

Il caso della Città metropolitana di Milano

a cura di Dario Corvi e Pierluigi Nobile - INU Lombardia

Prima della Città metropolitana

Nel caso di Milano non si può parlare della istituzione della Città Metropolitana, avvenuta il 1 gennaio 2015 come previsto dalla L 56/2014, senza raccontare la storia che precede questa nascita. Una storia, che non si vuole dire unica in Italia, ma certamente caratterizzata da una forte specificità.

Bisogna risalire alla fine degli anni '50 e, in particolare al Decreto del Ministro Togni del 1959, che istituiva il Piano Intercomunale Milanese (PIM), riconoscendo l'esigenza di affrontare il tema del governo del territorio della città di Milano in forma non avulsa dal suo contesto territoriale, ma con il coinvolgimento degli enti locali circostanti. I Comuni individuati dal Decreto erano 35, ma in seguito, dopo un confronto politico/culturale molto intenso e attraverso un'autonoma e volontaria adesione, si giunse a costituire un'Assemblea dei Sindaci del PIM, in rappresentanza di oltre 90 Comuni. L'esperienza del PIM portò alla produzione di diverse proposte di piano (1963 modello "turbina"; 1967 Progetto Generale di Piano, 1975 e 1982 proposte di Piano Territoriale Comprensoriale), ed ebbe il merito di permeare in modo profondo la cultura politica amministrativa dell'area milanese in tema di urbanistica territoriale, infrastrutture, ambiente, e di rafforzare l'intercomunalità. In seguito questa esperienza, ancor oggi operante (www.pim.mi.it) quale struttura tecnica di servizio alle realtà amministrative locali e agli enti territoriali (Provincia di Milano e, dal 2009, Provincia di Monza e della Brianza, "distaccata" da quella di Milano) venne "superata" a seguito dell'entrata in vigore della L. 142 del 1990 che attribuiva alle Province compiti di governo del territorio e, prevedeva per la prima volta la Città Metropolitana.

Per dare concreta attuazione al mandato di formazione delle città metropolitane si sono dovute però attendere le condizioni create da una stagione di concomitante crisi economica e insorgente spinta antipolitica. L'istituzione quindi avviene non come momento alto e propulsivo favorevole al ridisegno dell'assetto istituzionale, ma, piuttosto in una fase di debolezza e da una posizione di difesa, per non dire di arretramento dell'azione pubblica. Non va infatti scordato che la L 56/2014 è stata approvata alla fine dal Governo Renzi, dopo diversi tentativi e aggiustamenti avviati dai Governi Monti e, in seguito, Letta, a fronte dell'impellente esigenza di ridurre i costi della politica e di correggere l'assetto istituzionale, per eliminare strutture amministrative in molti casi effettivamente ridondanti o comunque causa di appesantimento burocratico.

Caratteri della Città metropolitana

La Città metropolitana, in questa fase nasce come ente di secondo livello, retto dal Sindaco della città capoluogo, che assume il ruolo di Sindaco metropolitano, con un impegno di lavoro gratuito, così come avviene per gli eletti nel Consiglio metropolitano, votati dai rappresentanti amministrativi (Sindaci e consiglieri) dei Comuni facenti parte della Città metropolitana. Nel caso di Milano la Città metropolitana ha un Consiglio composto da 24 componenti in rappresentanza di 134 Comuni.

Il confine della Città metropolitana di Milano, stabilito dalla L. 56/14, è disegnato su quello della ex provincia di Milano. Le sue caratteristiche salienti sono: 3.176.180 abitanti, di cui poco più di 1/3 residenti nel capoluogo; densità abitativa 2.016 ab/kmq.; 1.853.077 addetti alle imprese attive pari a circa 288.000; superficie territoriale complessiva 1.575 kmq, di cui poco meno del 60% non antropizzata (53% compresa in parchi ed aree protette). E' bene però evidenziare che questo confine racchiude un territorio che non necessariamente contiene la complessità delle relazioni che si ritiene configurino l'area vasta della regione urbana milanese, ma queste sono le condizioni date e quindi da qui si deve partire e lavorare per l'affermazione del significato e del ruolo dell'area metropolitana.

Dibattito sulla Città metropolitana

Il dibattito/confronto che si è registrato nel territorio milanese sulla istituzione della Città metropolitana, e che ha interessato parte dei rappresentanti della politica, del mondo culturale, delle associazioni sociali e di categorie imprenditoriali, professionali, sindacali, è risultato un dibattito non ampio, forse perché la materia non assume il fascino di più intriganti e gridati scandali amministrativi.

Le occasioni di confronto non sono certo mancate¹, così come gli strumenti di conoscenza messi a disposizione da parte pubblica, in particolare da parte del Comune di Milano e della Provincia di Milano, durante la fase non breve che ha preceduto l'approvazione della L. 56/14. Il Comune di Milano aveva infatti avviato il progetto "Milano Città Metropolitana", con delega all'assessore Daniela Benelli. Un progetto, nel quale erano state coinvolte le Università Milanesi e Agenzie pubbliche, che aveva lo scopo di prevedere azioni preparatorie di accompagnamento alla nascita della nuova istituzione, fornendo basi conoscitive² a sostegno di una discussione consapevole tra i diversi attori coinvolti (*stakeholders* - cittadini), con riferimento alle competenze ed ai compiti da assumere da parte della Città metropolitana, anche in vista della definizione dello Statuto.³

Organizzazione della Città metropolitana

Rispetto alle prime scadenze fissate dalla Legge va sottolineato l'impegno a garantirne il rispetto. Il primo compito svolto è stato quello dell'elezione del Consiglio metropolitano da parte di una platea di poco più di 2.000 elettori (Sindaci e Consiglieri comunali), che alla fine di settembre 2014 hanno votato per i 24 rappresentanti al Consiglio stesso. Da subito gli eletti hanno affrontato il lavoro di elaborazione dello Statuto che, anche in ragione del lavoro preparatorio cui si è fatto prima cenno, ha reso possibile la sua approvazione, da parte della Conferenza metropolitana dei Sindaci⁴, entro il 31 dicembre 2014. Sotto il profilo dell'organizzazione per lo svolgimento delle funzioni, in questa prima fase caratterizzata dalla concomitanza di situazioni: incertezze circa le competenze, complessità nel passaggio di consegna tra l'ente provincia e la città metropolitana, scarsità di risorse economiche, il Sindaco metropolitano ha previsto di avvalersi del contributo del Consiglio assegnando a diversi componenti la delega sulle materie/competenze più definite per consentire di affrontare i diversi compiti operativi. In questo quadro sono state attribuite a dieci consiglieri le diverse materie in capo alla Città metropolitana, tra le quali quelle di maggiore attinenza al governo del territorio sono: Piano Strategico Triennale del Territorio Metropolitano; Pianificazione territoriale generale e paesistico - ambientale; Mobilità e viabilità; Servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano; Ambiente, agricoltura, parchi di interesse metropolitano, Parco Agricolo Sud Milano; Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Pianificazione della Città metropolitana

Centrando l'attenzione sul tema della pianificazione, in ragione della scadenza fissata dalla L. 56/14 relativa all'approvazione entro il primo anno del Piano Strategico è da segnalare la deliberazione del Consiglio Metropolitano dell'aprile 2015 che stabilisce le linee di indirizzo per la predisposizione dello stesso Piano Strategico per il triennio 2016/2018. Si prova a identificare uno stile di pianificazione strategica milanese,

¹ - Diverse sono state le iniziative promosse a partire dalla fase di prima impostazione della Legge 56/14, cui l'INU Lombardia ha dato il proprio contributo organizzando due specifici incontri ("Milano Città Metropolitana opportunità e problemi per il governo del territorio" 20 marzo 2013; "Città metropolitana e governo del territorio" 17 settembre 2014)

² - Cfr. Dossier tematico/territoriali Comune di Milano, Assessorato all'Area Metropolitana, a cura del Centro Studi PIM - giugno 2014

³ - Cfr. Urbanistica Informazioni n 245/246 sett. dicembre 2012 - "Milano: prove di governo metropolitano" a cura di Dario Corvi e Franco Sacchi

⁴ - Cfr. BURL serie avvisi e Concorsi n. 2 del 07/01/2015 Regione Lombardia

anche alla luce di insegnamenti provenienti dalle esperienze italiane ed estere. Si ipotizza un processo unitario, articolato su una duplice dimensione: il Piano Strategico triennale del territorio metropolitano, come strumento dal valore istituzionale/amministrativo, e un'Agenda strategica, intesa come modalità sussidiaria, al contempo processo e insieme di prodotti, dal carattere flessibile e progettuale/operativo. Il Piano Strategico costituisce "qualcosa in più" dell'Agenda, in quanto integra i contenuti amministrativi e i requisiti operativi utili a indirizzare l'azione dell'Ente e dei Comuni e, al contempo, rappresenta anche "qualcosa in meno" dell'Agenda, che può infatti avere una diversa articolazione di tempi (oltre l'orizzonte dei tre anni previsto dalla normativa), di spazialità (lavorando ad agende locali e, al contempo, costruendo accordi con soggetti esterni ai ristretti confini della Città metropolitana), di attori e contenuti (includendo politiche e progetti di una varietà di attori pubblici e privati e non solo di Enti locali).

Il processo di costruzione del Piano Strategico metropolitano milanese si propone articolato in quattro fasi principali:

- innesco, programmazione e avvio del processo con la predisposizione di un "Manifesto del Piano Strategico";
- inventario di posizioni e prospettive, con la messa a punto di uno schema di Agenda strategica, corredato da un Atlante di progetti e azioni;
- costruzione tecnico-politica della proposta di Piano Strategico, con la definizione di contenuti amministrativi e operativi, e sviluppo definitivo dell'Agenda, in grado di far selezione dei progetti - con le relative scelte d'investimento - e di individuare la rete degli attori coinvolti;
- approvazione del Piano Strategico, attraverso il percorso politico-istituzionale previsto dalla normativa e dallo Statuto della Città metropolitana.

Ogni fase dovrà essere sostenuta da idonee strutture di *service* tecnico e accompagnata da forme di comunicazione e partecipazione. Si tratta dunque di un processo inclusivo che dovrà vedere protagonisti attivi un numero elevato di attori: istituzioni (Comuni in primis, Enti locali "esterni", Regione, ecc.), autonomie funzionali (CCIAA, Università, ecc.), rappresentanze economico-sociali (imprese, società pubbliche, lavoratori, terzo settore, ecc.), cittadini, chiamati a sviluppare idee e contributi operativi già in fase di costruzione del Piano, alimentando così gli istituti di partecipazione statutariamente previsti, in primo luogo il Forum metropolitano.

Il processo di pianificazione non si concluderà con l'approvazione del Piano. Cruciale sarà l'attivazione di specifici tavoli di lavoro, utili per alimentare cantieri di politiche e progetti, chiamati a negoziare, tra la varietà dei soggetti in campo, interessi sociali e territoriali, temperandoli rispetto all'interesse pubblico generale/metropolitano.

Le diverse fasi del processo di pianificazione dovranno infine essere opportunamente monitorate, in modo da ottenere feed-back utili a orientare le azioni di aggiornamento del processo di pianificazione.

Riguardo infine al Piano Territoriale Metropolitano, al momento si fa riferimento al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (approvato nel 2014), così come detto nello Statuto (art. 67) rinviando all'adeguamento della Legge Regionale 12/05 di Governo del territorio per la definizione delle disposizioni sui contenuti, pur se nello stesso Statuto vengono avanzati orientamenti in merito ai campi d'azione.

Milano, 16 giugno 2015