sebbene la legge 56/2014 specifica che le funzioni delle Province vengono ereditate dalle Città metropolitane, essa non indica se la pianificazione territoriale di coordinamento debba essere espressa attraverso il Piano territoriale generale metropolitano. Appare quindi opportuno quanto disposto dalla legge regionale, la quale afferma che il PTM assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento, dando quindi la possibilità alla Città metropolitana di svolgere, attraverso un unico documento, tre funzioni: la prima di natura strategica e di indirizzo, la seconda di coordinamento e la terza di natura programmatica e prescrittiva.

La prima funzione strategica e di indirizzo è volta a fornire un telaio di orientamenti per i Comuni, in particolare per il loro lavoro di produzione di strumenti urbanistici comunali, che in questo modo potranno essere sviluppati in maniera più coerente tra di loro e compatibilmente con il piano territoriale. Non solo, il PTM dovrà anche fornire indirizzi e strategie anche per gli attori presenti sul territorio metropolitano.⁸⁷ La seconda funzione è quella di coordinamento, "ereditata" dal PTCP, degli attori del territorio e in merito ai diversi temi, in particolar modo la Città metropolitana dovrà occuparsi di coordinare e razionalizzare i diversi piani settoriali, fornendo un aiuto concreto ai Comuni nello svolgimento delle loro funzioni soprattutto se svolte in modo associato,⁸⁸ con l'obiettivo di dare coerenza tra i diversi strumenti. Infine la terza funzione è relativa al valore programmatico e prescrittivo del piano da esprimere attraverso nuove modalità di partecipazione alle scelte da parte di Comuni e comunità locali⁸⁹. Su quest'ultimo punto relativo al valore prescrittivo del PTM è bene far notare come gli insediamenti di portata sovracomunale, che in base a quanto indicato dalla

⁸⁷ Piano strategico della Città metropolitana di Milano, p. 201.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ *Ibid.*

legge regionale di governo del territorio⁹⁰ venivano indicati come tali dai Piani di Governo del Territorio (PGT) comunali, ora vengono riconosciuti tali dal PTM in base al suo carattere prevalente. A questo proposito la coerenza del piano dovrebbe vertere su alcuni determinati temi di importanza metropolitana.

Il PTM in base alla legge regionale deve rispettare gli indirizzi e i criteri del Piano territoriale regionale elaborati e definiti, con specifica Intesa quadro, nell'ambito della Conferenza permanente Regione-Città metropolitana, per la sua redazione. Ciò potrebbe costituire un ambito di innovazione rispetto a quanto avviene con il PTCP, in quanto tali indicazioni verrebbero elaborate in una sede di confronto e dialogo tra la Regione e la Città metropolitana ricorrendo ad una sorta di copianificazione che leghi le scelte del Piano territoriale regionale (PTR) a quelle del PTM. Si abbandona così la logica a cascata che caratterizza il piano territoriale provinciale, che lo obbliga ad essere conforme al PTR e a recepirne i contenuti. Va precisato tuttavia che perché il PTM venga approvato, successivamente alla sua adozione, resta necessaria una valutazione di coerenza con il Piano territoriale regionale (PTR) da parte della Regione. La logica di questo processo, quindi al ricorso ad una specifica Intesa tra i due enti, è da ricercare nella volontà di fornire alla Città metropolitana uno strumento pensato congiuntamente con la Regione al fine di garantire la competitività e l'attrattività sulla scena internazionale dell'area metropolitana milanese assicurando al contempo il rispetto delle vocazioni degli altri territori regionali⁹¹ che non sono compresi all'interno dei confini della Città metropolitana.⁹²

Le funzioni in ambito delle materie di agricoltura, foreste, caccia e pesca, politiche culturali, ambiente ed energia sono trasferite, in base all'articolo 3 comma 1 della legge regionale 32/2015, alla Regione, in parte vanificando il comma 2 dell'articolo 36 dello Statuto metropolitano che proponeva il PTM come strumento per perseguire uno sviluppo sostenibile, si pensa in particolar modo alle materie di agricoltura e ambiente.

⁹⁰ Lettera g, comma 2, articolo 15 della L. R. 12/2005.

⁹¹ Bianchini F., Corvi D. *“Nuova Legge regionale n. 32/2015 – Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano”*.

⁹² Si pensi all'area bergamasca o ancor più bresciana, territori dalla vocazione produttiva in grado di esercitare una forte attrazione ma che non possono competere con l'area urbana milanese, a maggior ragione se ad essa vengono forniti maggiori strumenti per la pianificazione del territorio.

Ad oggi tuttavia la legge di governo del territorio della Regione⁹³ non è stata rivista in modo da poter meglio interpretare il ruolo dell'ente città metropolitana all'interno di una normativa organica. È apprezzabile l'approvazione della legge regionale 32/2015 al fine di fornire un quadro normativo che indirizzi l'ente nei suoi primi anni di vita ma forse questo non risulta sufficiente ad esprimere a fondo le opportunità espresse dalla legge Delrio, ancor più che sulle funzioni relative alla pianificazione la legge nazionale si limita ad indicare le finalità dei nuovi strumenti (Piano strategico e Piano territoriale metropolitano) forniti alle città metropolitane. Una revisione della legge regionale sul governo del territorio permetterebbe un migliore adattamento degli strumenti di pianificazione comunale al nuovo contesto venutosi a creare con l'istituzione della Città metropolitana, cogliendo l'occasione per un ripensamento del Piano di Governo del Territorio (PGT) comunale.

3.4.3. Differenze con il Piano territoriale di coordinamento provinciale di Milano

Come si è appena visto il Piano territoriale metropolitano viene disciplinato dalla legge regionale 32/2015 che ne rafforza alcuni caratteri ma lascia invariate le procedure di approvazione che rimangono quelle relative al Piano territoriale di coordinamento provinciale, questo è un primo aspetto sostanziale riguardante il PTM. Si rinuncia quindi a fornire una normativa diversa ed innovativa rispetto a quella che caratterizza il piano provinciale, evitando di ricercare una nuova declinazione di pianificazione territoriale che pure sarebbe possibile grazie alla legge Delrio che evita di specificare le procedure per questo tipo di pianificazione lasciando una sostanziale libertà alla normativa regionale.

Lo Statuto della Città metropolitana parla espressamente di ricorso a modalità di copianificazione⁹⁴ per l'attuazione del PTM introducendo una pratica non contemplata dalla legislazione regionale e in particolare sconosciuta per quanto concerne il PTCP. Da questo punto di vista lo Statuto offre un'interpretazione migliore, rispetto alla legge regionale, di ciò che il Piano territoriale metropolitano dovrebbe essere. Anche se è bene precisare che una sorta di copianificazione viene delineata dalla legge regionale grazie all'istituzione di una conferenza permanente tra la Regione e la Città metropolitana. La conferenza rappresenta il luogo privilegiato di condivisione delle

⁹³ Si tratta della legge regionale 11 marzo 2005 no. 12 "Legge per il governo del territorio".

⁹⁴ Art. 36 co. 6 dello Statuto della Città metropolitana di Milano.

modalità di collaborazione e di raccordo e di definizione delle azioni di interesse comune ai due enti. Nell'ambito della conferenza si procede a delineare una Intesa che indichi i criteri e gli indirizzi del PTR per l'elaborazione del PTM, questo permette di instaurare un confronto tra la Città metropolitana e la Regione in grado di sviluppare una strategia condivisa per lo sviluppo del territorio metropolitano, pur facendo ricadere il Piano territoriale metropolitano all'interno delle logiche della pianificazione regionale.

Altro aspetto fondamentale riguarderà il coinvolgimento di Comuni e Zone omogenee all'interno del processo di redazione del piano. Già in precedenza la legge regionale ha cercato di elaborare forme di coinvolgimento degli enti locali durante la fase di predisposizione del PTCP,⁹⁵ istituendo anche una Conferenza, che vede la partecipazione dei Sindaci dei Comuni, dei Presidenti delle Comunità montane e dei gestori delle aree regionali protette, con funzioni consultive e propositive,⁹⁶ e con l'obbligo di esprimere un parere nei confronti del PTCP. Tuttavia la diversa architettura istituzionale della Città metropolitana apre la strada a diverse modalità di coinvolgimento dei Comuni e degli altri enti locali, per cui appare forse poco opportuno limitare il loro coinvolgimento alla fase di predisposizione del PTM escludendo così un confronto tra Regione, Città metropolitana e Zone omogenee, nell'ambito della Conferenza permanente, durante tutto il procedimento di redazione ed approvazione dello strumento.

In termini di contenuti, come si è visto nella prima parte della presente tesi, il Piano territoriale generale ha una componente strategica più forte rispetto al Piano territoriale di coordinamento e una maggiore coerenza, tuttavia non è possibile effettuare un confronto se non in una modalità puramente ipotetica dato che attualmente resta in vigore il PTCP e la redazione di un PTM sembra non essere ancora contemplata. Per cui in futuro bisognerà verificare se, a dispetto delle disposizioni della legge lombarda, la Città metropolitana saprà elaborare un PTM con le caratteristiche che la legge Delrio pare suggerire, evitando quindi di redigere uno strumento esclusivamente di coordinamento, e che al contrario sappia proporre una visione strategica per i PGT e disciplinare le previsioni di carattere prescrittivo.

⁹⁵ Art. 17 della Legge Regionale 11 marzo 2005 no. 12.

⁹⁶ Art. 16 della Legge Regionale 11 marzo 2005 no. 12.

4. Conclusioni

Si è cercato di fornire un quadro generale di quello che è stato uno dei più importanti cambiamenti istituzionali degli ultimi vent'anni e di approfondire un caso studio, quello di Milano, forse fondamentale al fine di giudicare la bontà della riforma introdotta con la legge Delrio. A questo punto, dopo aver visto qual è stato l'operato della Città metropolitana, è possibile provare a tracciare delle conclusioni, anche se il discorso non può giudicarsi esaurito ma anzi si è solamente al principio e per poter veramente capire se l'esperienza delle città metropolitane ha prodotto risvolti positivi per il territorio bisognerà attendere che esse entrino in funzione a pieno regime e svolgendo appieno le proprie funzioni. Le conclusioni che si cercherà di tracciare non potranno esimersi dal prendere in considerazione ciò che la legge Delrio propone, e le potenzialità insite in essa, e dovranno necessariamente confrontarsi con quanto è stato fatto nel caso studio della Città metropolitana di Milano, a tal proposito si è scelto di intervistare il Direttore del Centro Studi PIM Franco Sacchi, il quale ha permesso di cogliere alcuni aspetti altrimenti difficilmente riscontrabili.

Una prima considerazione ha origine dal contesto generale in cui è maturata la riforma. Si è già fatto presente nei precedenti capitoli come la legge Delrio sia scaturita da un clima segnato dalla necessità di attuare una revisione della spesa pubblica, questo ha pregiudicato in parte il successo del nuovo ente territoriale. In particolare si fa riferimento a una sostanziale debolezza economica⁹⁷, uno degli aspetti che più influisce e più influirà sulla riuscita della riforma, soprattutto in rapporto alle nuove funzioni attribuite alle città metropolitane rispetto alle province. Anche in un contesto come quello italiano in cui il ruolo di traino per l'economia ricoperto dalle aree metropolitane è meno evidente che in altri paesi europei⁹⁸, come Francia e Regno Unito, le città metropolitane racchiudono territori importanti per il Paese, dotarle di scarse risorse, in rapporto al loro ruolo e alle loro funzioni, significa compromettere la loro capacità di competere non tanto a livello nazionale ma in particolar modo a livello europeo e globale. Strettamente collegata alla debolezza economica delle città metropolitane è la

⁹⁷ Barbieri C.A. (2016), Recensione del libro *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi crossborder d'area vasta* di Caroli M.C., Prezioso M. (2016).

⁹⁸ Basti prendere in considerazione i dati OCSE sulla percentuale di Pil nazionale prodotto all'interno delle aree metropolitane.

debolezza della loro struttura tecnica⁹⁹ la quale risulta in continuo svuotamento e già oggi risulta inadeguata ad espletare le funzioni attribuite alle città metropolitane. Il caso milanese è particolare in quanto può far affidamento sul Centro Studi PIM il quale, forte di una consolidata esperienza in termini di pianificazione dell'area metropolitana, può contribuire, grazie alla sua natura associativa¹⁰⁰, alla pianificazione strategica e territoriale della Città metropolitana. Tuttavia questo non può essere considerato soddisfacente, in quanto l'ente metropolitano, soprattutto per via della sua recente nascita, dovrebbe essere in grado di svolgere autonomamente le proprie funzioni, soprattutto in quelle realtà dove non è possibile fare affidamento a strutture tecniche esterne. Lo svuotamento della tecnostruttura delle città metropolitane sta privando il nuovo ente di importanti risorse soprattutto in quelle aree dove vi è più bisogno di personale qualificato (ma che proprio per questo più facilmente soggetto ad essere spostato presso altri enti), come fa notare il direttore del Centro Studi PIM Franco Sacchi¹⁰¹. La mancanza di risorse non permette, d'altro canto, nemmeno di poter effettuare un ricambio della tecnostruttura in favore di personale più giovane e quindi più propenso a fare innovazione. Un'altra criticità insita nella legge Delrio riguarda la classe politica chiamata a governare il nuovo ente. Si riscontrano a proposito due fattori. Il primo relativo alla gratuità delle cariche e conseguentemente alla motivazione della classe politica, il che si scontra con l'importanza che la legge 56/2014 vorrebbe attribuire alle città metropolitane. Il secondo relativo all'elezione di secondo grado della classe politica che, non essendo legittimata da una votazione diretta dei cittadini, potrebbe tradursi in uno scarso impegno nei confronti del governo della città metropolitana. La mancanza di una forte azione di accompagnamento all'istituzione del nuovo ente tuttavia potrebbe incidere sullo sviluppo di un certo grado di consapevolezza, rispetto al ruolo della città metropolitana e alle differenze con la precedente provincia, da parte della classe politica locale. Questi fattori se non adeguatamente risolti potrebbero portare i comuni capoluogo a mantenere un ruolo dominante rispetto ai comuni dell'area urbana nel tentativo di fornire una qualche risposta ai problemi che affliggono le città, disattendendo in questo modo l'obiettivo delle città metropolitane di garantire una visione per lo sviluppo strategico dell'intera area metropolitana. Le città metropolitane d'altronde, in quanto enti elettivi di secondo

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ La Città metropolitana di Milano è ente associato del Centro Studi PIM.

¹⁰¹ Si veda l'intervista completa al direttore in allegato.

grado, si dovrebbero prestare a fungere da “bilanciere” nei rapporti tra comune capoluogo e comuni dell’area urbana. In particolare in un contesto come quello milanese dove è chiara la sproporzione tra Milano e i comuni dell’hinterland, la Città metropolitana potrebbe realmente contribuire a riequilibrare i rapporti in favore di quelle aree, maggiormente periferiche, che più hanno subito gli effetti dell’urbanizzazione e che necessitano di interventi che ridiano qualità al territorio in senso ampio. Il rischio è quello che la situazione di sbilanciamento tra capoluogo e hinterland, segnata da un’assenza di una visione di sviluppo strategica e che caratterizzava le province, rimanga invariata, se non addirittura peggiori a causa della debolezza dell’ente città metropolitana. Si rende necessaria quindi una svolta decisa da parte dello Stato al fine di assicurare la riuscita delle città metropolitane, le quali vengono già percepite come enti incompiuti o addirittura falliti¹⁰².

Gli spunti proposti dalla legge Delrio seppur importanti paiono compromessi nella loro portata dai problemi sopracitati. Entrando nel merito del caso studio si apprezza l’energia con cui Milano, durante le ultime fasi dell’amministrazione Pisapia, ha accolto la riforma fin da prima che essa diventasse effettivamente legge, segno che dimostra quanto fosse sentito il bisogno di un governo territoriale dell’area metropolitana diverso da quello proposto dalla provincia. Si può, tuttavia, constatare come questa spinta sia andata esaurendosi soprattutto in concomitanza con il cambio di amministrazione del 2016, successivo ad Expo e coinciso con un periodo di rinnovato slancio e di rinnovata centralità del capoluogo lombardo.

Prendendo in considerazione il caso di Milano appare evidente la mancanza di una ricerca della dimensione territoriale ottimale per il nuovo ente e dell’eterogeneità delle città metropolitane italiane. Per quanto riguarda il primo aspetto si potrebbe dire che avere degli strumenti di pianificazione adeguati alla gestione delle città metropolitane potrebbe risultare inutile se il territorio su cui essi hanno valore non corrisponde a quello in cui si percepisce la necessità di tali strumenti. Tuttavia, come sottolinea Franco Sacchi durante l’intervista, alcuni aspetti delle relazioni tra i diversi territori non possono essere catturati attraverso dei confini amministrativi ma attraverso accordi interistituzionali e tra i diversi attori. Quindi sono auspicabili dei confini migliori ma individuandoli non si esauriscono certo i problemi delle città metropolitane. Invece, per quanto riguarda il secondo aspetto, forse la legge avrebbe dovuto anche attuare una

¹⁰² Giuseppe Sala, Sindaco metropolitano di Milano, nell’intervista rilasciata al Corriere della Sera il 24 gennaio del 2018.

distinzione tra le diverse aree metropolitane, definendo una disciplina diversificata tra quelle che sono le quattro aree metropolitane più grandi del Paese (ci si riferisce a Milano, Torino, Roma e Napoli) e quelle che sono aree metropolitane caratterizzate da una scala più contenuta, sulla falsa riga di quanto fatto in Francia nel 2014 con la riforma delle autonomie locali¹⁰³.

L'obiettivo di questa tesi, come si è detto nell'introduzione, è quello di indagare se la legge Delrio sia veramente scaturita dalla volontà di riformare le autonomie locali oppure, come alcuni fatti visti fin qui farebbero supporre, sia solamente il frutto della necessità di ridurre la spesa pubblica. Si è scelto quindi di studiare gli strumenti di pianificazione e di verificare quale grado di innovazione sia insito in essi, soprattutto al fine di osservare quante e quali differenze vi siano rispetto alle province, in quanto se la legge non è riuscita ad introdurre nuove pratiche, nuovi metodi, nuovi approcci ed esiti, allora si potrebbe affermare che la riforma sia sostanzialmente fallita.

Specificatamente al caso milanese si può dire che il processo di redazione del Piano strategico ha rappresentato un momento proficuo di innovazione per la Città metropolitana di Milano, soprattutto alla luce dei pregressi tentativi di attuare un governo del territorio dell'area metropolitana che valicasse i confini comunali e che oggi viene tradotto in un piano strategico che ancora mancava all'area in questione. In particolar modo è apprezzabile il coinvolgimento dei diversi attori all'interno del processo attraverso tavoli e interviste, tramite i quali si è potuto sondare le aspettative e le volontà dei diversi soggetti sia pubblici che privati. Ciò ha permesso anche di familiarizzare con il nuovo ente, il quale in questa occasione ha svolto un importante ruolo di ascolto del territorio, seppur svolto attraverso soggetti esterni quali il Centro Studi PIM. In merito a questo il Centro Studi PIM costituisce senza dubbio una risorsa in più per l'area metropolitana milanese e il suo apporto alla pianificazione non è scontato. Una delle sfide future della Città metropolitana di Milano sarà quella di continuare a garantire una strategia per lo sviluppo dell'area metropolitana e ad esprimere una visione, composta da politiche e obiettivi formati tramite un processo partecipato, allargato e continuo.

Come primo vero esempio di pianificazione strategica dell'area metropolitana di Milano, il Piano strategico costituisce già di per sé un elemento di innovazione, tuttavia

¹⁰³ Legge MAPTAM “*Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles*”.

esso prevedeva un seguito con la formazione di un'Agenda strategica, cosa che, come si è visto, non è avvenuta. La redazione di un'Agenda strategica metropolitana, che costituisce uno degli aspetti più interessanti della pianificazione strategica della Città metropolitana di Milano, avrebbe permesso di dare seguito al processo di pianificazione strategica inserendo il piano strategico all'interno di un telaio e di un contesto di più ampio respiro. L'orizzonte di tre anni appare comunque troppo breve per poter saggiare la bontà delle scelte del Piano strategico, ma questo è un limite insito nella legge Delrio, soprattutto anche in relazione alla recente istituzione dell'ente che non è ancora operativo a pieno regime e, date le criticità viste in precedenza, potrebbe non esserlo ancora per lungo tempo.

Purtroppo non è stato possibile analizzare il Piano territoriale generale metropolitano della Città metropolitana di Milano. Il motivo principale è che ad oggi rimane in vigore, a Milano come nella maggior parte delle altre città metropolitane, il Piano territoriale di coordinamento provinciale. A fronte di un forte impegno da parte dell'Ente nel giungere entro breve tempo all'approvazione dello strumento di pianificazione strategica, al fine di aiutare la Città metropolitana ad entrare in "assetto di marcia"¹⁰⁴, la momentanea rinuncia, anche se sono ormai trascorsi quattro anni dall'istituzione della Città metropolitana, a dotarsi del PTM appare grave. Si è persa così l'occasione di sfruttare la legge Delrio, la quale lascia ampi margini all'interpretazione del nuovo strumento di pianificazione territoriale, al fine di produrre uno strumento innovativo che si discosti dalle pratiche del precedente ente provinciale. Solo ora sembra che la Città metropolitana inizi ad approcciarsi alla redazione del Piano territoriale¹⁰⁵, l'obiettivo dovrà necessariamente essere quello di produrre uno strumento raccordato con quanto proposto dal Piano strategico. Ad ogni modo se la rinuncia a redigere il Piano territoriale appare grave, essa può essere giustificata, come afferma Sacchi durante l'intervista, dalla volontà di non mettere in affanno un Ente nato già debole, considerando anche il fatto che il PTCP era stato approvato nel 2013 e che restava in vigore.

Tuttavia non sarebbe possibile fare una critica alla mancata redazione del PTM senza fare un appunto sulla normativa regionale, la quale lascia invariate le procedure del

¹⁰⁴ Come detto durante l'intervista da Franco Sacchi.

¹⁰⁵ Nell'intervista in allegato Sacchi riferisce di una delibera dell'estate del 2017, successivamente alla quale si sono avviati una serie di incontri.

PTCP ritenendole valide anche per il piano territoriale generale metropolitano. Da questo punto di vista la Regione rinuncia a fornire una disciplina originale del nuovo strumento mancando di cogliere le differenze, sostanziali, tra la pianificazione territoriale generale della Città metropolitana e la pianificazione di coordinamento della precedente Provincia, alla luce anche del fatto che forse sarebbe stato più opportuno attuare una revisione della legge regionale sul governo del territorio¹⁰⁶ al fine di articolare in maniera efficace i diversi livelli di pianificazione. Ci si rende conto che una revisione della legge regionale sul governo del territorio avrebbe necessitato di un cospicuo dispendio di energie da parte della Regione, e non solo, e che dato il contesto politico generale essa poteva non costituire una delle priorità, tuttavia una sua revisione generale, tenendo presente il fatto che una legge regionale per il recepimento della Delrio sarebbe comunque stata necessaria¹⁰⁷, avrebbe permesso la riorganizzazione dei diversi livelli di pianificazione e avrebbe offerto l'occasione per risolvere alcune criticità della legge regionale 12/2005 (tra queste l'articolazione in tre parti della piano regolatore comunale).

Il PTM, come si è visto¹⁰⁸, è connotato da una triplice natura (strategica, di coordinamento, prescrittiva) ma sarebbe opportuno venisse pensato anche per esprimere la dimensione strutturale dell'assetto territoriale metropolitano, indicando «l'assetto fondamentale del territorio per il medio lungo periodo»¹⁰⁹ e costituendo «il telaio spaziale della pianificazione strategica triennale»¹¹⁰. La componente strutturale del Piano territoriale dovrà quindi comprendere i valori, le tutele, le invarianti, le vocazioni e i possibili ambiti di intervento del territorio; tutto ciò esprime la dimensione strutturale del piano che quindi agisce solamente sull'«ossatura» dell'organizzazione territoriale, del sistema insediativo, del sistema ambientale e agricolo, del sistema infrastrutturale.

Il rischio maggiore, insito nella legge Delrio, riguardante la pianificazione territoriale generale è quello di agire su ambiti di scala locale. Sarà quindi fondamentale evitare di produrre uno strumento conformativo della proprietà, funzione questa che rimane

¹⁰⁶ Ci si riferisce alla legge regionale 11 marzo 2005, no. 12.

¹⁰⁷ La legge regionale 32/2015 è una legge intersettoriale, comunque necessaria al recepimento della Delrio, mentre la sola revisione della legge di governo del territorio (quindi settoriale) non avrebbe potuto esaurire l'istituzione della Città metropolitana.

¹⁰⁸ Cfr. 3.4.2.

¹⁰⁹ Barbieri C.A. (2016), Recensione del libro *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi crossborder d'area vasta* di Caroli M.C., Prezioso M. (2016).

¹¹⁰ *Ibid.*

prerogativa della pianificazione urbanistica e che è opportuno venga espressa a livello comunale. Con il PTCP, che per sua natura non poteva svolgere tale funzione essendo solamente connotato da una natura di coordinamento tra le previsioni della pianificazione comunale e settoriale, questo rischio non si presentava. D'altra parte anche il Documento di Piano del PGT che, nella maniera in cui è concepito dalla legge 12/2005, avrebbe dovuto esprimere la dimensione strategica della pianificazione comunale è parso negli anni inadeguato a svolgere tale compito, anche per la difficoltà ad elaborare una visione strategica riconducibile all'interno dei confini comunali. Quindi si percepiva la mancanza di uno strumento di pianificazione di area vasta che esprimesse una visione di sviluppo strategica per il territorio, ora questa dimensione viene espressa attraverso il Piano strategico e il Piano territoriale metropolitano e perciò una revisione della legge regionale di governo del territorio permetterebbe di assimilare questi due strumenti all'interno di un quadro normativo coerente e di attuare una semplificazione, ma anche una chiarificazione, dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali e i loro strumenti di pianificazione.

Un'altra debolezza relativa al Piano territoriale metropolitano è relativa al fatto che molti dei progetti che dovrebbero essere regolati dal piano stesso in realtà vengono regolati dagli Accordi di programma¹¹¹, che sono strumenti di coordinamento tra diversi livelli amministrativi, che di fatto costituiscono varianti al piano. Quindi un altro punto critico è la presenza di una strumentazione che aggira il PTM.

La pianificazione territoriale generale, così come configurata dalla combinazione tra la legge regionale 32/2015 e dalla legge 56/2014, risulta una funzione fortissima¹¹², ciononostante essa è affidata ad un Ente ancora molto debole dal punto di vista politico-istituzionale ed economico. Dunque si ritorna ai limiti della legge 56/2014 descritti precedentemente, ai quali si aggiunge la difficoltà da parte della Città metropolitana, ma anche da parte della Regione, ad interpretare e pensare il nuovo strumento. Questo compromette la capacità di elaborare uno strumento innovativo, con il conseguente rischio di riproporre uno strumento non molto differente rispetto al PTCP, rischio che in parte si è già manifestato attraverso la scelta, da parte di Regione Lombardia, di non adottare un nuovo procedimento per il PTM.

¹¹¹ Si veda l'intervista rilasciata dal direttore Franco Sacchi.

¹¹² *Ibid.*

Dal punto di vista dell'innovazione scaturita dalla legge Delrio non si può non menzionare per quanto riguarda il caso di Milano l'istituzione della Conferenza permanente tra Regione e Città metropolitana, soprattutto relativamente alla possibilità di generare Intesa quadro tra i due enti. La Conferenza costituisce un modo per la Regione di influire sulla pianificazione della Città metropolitana, d'altro canto è possibile anche il contrario, ovvero che un soggetto debole, quale è la Città metropolitana, abbia la possibilità tramite la Conferenza, che è un'istituzione paritetica, di esercitare una certa influenza e di sopperire, in un certo senso, alla debolezza istituzionale e politica dell'ente. La Conferenza del resto ha il compito di elaborare un'Intesa quadro attraverso cui concertare gli obiettivi di comune interesse tra i due enti.¹¹³

I dubbi che la legge 56/2014 lascia sono molti e per questo risulta difficile fornire una risposta definitiva alla domanda se la Delrio abbia effettivamente attuato una riforma e se sia stata in grado di favorire un processo di innovazione. Vari rischi permangono soprattutto per quanto concerne la pianificazione territoriale generale metropolitana. La legge ha generato un panorama delle città metropolitane eterogeneo ed eterogenee sono le modalità con cui la legge è stata interpretata e applicata nei diversi contesti, generando risultati differenti. Questo a sottolineare il fatto che alla riuscita della Delrio contribuiscono in larga parte anche le Regioni e le Città metropolitane. L'idea è che comunque servirà ancora del tempo per determinare se la legge sia stata veramente dettata dalla volontà di attuare un riforma degli enti territoriali oppure, come finora si supporrebbe, da esigenze di revisione della spesa pubblica. Nel caso preso in esame si è visto come sotto alcuni aspetti un certo grado di innovazione si sia visto, ci si riferisce soprattutto al Piano strategico e alla Intesa quadro, tuttavia alcuni aspetti ancora risentono di metodi e prassi legate alla ex-Provincia, ci si riferisce soprattutto al Piano territoriale metropolitano anche se, non essendo ancora stato redatto, sarà necessario verificare in futuro come la Città metropolitana sarà effettivamente in grado di interpretare il nuovo strumento.

¹¹³ L'Intesa quadro ha lo scopo di definire le linee programmatiche e di raccordo tra il Programma regionale per lo sviluppo e il Piano strategico metropolitano, può inoltre essere articolata per specifici accordi o intese settoriali o su specifiche attività progettuali. Una specifica Intesa inoltre provvede all'elaborazione ed alla condivisione dei criteri e degli indirizzi del Piano territoriale regionale per la redazione del Piano territoriale metropolitano.

Per quanto concerne Milano il pericolo è che la debolezza del soggetto Città metropolitana faccia sfumare un'opportunità di attuare una *governance* a livello metropolitano, sarebbe un'ulteriore occasione persa per un territorio che forse più di altri in Italia ha subito gli effetti di un'urbanizzazione incontrollata.

Riferimenti bibliografici

- Balducci, Alessandro (1997), *Un programma per Milano*, CRU – Critica della razionalità urbanistica, no. 7-8, pp. 60-65.
- Balducci, Alessandro; Kunzmann, Klaus R.; Sartorio, Francesca (2004), *Towards creative city region governance in Italy and Germany*, disP - The Planning review, vol. 40, pp. 2-4.
- Barbieri, Carlo Alberto (2012), *Città metropolitane e province, potenzialità per il governo del territorio*, Urbanistica informazioni, no. 244, pp. 5-6.
- Barbieri, Carlo Alberto e Giaimo, Carolina (2014), *Modelli di governance istituzionale e nuova pianificazione del territorio in Italia*, Urbanistica, no. 153, pp. 90-94.
- Barbieri, Carlo Alberto (2016), *La nuova pianificazione tra riforme istituzionali e innovazione disciplinare*, tratto da Rapporto dal territorio, vol. 2, pp. 155-160, INU Edizioni.
- Barbieri, Carlo Alberto (2017), Recensione del libro *Roma metropolitana. Prospettive regionali e ipotesi crossborder d'area vasta* di Caroli M.C., Prezioso M., Territorio no. 81.
- Barbieri, Carlo Alberto (2017), *Gli attori della città metropolitana*, Urbanistica dossier, no. 012, pp. 71-72.
- Barbieri, Carlo Alberto (2017), *La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione* in “Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive.” a cura di De Luca G., Moccia D., INU Edizioni.
- BBSR (2011), *Metropolitan areas in Europe*, BBSR-Online-Publikation, Bonn.
- Centro Studi PIM (2005), *Studi, piani e progetti per lo sviluppo della regione urbana milanese*, PIM, Milano.
- Bianchini, Fabio e Corvi, Dario (2015), *Nuova Legge regionale n. 32/2015 – Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano*, reperibile all'indirizzo: <http://www.pim.mi.it/nuova-legge-regionale-n-32-2015/>, [27 Ottobre 2015].
- Bolocan Goldstein, Matteo (2016), *Riflettendo su politica e territorio: il governo delle spazialità metropolitane come posta in gioco*, Città in controluce, no. 28, pp. 70-84.

- Calace, Francesca e Sbeti, Francesco (2012), *Sul riassetto istituzionale: le città metropolitane*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 21-22.
- Calafati, Antonio (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, GSSI Urban Studies, Working papers 1, [gennaio 2014].
- Campo, Elena (2013), *Milano città metropolitana*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 7.
- Caravita di Toritto, Beniamino (2014), *Città metropolitane ed area vasta: peculiarità ed esigenze del territorio italiano*, Federalismi.it, no. 3.
- Cecchini, Domenico (2012), *Una riforma solo rinviata?*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 27-28.
- Centro Studi PIM (2007), *Dal mondo nuovo alla città infinita*, Argomenti e contributi, no. 8, maggio 2007.
- Città Metropolitana di Milano, Centro studi PIM (2015), *Tavoli territoriali. Prime indicazioni dai Comuni* [luglio 2015].
- Città Metropolitana di Milano, Centro studi PIM (2015), *Milano metropoli reale metropoli, possibile – Mappa delle idee* [settembre 2015].
- Città Metropolitana di Milano, Centro studi PIM (2015), *Tavolo metropolitano e interviste. Prime indicazioni dagli attori* [settembre 2015].
- Città Metropolitana di Milano (2014), *Statuto della Città Metropolitana di Milano*.
- Città Metropolitana di Milano (2015), *Delibera del 16 aprile 2015- Approvazione delle Linee di indirizzo per la redazione del Piano strategico 2016-2018* [aprile 2015].
- Città Metropolitana di Milano (2015), *Documento di indirizzo per l'avvio del procedimento relativo al Piano strategico triennale del territorio metropolitano*.
- Città Metropolitana di Milano (2016), *Piano Strategico Metropolitano Milanese*.
- Commissione europea (2012), *Cities in Europe. The new OECD-EC definition, RF 01/2012, Regional and urban policies*, European Commission.
- Comune di Milano, Centro studi PIM (2014) *Milano città metropolitana Dossier 00 – Quadro di riferimento*.
- Comune di Milano, Centro studi PIM (2014) *Milano città metropolitana Dossier 02 – Pianificazione territoriale*.

- Corvi, Dario e Sacchi, Franco (2012), *Milano: prove di governo metropolitano*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 32-33.
- Corvi, Dario; Nobile, Piero; Sacchi, Franco e Saracchi, Maria Evelina (2014), *Le funzioni della Città metropolitana di Milano*, Centro Studi PIM, Milano.
- Corvi, Dario e Nobile, Piero (2015), *I confini aperti della Città Metropolitana di Milano*, reperibile all'indirizzo: <http://www.pim.mi.it/i-confini-aperti-della-citta-metropolitana-di-milano/>, [27 luglio 2015].
- Corvi, Dario e Nobile, Piero (2015), *Il caso della Città Metropolitana di Milano*, Urbanistica dossier, no. 9, pp. 41-45.
- Direzione generale territorio urbanistica, difesa del suolo e città metropolitana (2017), *L.R. 12/05 "Legge per il governo del territorio" progetto di revisione*, Regione Lombardia, gennaio 2017.
- Donati, Daniele (2016), *La pianificazione strategica*, Working Papers - Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].
- Eurostat (2017), *Eurostat regional yearbook 2017*, Publications office of the European Union, Lussemburgo.
- Imberti, Luca (2013), *Strategie e disegni per la città delle reti*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 8-9.
- INU (2012), *Per un rilancio del governo del territorio*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 3.
- Istat (2017), *I dossier delle Città Metropolitane: Città Metropolitana di Milano*, Istituto nazionale di statistica, Roma.
- Istat (2017), *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*, Istituto nazionale di statistica, Roma.
- Mariano, Carmen (2012), *Città metropolitana e cooperazione intercomunale*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 28-29.
- Medda, Roberto (2016), *La forma di governo delle città metropolitane*, Working Papers - Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].
- Moccia, Francesco Domenico (2012), *L'urgenza della città metropolitana*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 22-23.
- Nobile, Piero (2016), *Costruire un territorio metropolitano*, Politecnico di Milano, Milano.
- OECD (2006), *Territorial reviews: Milan*, OECD publishing, Parigi.

- OECD (2013), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD publishing, Parigi.
- OECD (2013), *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*, OECD publishing, Parigi.
- OECD (2016), *Functional urban areas in OECD countries: Italy*, reperibile all'indirizzo: <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functional-urban-areas-by-country.htm/>, [giugno 2016].
- OECD (2016), *Region at a glance*, OECD publishing, Parigi.
- Pagano, Fortunato (2013), *Città metropolitana non provincia con speciali poteri*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 10-11.
- Pasqui, Gabriele (1997), *Innovazione, istituzionalizzazione, interazione. Per una teoria delle pratiche della pianificazione territoriale*, CRU - Critica della razionalità urbanistica, no. 7-8, pp.93-102.
- Pasqui, Gabriele (2013), *Un governo per la regione urbana milanese*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 12.
- Patroni Griffi, Andrea (2016), *Le città metropolitane nel guado costituzionale*, Federalismi.it, no. 14.
- Pinto, Ferdinando (2014), *Le città metropolitane in Francia e in Italia o delle convergenze parallele. Perché mi piace il sistema italiano*, Federalismi.it, no. 3
- Pioletti, Maurizio e Soriani, Stefano (2016), *Effective metropolitan governance is not an outcome just from a law making process. The Italian case*. Working Papers - Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].
- Provincia di Milano (2006), *La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese*, Milano.
- Sacchi, Franco (2013), *Milano Città Metropolitana. Opportunità e problemi per il governo del territorio*, INU Milano, Milano.
- Sacchi, Franco (2013), *Processo di costruzione di un ente di servizio*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 13-14.
- Schiavi, Giangiacomo (2018), *Sala:«Se l'Italia non ci segue Milano dovrà rivolgersi all'Europa»*, Corriere della Sera, [23 gennaio 2018].
- Sbetti, Francesco (2013), *Risorse, piani e politiche*, Urbanistica informazioni, no. 247, pp. 3-4.
- Tubertini, Claudia (2016), *Le Province a due anni dalla legge 56/2014*, Working Papers - Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].

- Urbani, Paolo (2012), *Le funzioni di pianificazione della città metropolitana*, Urbanistica informazioni, no. 245-246, pp. 25-27.
- Ventura, Francesco (1997), *Sulla nuova legge nazionale per il governo del territorio*, CRU – Critica della razionalità urbanistica, no. 7-8, pp. 54-59.
- Vesperini, Giulio (2010), *La legge sulle autonomie locali venti anni dopo*, Rivista trimestrale di diritto pubblico, no. 4, pp. 953-980.
- Xilo, Giovanni (2016), *L'innovazione della città metropolitana come possibile vettore ed attore di razionalizzazione organizzativa e qualificazione dei servizi pubblici locali*, Working Papers Rivista online di Urban@it, [Febbraio 2016].

Riferimenti normativi

- Legge 17 agosto 1942, no. 1150, *Legge urbanistica statale*
- Legge 8 giugno 1990, no. 142, *Ordinamento delle autonomie locali*.
- Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, no. 3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.
- Legge 7 agosto 2012, no. 135, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*.
- Decreto Legge 5 novembre 2012, no. 188, *Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane*.
- Legge 7 aprile 2014, no. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.
- Legge Regionale (Lombardia) 12 ottobre 2015, no. 32. *Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città metropolitana di Milano e modifiche alla legge regionale 8 luglio 2015, n. 19*.
- Regolamento per il funzionamento delle Zone omogenee, 30 novembre 2015.

Sitografia

- ANCI - <http://www.anci.it/> consultato il 9 gennaio 2018
- Assolombarda - <http://www.assolombarda.it> consultato il 20 ottobre 2017
- Atlante dei territori post-metropolitani - <http://www.postmetropoli.it/> consultato il 15 gennaio 2018

Banca dati del consiglio regionale della Lombardia -

<http://normelombardia.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/>

consultato il 20 novembre 2017

Censis - <http://www.censis.it/home> consultato il 2 ottobre 2017

Centro Studi PIM - <http://www.pim.mi.it/> consultato il 22 gennaio 2018

Città metropolitana di Milano - <http://www.cittametropolitana.mi.it/portale/>

consultato il 30 gennaio 2018

Federalismi.it - <http://www.federalismi.it/index.cfm?> consultato il 9 ottobre 2017

Geoportale Regione Lombardia – <http://www.geoportale.regione.lombardia.it>

consultato il 15 novembre 2017

Istat - <http://www.istat.it/it/> consultato il 2 ottobre 2017

OCSE - <http://www.oecd.org/> consultato il 22 gennaio 2018

Urban@it - <http://www.urbanit.it/> consultato il 22 aprile 2017

ALLEGATO: Intervista a Franco Sacchi, Direttore del Centro Studi PIM

Di seguito si riporta l'intervista al Direttore del Centro Studi PIM, Franco Sacchi. L'intervista è stata svolta nella giornata di mercoledì 7 febbraio 2018 presso la sede del centro studi.

Quale ruolo ha avuto il Centro Studi PIM nella redazione degli strumenti di pianificazione (PS e PTM) della Città metropolitana di Milano?

[...] In questo caso non abbiamo supportato i comuni ma abbiamo supportato la Città metropolitana, che è istituzione socia. Quindi noi (intendendo il Centro Studi PIM *N.d.A.*) abbiamo avuto un ruolo da protagonisti, penso di poterlo dire senza presunzione, nel processo di pianificazione strategica, nel Piano strategico metropolitano approvato nel 2016. Il che vuol dire un ruolo rilevante dal punto di vista tecnico, perché l'abbiamo scritto, in larga misura fatto materialmente, ideato e abbiamo anche lavorato intensamente al processo. Invece sul precedente PTCP abbiamo avuto un ruolo, molto circoscritto, di supporto tecnico. L'avvio del procedimento del PTM è recentissimo [...] con una delibera dell'estate dell'anno scorso successivamente alla quale, in questi sei mesi, si è avviata l'attività, soprattutto attraverso degli incontri di natura seminariale, che hanno cercato di fare un il punto sulle questioni. Sul PTM siamo coinvolti, in che misura si vedrà, nel senso che adesso il processo è ancora ai primi passi e la sensazione è che non sarà un processo breve. Mentre il Piano strategico è un processo che si è chiuso nel giro di poco più di un anno, grazie anche ad una felice congiuntura determinata dal fatto che la scadenza del mandato Pisapia ha posto una *deadline* che doveva essere rispettata da tutti, compresa la politica che in genere ha dei tempi piuttosto lunghi, e da punto di vista tecnico dal fatto che noi, come Centro Studi PIM, abbiamo programmato e puntato a un processo con tempi brevi, non tanto perché diceva la legge che il Piano strategico doveva essere approvato entro il 31 dicembre 2015, scadenza che tra l'altro nessuna città metropolitana ha rispettato, quanto perché noi sulla base dell'esperienza che abbiamo maturato siamo piuttosto scettici rispetto a processi molto lunghi, che portano a slabbrare il processo e a chiudere con delle proposte che magari sono già superate dai fatti. Quindi in qualche modo l'idea era quella di avere un *time to market* contenuto, magari non redigere un piano perfetto, ma comunque avere un Piano strategico, il quale è un pezzo di un mondo complesso, che in qualche modo

rispondesse all'obiettivo di contribuire a mettere la nuova istituzione in sede di marcia. Perché la sensazione che avevamo noi all'inizio, e credo che da questo punto di vista sia stata pienamente confermata dai fatti, era che la nuova istituzione per tanti motivi partiva affaticata e che quindi definire un documento di programmazione come il Piano Strategico fosse come sistemare una pietra angolare in grado di dare un orientamento e un lavoro ad una struttura che era fortemente sollecitata. Fortemente sollecitata vuol dire: che è passata dall'averne circa 1300 impiegati ad averne meno di 1000, quindi ha ridotto il personale di un terzo in meno di un anno; che aveva enormi difficoltà nel chiudere il bilancio per via del Patto di stabilità e la riduzione dei trasferimenti agli enti locali; che nasceva con mille difficoltà legate all'avvio di un processo che mutava, almeno sulla carta, profondamente la natura dell'ente rispetto alla vecchia provincia. Quindi la volontà era quella di mettere in campo in tempi brevi uno strumento che se anche non fosse stato il migliore possibile avrebbe aiutato il nuovo Ente. [...] Quest'idea ha convinto gli amministratori di Città metropolitana ed ha convinto anche la struttura apicale cioè la direzione generale, che è la struttura a cui è stato posto in capo il Piano strategico. Pareva un approccio giusto.

Qual è stato il ruolo dell'organo politico (quindi Sindaco e consiglieri) della Città metropolitana durante il processo di redazione del Piano strategico? Qual è stato il suo ruolo nei confronti del PIM e dei comuni?

Il ruolo del Vice-Sindaco metropolitano (che aveva una specifica delega al Piano strategico), insieme a quello del Consigliere Capo gruppo di maggioranza, è stato determinante. Hanno accompagnato tutti i passaggi rilevanti del Piano strategico. Più defilati il Sindaco e gli altri consiglieri delegati.

Qual è stato il rapporto tra il PIM e la struttura tecnica della Città metropolitana?

Di strettissima collaborazione e di condivisione di tutte le scelte e i passaggi cruciali con la Direzione generale, in particolare nella persona del Direttore Generale (che aveva la responsabilità formale del Piano strategico). Rapporti più "burocratici" con il resto della struttura, anche se prima la rilevazione e poi la selezione dei progetti è stata accompagnata sia da riunioni plenarie con la Dirigenza che, soprattutto, con riunioni dedicate con i singoli Dirigenti e Quadri.

Ad oggi, visto che sono quasi passati i tre anni di validità del Piano strategico, si sono visti dei risultati?

La Città metropolitana è ancora un'istituzione in cerca di un "assetto di marcia", questo credo si possa dire a scala generale su tutte le città metropolitane italiane. Cioè noi abbiamo una Città metropolitana che ha uno statuto, ci sono città metropolitane che non lo hanno ancora. Milano, secondo me, nel quadro generale è (insieme a Bari, Bologna, Firenze, Genova) tra quelle messe meglio. Nonostante tutto non è un'istituzione in "assetto di marcia" per tanti motivi: per via delle difficoltà di bilancio (è un'istituzione che fa i propri bilanci preventivi a dicembre); per via delle gravi difficoltà finanziarie; per via delle gravi difficoltà dovute alla riduzione asimmetrica del personale, se ne sono andati via quelli che avevano mercato i cui settori si sono impoveriti ed altri settori invece (soprattutto quelli un po' più pieni di personale amministrativo) sono rimasti gonfi. L'età media del personale è attorno ai 55 anni, fare innovazione con un'età media così alta è complicato, con la contestuale impossibilità di introdurre nuove risorse, nuovo personale, nuova linfa, persino nelle posizioni apicali. C'è, secondo me, da una larga parte del personale un pensarsi ancora come una provincia derubricata, con meno rappresentanza politica e con meno peso politico rispetto a prima. Quindi non c'è ancora una sufficiente maturità, sia da parte della politica sia da parte della tecnostuttura, nell'interpretare il nuovo ruolo che è previsto dalla legge. [...] Dopo di questo ci sono alcuni difetti intrinseci della Delrio, c'è un processo di riforma che non è stato accompagnato adeguatamente, come spesso accade nel nostro Paese, soprattutto nell'ultima fase (si fanno le riforme e si pensa che avendo scritto delle cose sulla carta poi le stesse cose diventino realtà). Durante nostra esperienza abbiamo analizzato profondamente alcuni casi, ad esempio quello di Lione ha visto un'azione di accompagnamento potentissima, Bologna ha funzionato meglio di altre realtà per quel motivo, ha scelto un passo più lento però ha fatto una grande azione di accompagnamento interno all'ente e con i comuni, peraltro Bologna ha una lunga tradizione di cooperazione intercomunale (sono tra i pochissimi ad aver provato a dar seguito alla 142/1990). [...] La legge Delrio è scritta abbastanza male, ha dei difetti del tutto evidenti, ma: primo, deve essere accompagnata; secondo, è migliorabile; terzo, occorre tempo. Le modifiche delle istituzioni non si fanno scrivendole sulla carta.

Pensa che in futuro possano crearsi delle condizioni migliori per le città metropolitane o ritiene che “la partita si persa”?

No, che sia persa no, ma non solo dal punto di vista dell’ottimismo e della volontà. Penso che, come tutte le cose che si fanno in questo Paese, ha bisogno di tempo, ha bisogno di aggiustamenti, ha bisogno di sedimentare prassi e soprattutto avrebbe bisogno di accompagnamento. Occorrerebbe innanzitutto uscire da questo comunismo di guerra della finanza locale che ha drenato risorse dalle autonomie locali al governo centrale. La prima battaglia, secondo me, da fare è una battaglia di neoautonomismo, questo è un elemento centrale. Quindi c’è il tema delle risorse, che significa poter anche innestare un po’ di giovani nella pubblica amministrazione, poter scegliere qualche dirigente che non sia figlio di stagioni passate, che quindi abbia tutte le incrostazioni sul modo di lavorare che vengono da un trapassato remoto. Poi c’è anche il tema della formazione, dell’animazione culturale, far capire che si può lavorare in un modo diverso, che la Città metropolitana ha senso se lavora in modo differente rispetto alle provincie, quindi non più come ente intermedio ma come un’istituzione laterale che cura, come dice la legge, lo sviluppo strategico del territorio e che quindi diventa un’istituzione al servizio dei comuni.

Come sono stati coinvolti i comuni e le zone omogenee metropolitane (sono dotate di una attiva rappresentanza politica?) all’interno del processo di redazione del Piano strategico? Con quali modalità? Con quale rapporto con il PIM?

La legge dice che il piano strategico è un atto di indirizzo per l’ente ed un atto di indirizzo per i comuni, quindi lavora su due filoni, un filone proprio dove indica alla propria struttura gli obiettivi e i progetti su cui lavorare, le strategie. Poi costituisce atto di indirizzo per i comuni. Sul primo versante guardando il piano sono identificati una cinquantina di progetti individuati dall’amministrazione, sul secondo versante la Città metropolitana ha definito le zone omogenee, ha fatto una delibera e le ha perimetrato. Le ha inoltre, per parte propria, costituite definendo un loro regolamento. Per parte propria perché la legge prevedeva per l’istituzione formale delle zone omogenee l’intesa con la Regione. [...] Quindi noi, come Centro Studi PIM, siamo partiti con questa configurazione, peraltro strada facendo si è trovata l’intesa con la Regione e quindi la proposta della Città metropolitana, salvo un comune che è passato da una zona omogenea all’altra, è stato oggetto di intesa (giugno 2016) con la Regione. Per cui oggi,

ad oltre un anno, le zone omogenee, quasi contemporaneamente all'approvazione del Piano strategico (maggio 2016), sono state istituite formalmente tramite accordo. Però noi abbiamo lavorato come se le zone omogenee esistessero, al netto dell'intesa. Per far questo abbiamo costruito dei tavoli di lavoro con gli amministratori, in qualche caso anche con i tecnici, e abbiamo costruito delle agende territoriali sulla base delle idee, delle strategie e dei progetti che sono scaturiti dalla discussione durante i tavoli, che sono stati reiterati, quindi c'è stato un primo passaggio, poi un secondo passaggio, una validazione e così via. Queste agende territoriali sono quelle che si ritrovano all'interno del piano, organizzate sostanzialmente per zona omogenea, contenenti una identificazione delle principali caratteristiche sintetiche del contesto, la vocazione che l'area immaginava per se stessa e contenenti inoltre una serie di idee progettuali, di obiettivi progettuali, che i comuni concordemente hanno definito. Alcuni tavoli hanno lavorato bene, altri in modo mediocre, qualcuno in modo fiacco. Quindi sostanzialmente laddove (siccome le cose non si dimenticano) esistevano già azioni di cooperazione comunale a vari livelli e a vari titoli (comuni che si mettevano insieme per servizi pubblici, per un Plis o per altre forme di collaborazione) hanno funzionato abbastanza bene. Ad esempio l'Adda martesana. Altri tavoli hanno stentato, ad esempio Milano, che è una realtà complicata che non ha grandi tradizioni di cooperazione ha fatto più fatica a lavorare. [...] Nelle agende territoriali Milano è un po' "appesa", mentre su tutte le altre c'è una struttura standard, c'è tutto un lavoro ecc. il Comune di Milano è molto più difficile, è stato un po' più alla finestra, un po' più defilato.

I comuni associati con il PIM hanno lavorato meglio durante i tavoli territoriali? Il grado di attività dei comuni durante i tavoli territoriali potrebbe avere una qualche relazione col fatto di essere associati al PIM?

Tutti i Comuni capofila dei Tavoli territoriali (che corrispondono alle Zone omogenee), con esclusione di Legnano, sono soci PIM (l'Alto milanese ha però una storia "cooperativa" propria, per tradizione extra PIM e per certi versi persino un po' con uno "statuto" speciale entro la Provincia di Milano). Questi Comuni hanno senz'altro svolto un ruolo propulsivo. Sarei più cauto nell'affermare che i Tavoli "a maggior densità PIM" hanno funzionato meglio di altri.

Il Piano strategico riesce a favorire il ruolo di bilanciamento, nei confronti del peso del comune capoluogo, che dovrebbe essere proprio delle zone omogenee? Oppure si percepisce ancora un ruolo preminente del Comune di Milano?

La seconda, senza dubbio. Non sono i piani, questa è una mia opinione fondata sull'esperienza ma anche su qualche libro, che riequilibrano i rapporti di forza dentro il territorio di Milano, sono i processi concreti e le pratiche. Milano al di là delle retoriche, più o meno reiterate e cicliche, ha sempre avuto propensione ad esercitare un ruolo autonomo, con cicli di maggiore o minore bilanciamento. Il PIM stesso è frutto di un ciclo in cui Milano si è posta il problema di pensarsi alla scala metropolitana, negli anni Sessanta ci si è accorti che quel tipo di governo territoriale non poteva darsi semplicemente con il piano regolatore generale del Comune di Milano, occorreva, attraverso piani di scala più vasta, i piani comprensoriali, provare a pianificare con modalità ed approcci diversi. Si sono susseguite fasi di maggiore o minore introversione di Milano. C'è sempre un rapporto non univoco, perché si intrecciano argomenti politici, quindi retoriche e prassi che possono avere segni divergenti, fasi o progetti o segmenti di pianificazione in cui questa collaborazione si dà in una modalità più accentuata e fasi invece in cui Milano è completamente introversa. Occorre provare a leggere i cicli. Comunque questo è uno dei temi che è aperto da decenni.

Anche perché, negli ultimi anni, Milano ha riscoperto un ruolo da protagonista, anche all'interno delle dinamiche del Paese.

Certamente. [...] Il nostro lavoro è esattamente questo, ovvero quello di cercare di ricordare sempre che Milano non si dà senza il suo territorio, cioè non è chiusa dentro i propri confini. Milano deve agire in una prospettiva metropolitana anche sui propri strumenti, sulle proprie aree e sulle proprie funzioni, deve pensarsi come un soggetto fortemente interconnesso con il suo territorio. Altrimenti il rischio è quello di segare il ramo su cui si è seduti a furia di accentuare questa dimensione centralizzata e urbana (anche con una retorica sul secolo urbano e sulla centralità delle aree metropolitane nei processi di sviluppo del Paese) o la centralità addirittura delle città capoluogo rispetto ai loro territori. Quindi l'aspetto interessante non è negare il fatto che dentro la città si stiano concentrando alcune funzioni, in questi ultimi dieci anni ciò è del tutto evidente, però se questa dinamica la pensiamo come recidere i rapporti con il territorio la

pensiamo in una maniera analiticamente povera e dal punto di vista strategico, e politico-amministrativo, in un modo pericolosissimo.

A questo proposito vorrei chiederle cosa pensa del fatto che la Delrio, istituendo le città metropolitane, ha preferito, rispetto a quanto scelto con la 142/1990, evitare uno studio dei confini del nuovo ente.

La Delrio ha scelto la linea di minor resistenza. In Italia i confini sono stati tracciati quasi subito dopo l'Unità, negli anni Venti col Fascismo e dopo la guerra con le regioni, quindi si tratta di un'operazione veramente molto complicata. Detto questo è assolutamente evidente che i processi metropolitani, a Milano, non sono contenuti nei confini della Città metropolitana e quindi confondere l'istituzione con il territorio porta sulla strada sbagliata. Considerando questo, tralasciando il fatto che Monza e Brianza continua ad essere una provincia separata e un'istituzione diversa, sarei un po' più cauto sulla possibilità, visto che siamo in un mondo complesso, di associare un territorio, che ovviamente volendo rappresentare un'istituzione ha una geometria definita e tendenzialmente stabile nel tempo, a un fascio di funzioni, che per loro natura sono mobili e sono in evoluzione nel tempo, e pensare che dentro dei confini definiti, e stabili nel tempo, agiscano la maggior parte delle funzioni di quel territorio e delle relazioni col territorio. Si tratta di un'idea povera e molto statica. Quindi, posto che questi confini sono totalmente inadeguati, questo è del tutto evidente, non esaspererei questo aspetto. Credo che si possano sicuramente fare dei confini migliori, e dei confini migliori sono auspicabili, per cui se la Provincia di Monza e Brianza e forse anche Lodi (in larga parte) tornassero dentro Milano forse sarebbe un bene ma la questione non può essere risolta così, nel senso che Milano lavora su un territorio che, sicuramente, comprende il nord della Provincia di Pavia, alcune zone della Provincia di Varese, per certi versi anche Novara, comprende zone della Brianza comasca e lecchese, si allunga sulla direttrice dell'A4 verso Bergamo. Quindi questi aspetti non si catturano con dei confini istituzionali, si catturano con accordi interistituzionali non solo con le istituzioni ma anche con la pluralità di attori che su quella funzione agiscono e costruendo strategie e progetti trascolari e transistituzionali. Da questo punto di vista occorre proseguire con giudizio, confini migliori non si fa fatica ad individuarli, dopodiché se pensiamo che identificando confini migliori abbiamo risolto i problemi, sicuramente ci sbagliamo e abbiamo un'idea povera e statica. Personalmente se dovessi spendere delle energie non le spenderei per fare una battaglia sui confini ma lavorerei per catturare i processi.

Perché ad oggi non è ancora stato fatto il PTGM ai sensi della Delrio? Quali caratteristiche e contenuti dovrebbe e potrà avere il Piano territoriale generale metropolitano?

È una domanda che non dovrebbe essere rivolta a me. La mia opinione è che Milano aveva appena approvato nel 2013 il suo PTCP e che quindi, quando si è posto il problema dell'istituzione l'1 gennaio 2015 della Città metropolitana, aveva un piano territoriale fresco e tutto sommato un piano territoriale non eccelso ma che non faceva disastri. Quindi penso che abbiano deciso di non mettere troppa carne al fuoco ed iniziare prima di tutto ad approvare il piano strategico, il quale poteva prevedere anche un processo integrato rispetto alla pianificazione territoriale, perché il Piano territoriale di Milano non è il PTCP, in quanto il PTM ha dentro una componente di pianificazione territoriale generale che va ancora capita e interpretata. Quindi si è deciso di iniziare a redigere il Piano strategico e di aspettare di vedere come la situazione si sarebbe evoluta, anche perché l'istituzione aveva poco più di un anno di vita, penso che sia fatta una valutazione di opportunità di questa natura. Poi, questo posso dirlo con una certa sicurezza perché l'assessore al territorio e vicepresidente della Città metropolitana di Milano di allora l'ha detto in più occasioni, lui ci teneva a non confondere i due livelli di pianificazione e a non piegare troppo il piano strategico sugli aspetti di regolazione territoriale. Penso che non avesse torto anche se molti rimproverano la mancata connessione.

In merito ai contenuti che il nuovo piano dovrebbe avere, considerando la legge, dico: funzione strategica, funzione di indirizzo per i comuni e funzione prescrittiva e cogente nella regolazione di alcuni ambiti di rilevanza sovracomunale quindi funzione di pianificazione generale. Questo se guardo la legge. Se guardo la realtà mi rendo conto di alcune difficoltà:

- La prima difficoltà sta nel fatto che la legge affida una funzione fortissima di pianificazione territoriale generale a livello metropolitano. Nel combinato disposto dalla legge 56/2014 e dalla legge regionale 32/2015, la quale affida un ruolo di pianificazione territoriale generale sugli ambiti di rilevanza strategica di scala metropolitana. Questo significa che applicandola alla lettera si potrebbero

individuare ambiti di scala locale, come ad esempio gli scali, le caserme, Expo, Westfield, o la Città della Salute, ovvero tutte quelle trasformazioni importanti che stanno avvenendo e porle in capo al piano territoriale. Quindi affido una funzione fortissima ad una istituzione che invece non ha forza né politica né istituzionale. Paradossalmente, in questo modo, si indebolisce l'Ente. Il PTCP che era uno strumento più debole era affidato ad un ente che non è mai stato forte nel nostro Paese però aveva un'elezione diretta e la legittimazione popolare. Qui invece si affida una funzione fortissima a un'istituzione di secondo livello, che per sua natura ha un grado di legittimità e di forza, politica e amministrativa, che gioca sull'autorevolezza e sulla capacità di coordinamento, ma che non ha la spada affilata.

- La seconda difficoltà è relativa ad un elemento di complessità che ha a che fare con la legge di governo del territorio della Lombardia. Essa definisce delle asimmetrie e dei livelli di complessità molto elevati, ovvero afferma che il PGT, in un comune come Milano, si occupa di elementi strategici che per certi versi stanno dentro una scala regolativa minuta del Piano delle regole. Quindi fa lavorare il piano su elementi strategici per certi versi a una scala troppo piccola e per certi versi a una scala troppo grande. Analogamente il PTM lavora in modo simile, da un lato contiene una componente di regolazione strategica da un lato gli si chiede di fare la pianificazione paesistica ambientale e gli si chiede di andare a regolare la trasformazione degli ambiti di rilevanza strategica dunque gli si chiede di lavorare a una scala molto fitta. Quindi in realtà siamo dentro un quadro in cui i due livelli sono molto intrecciati e l'idea che ci sia un piano territoriale che si occupa degli aspetti territoriali e un piano urbanistico che si occupa degli aspetti di scala urbanistica è sfumata completamente. Da questo punto di vista questo è un elemento ulteriore di difficoltà.

Come giudica l'interpretazione che la legge regionale 32/2015 fornisce del Piano territoriale metropolitano?

Guardando alle funzioni fondamentali della Città metropolitana [...]. La pianificazione territoriale generale ha alcune limitazioni, che erano quelle che dicevamo prima:

- Innanzitutto ha alle spalle un’istituzione che è politicamente troppo debole per poter esercitare tale funzione, è impensabile che la Città metropolitana di Milano sul piano regolatore di Milano vada a dire al Comune di Milano cosa deve fare sugli scali o sulle caserme.
- Il secondo elemento è che i progetti che dovrebbero essere regolati dal Piano territoriale metropolitano sono in realtà regolati dagli Accordi di programma (strumento di coordinamento tra amministrazioni pubbliche a livelli diversi *N.d.A.*), che sono delle varianti di piano. Spesso sono accordi a cui la Città metropolitana non prende nemmeno parte. Il rischio, innanzitutto, è quello di incontrare una grande difficoltà nel pensare il Piano territoriale. Forse varrebbe la pena iniziare ragionando su quale può essere l’ambizione della Città metropolitana (fin dove arriva? fin dove arriva il piano? come lo interpretiamo?) perché siamo di fronte a uno strumento nuovo, in una situazione di grande complessità e quindi non è possibile ridursi ad una interpretazione della carta. Quindi le criticità stanno nella debolezza politica e in una strumentazione che aggira completamente il piano, ovvero progetti speciali che forzano i limiti della pianificazione generale.

Sulla mobilità la Regione Lombardia ha deciso di dare le funzioni per la pianificazione all’Agenzia per la mobilità, che mette assieme i territori della Città metropolitana, della Provincia di Lodi, della Provincia di Pavia e della Provincia di Monza e Brianza. Affida, quindi, ad una agenzia, dunque a un soggetto tecnico terzo, una funzione di pianificazione della Città metropolitana e di questa Agenzia la Città metropolitana possiede una quota del 13%.

Sul quadro ambientale, con la nuova legge sui parchi, tenendo conto che le due “spalle” sono coperte da parchi regionali (Parco della valle del Ticino ad ovest e Parco regionale dell’Adda ad est *N.d.A.*), esiste ancora il semicerchio a sud del Parco agricolo sud Milano, che per ora è ancora un parco governato dalla Città metropolitana. Escludendo i parchi citati quello che resta non è molto, per lo più è tutto urbanizzato. Quindi se dovessi guardare a come Regione Lombardia interpreta la funzione ambientale della Città metropolitana, nel bene e nel male perché ci sono anche buoni motivi, non sto dando un giudizio, dico che di fatto le funzioni fondamentali sono molto limitate e che della Regione, al di là delle retoriche, fornisce un’interpretazione restrittiva di quello che è la Città metropolitana.

L'Intesa quadro al contrario è una cosa che andrebbe agita, perché dà la possibilità di figliare delle intese parziali. Si tratta di un'occasione che può essere utilizzata dall'alto verso il basso, nel senso che la Regione in questo modo ha un mezzo per influire sulla pianificazione strategica della Città metropolitana, però è vero anche che un'istituzione (la Città metropolitana *N.d.A.*) che ha determinate fragilità ma che ha anche la missione di curare lo sviluppo strategico del territorio, quindi non il classico ente intermedio che rappresenta la comunità e che ha il suo territorio ma un soggetto un po' diverso nella geografia istituzionale di questo Paese, forse può trarne qualche beneficio. L'intesa può quindi essere uno strumento di raccordo interessante e che andrebbe agito, è tuttavia un peccato che dopo i primi momenti si sia un po' arenato.

Come giudica l'operato della Città metropolitana di Milano nei suoi primi 3 anni di vita? Si notano differenze con la precedente Provincia?

È una istituzione che deve ancora entrare in “assetto di marcia” e ha delle asimmetrie. Nel senso che ci sono alcune partite in cui sta interpretando il suo ruolo, credo, positivamente, possiamo parlare del bando periferie e riguardo alcuni processi di semplificazione del settore ambiente (ad esempio l'Autorizzazione Unica Ambientale). Ci sono alcune sperimentazioni e pratiche dove si sta interpretando correttamente il ruolo affidatole dalla Delrio. Ci sono tuttavia degli ambiti in cui è ancora la vecchia Provincia, per di più con meno soldi, meno risorse e schiacciata tra Comune e Regione.

Paradossalmente questo processo di riaggregazione intercomunale ha generato degli effetti su altri soggetti. Per esempio Assolombarda ha riorganizzato la sua struttura zonale sulla base delle zone omogenee della Città metropolitana; la Fondazione Cariplo si sta riorganizzando territorialmente attraverso aggregazioni di zone omogenee. Sempre Assolombarda ha fatto un'operazione di unificazione della sua organizzazione, che era quella della Città metropolitana, con Aimb (Associazione Industriale Monza Brianza) e sono diventate una entità sola. La Camera di commercio ha unificato le Camere di Lodi, Milano e Monza Brianza. Quindi si sono avuti degli effetti secondari non sono banali.

Le differenze con la precedente Provincia si notano in modo molto asimmetrico, riguardo alcune sperimentazioni si notano cambiamenti ma su altre no, in particolar modo laddove il ruolo della Città metropolitana non è ancora ben definito. Ad esempio la Città metropolitana ha come funzione la promozione dello sviluppo economico ma con questo quadro normativo regionale [...] questa funzione rimane in larga misura vuota. [...]

Perché la Regione non ha colto l'occasione dell'istituzione della Città metropolitana per rivedere interamente la legge di governo del territorio? E su questo qual è la posizione del PIM e della Città metropolitana?

Innanzitutto la legge regionale 32/2015 è una legge intersettoriale, l'istituzione della Città metropolitana non poteva essere risolta intervenendo solamente sulla legge di governo del territorio. Detto questo secondo me il quadro normativo della legge regionale 12/2005 è inadeguato ad accogliere il PTM. [...] Quindi la tripartizione del piano regolatore (composto da Documento di piano, Piano delle regole e Piano dei servizi *N.d.A.*) proposta dalla legge di governo del territorio secondo me non funziona, non funziona più nemmeno un approccio planista dove si ribadisce il ruolo e la forza della pianificazione generale a parole e dove sostanzialmente gli aspetti rilevanti sono gestiti attraverso Accordi di programma o progetti speciali, che sono forme per l'appunto speciali di pianificazione, e dove gli aspetti di "media gittata" per non generare contrasti con la Città metropolitana, con la Provincia o con la Regione, vengono fatti rientrare nel Piano delle regole in modo che vengano gestite dal comune. Quindi è tutto l'approccio che è problematico, ma cambiare l'intera legge è difficoltoso. [...] È una legge che secondo me non ha funzionato, anzi forse ha complicato ulteriormente la pianificazione. [...] Avrebbe bisogno di essere rivista e ripensata in chiave di semplificazione, anche se vedo più i problemi che le soluzioni e attualmente non spenderei energie per una revisione della legge sul governo del territorio. [...]

Ringraziamenti

Vorrei ringraziare innanzitutto il professor Carlo Alberto Barbieri, relatore di questa tesi. La sua esperienza, i suoi consigli e le sue riflessioni mi hanno permesso di imparare più di quanto avrei potuto frequentando un semplice corso.

Ringrazio in secondo luogo il direttore del Centro Studi PIM, Franco Sacchi, per la disponibilità nel rilasciare l'intervista e per l'onestà con cui ha contribuito durante il nostro breve incontro.

Un ringraziamento particolare va ai miei genitori, i quali mi hanno permesso di intraprendere questo percorso di studi sostenendomi in ogni momento. Infine sono grato alle mie sorelle e alla mia famiglia per la fiducia e l'appoggio dimostratimi in tutti questi anni di studio.