

GOVERNO METROPOLITANO E MOBILITAZIONE DEGLI ATTORI SOCIALI:
RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO MILANESE

Gabriele PASQUI¹

SOMMARIO

In questo paper si indaga il processo di costituzione delle Città metropolitane, istituite all'inizio del 2015 dalla cosiddetta "legge Delrio", da una prospettiva particolare: quella del nesso tra il percorso di consolidamento istituzionale e l'attivazione di relazioni con il campo degli attori economici e sociali.

Il tema appare particolarmente significativo in quanto le Città metropolitane si candidano a svolgere un ruolo importante di supporto dello sviluppo economico e sociale dei loro territori, in un contesto complesso di *governance* multilivello nel quale il ruolo delle forze sociali ed economiche è già essenziale.

In questo quadro il tema verrà esplorato a partire dal caso milanese, nel quale la costituzione della Città metropolitana è stata oggetto di un dibattito che ha coinvolto alcuni attori economici e sociali rilevanti, ed ha permesso di identificare criticità, paradossi e opportunità nel processo di istituzionalizzazione in atto.

¹ Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano, via Bonardi, 3 20133 Milano e-mail: gabriele.pasqui@polimi.it.

1. Introduzione

A quasi due anni dall'avvio formale delle loro attività le Città Metropolitane sono ancora istituzioni *incompiute*. Le ragioni sono molteplici: l'incertezza normativa, i problemi finanziari, la profonda crisi organizzativa e di risorse umane dopo la cancellazione delle Province, le difficoltà di rapporto tra le nuove istituzioni metropolitane, i Comuni e le Regioni, l'assenza di imprenditori politici capaci di far diventare il tema delle città metropolitane questione cruciale per la loro agenda politica.

In questo quadro il rischio di un fallimento è molto forte, soprattutto in quei contesti nei quali è venuto a mancare qualsiasi investimento politico intorno alla costituzione di un nuovo strumento di governo metropolitano. Come opportunamente sottolineato nel Rapporto sulle città di Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, «dinnanzi a una assenza di risorse ormai strutturale, sembra quanto mai necessario lavorare per far emergere la domanda di cambiamento insita nelle pieghe delle istituzioni, ben oltre le preoccupazioni per la gestione e la burocrazia che spesso prevale» (Urban@it, 2016, 151).

Inoltre, il processo di istituzionalizzazione delle nuove Città metropolitane avviene in un quadro di assoluta incertezza, sia dal punto di vista politico (cinque grandi comuni metropolitani sono andati al voto nel giugno del 2016, e solo uno di questi, Napoli, ha confermato il Sindaco uscente) e istituzionale (tutto il Paese è in attesa del referendum confermativo sulla riforma costituzionale, che ridisegna anche le competenze degli Enti locali e più in generale il Titolo V della Carta costituzionale).

Infine, il processo, repentino per gli standard italiani, di istituzione e avvio delle Città metropolitane è accaduto in un contesto di riduzione forte delle risorse, con la conseguenza di una drammatica crisi finanziaria di numerose Città metropolitane.

Da questo punto di vista, Milano non fa eccezione. Da una parte, la Città metropolitana è partita politicamente in sordina, scontando una sofferenza finanziaria importante ereditata dall'Amministrazione provinciale ed un oggettivo disinvestimento politico da parte dell'ex Sindaco Giuliano Pisapia. Non è casuale che il tema del governo metropolitano sia stato sostanzialmente assente nella campagna elettorale che ha portato all'elezione di Giuseppe Sala. Dall'altra, in questa fase l'agenda politica milanese è fortemente incardinata su temi che hanno una valenza metropolitana: dal destino dell'area Expo al riassetto del trasporto pubblico locale; dal rilancio dell'attrattività nei confronti di investitori internazionali alla definizione di politiche di rigenerazione per le aree periferiche, spesso collocate tra il Comune di Milano e gli altri Comuni della prima cintura.

Di più: a Milano da lungo tempo sono attivi meccanismi di *governance* metropolitana, più o meno efficaci, nei quali giocano un ruolo centrale gli attori economici e sociali che strutturano il campo della "poliarchia" milanese. Se osserviamo Milano nel decennio 2006-2016, durante i due cicli amministrativi delle Giunte Moratti e Pisapia, possiamo riconoscere che la regione urbana milanese è uno dei pochi contesti metropolitani in Italia ad affrontare la crisi con performance complessivamente incoraggianti, di cui sono prova i dati che raccontano di un'inversione del trend di decrescita demografica, ma anche alcuni importanti indicatori economici, che narrano di un ciclo economico complesso, ma positivo se comparato ai dati delle altre città italiane e del Paese (Camera di Commercio, 2016). Questi esiti sono il prodotto di una nuova fase di protagonismo della città, che sembra avere giocato nel decennio un ruolo particolarmente attivo nella regione urbana di cui è parte, rinnovando la propria base economica e ridefinendo complessivamente i propri asset economici.

Milano è d'altra parte da sempre una città poliarchica, caratterizzata da un sistema di *governance* complesso e plurale, nel quale giocano un ruolo importante anche attori non istituzionali: dalle autonomie funzionali alle università, delle fondazioni bancarie alla società civile organizzata (associazionismo, terzo settore, imprese no-profit). D'altra parte, questa dimensione pluralista rappresenta anche il maggior punto di forza della città in un contesto nel quale la società milanese è stata per lungo tempo più innovativa della politica, mettendo al lavoro risorse e progetti costruiti senza (e qualche volta contro) l'Amministrazione (Dente *et al*, 2005).

Per questa ragione, il nodo dell'attivazione delle forze sociali nel processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana rappresenta un osservatorio privilegiato per riflettere sui temi critici dello sviluppo della Città metropolitana come strumento efficace di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del governo.

2. Tre temi

Sullo sfondo delle considerazioni appena svolte affronterò dunque il tema del nesso tra istituzionalizzazione della Città metropolitana e attivazione delle forze sociali in tre diverse prospettive: il ruolo della *business community* milanese nel processo in atto; il percorso di pianificazione strategica avviato dalla Città Metropolitana; il ruolo possibile della Città metropolitana nell'ambito di alcuni *policy network* rilevanti per i processi di governo metropolitano.

2.1. Il ruolo della *business community* milanese

Nei primi mesi del 2014 Assolombarda affida al Dipartimento di Architettura e Studi Urbani del Politecnico di Milano un incarico per l'esecuzione del programma di ricerca: "Istituzioni di governo metropolitano, ruolo delle *business community* e processi di pianificazione strategica: una analisi di *benchmarking* a scala europea e considerazioni sul caso milanese".

Nell'ambito dell'incarico viene realizzata una attività di analisi di *benchmarking* di modelli di governo metropolitano e processi di pianificazione strategica condotto in un numero limitato di città europee in relazione a tre dimensioni: il coinvolgimento e ruolo delle *business community* nei processi di governo metropolitano; le forme, pratiche e processi di pianificazione strategica nell'ambito delle attività di governo metropolitano, con particolare riferimento al coinvolgimento degli attori economici e sociali nei processi di pianificazione strategica; la sperimentazioni relative alla definizione di servizi metropolitani al sistema delle imprese, anche gestiti a livello sovracomunale e coinvolgimento delle *business communities* (Assolombarda, DASTU, 2015).

L'incarico si inquadra in una più ampia azione di interlocuzione tra Assolombarda, il Comune di Milano e la nascente Città metropolitana, volto a proporre un quadro strategico di politiche e azioni coerenti con le attese di una parte importante della *business community* milanese (Assolombarda, 2014). A sua volta, l'azione di Assolombarda trova un suo terreno di ascolto nel Tavolo Milano, che vede coinvolti i principali *stakeholders* (prima a scala comunale, poi a livello metropolitano) per la definizione di strategie e politiche di sviluppo territoriale.

Questa interazione trova una eco anche nello Statuto della nuova Città Metropolitana di Milano, che prevede l'istituzione di un Forum metropolitano che «costituisce la sede di confronto ampio e plurale fra la Città metropolitana e la sua comunità locale, a partire dalle rappresentanze del mondo della cultura, del lavoro e dell'imprenditoria, nonché del mondo delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore soprattutto in relazione alle prospettive di sviluppo della Città metropolitana» (Città Metropolitana di Milano, 2014, art. 14).

D'altra parte, l'avvio di una collaborazione fattiva tra forze sociali e nuova Città metropolitana sembra presto indebolirsi, in parte per la fase di forte incertezza politica dovuta all'avvicinarsi delle elezioni comunali, in parte per la mancanza di un quadro strategico chiaro relativo alle possibili forme di cooperazione tra attori sociali e nuovo governo metropolitano.

Da questo punto di vista, il contributo del DASTU (riarticolato in Fedeli, Pasqui, 2016) ha fatto emergere alcune questioni che vorrei qui richiamare, evidenziando alcune ipotesi di lavoro sulla cooperazione della *business community* alla definizione delle strategie di governo della Città metropolitana.

Il contributo della *business community* al processo di costruzione della Città metropolitana non si misura tanto sulla pur necessaria costruzione di ambiti di ascolto e concertazione con le forze economiche e sociali,

quanto sulla definizione di ambiti concreti di co-progettazione che, su temi specifici, vedano coinvolte diverse reti di attori. Per questa ragione in più occasioni Assolombarda, da sola e insieme gli altri attori del Tavolo Milano, sottolinea la necessità di immaginare che, accanto allo strumento di rappresentanza contenuto nello Statuto della Città metropolitana, si attivino forme di cooperazione tra istituzioni, forze economiche e sociali, singole imprese su temi ben definiti, legati sia al sostegno allo sviluppo economico, sia al governo del territorio e alle politiche urbane.

La *business community* milanese in questa direzione è chiamata a dare un contributo importante nella condivisione di una *agenda strategica metropolitana*. Questa agenda strategica, che potrebbe assumere come in altri casi europei la forma di un agile documento sottoscritto da una pluralità di attori di diversa natura, dovrebbe essere in grado, a partire dall'identificazione di una visione delle prospettive dell'area milanese e di scenari di sviluppo, di selezionare dei temi prioritari di lavoro per il governo metropolitano, indicando temi, strumenti, risorse (anche finanziarie) per la costruzione di progetti coerenti con una nuova agenda urbana di sviluppo sostenibile per l'area milanese. Agenda e non piano, dunque, anche per rendere meno cogente e vincolante il formato che il lavoro di interazione tra gli attori verrà ad assumere. La definizione di una nuova agenda urbana a scala metropolitana è inoltre coerente con il necessario sforzo di cooperazione e coordinamento tra amministrazioni comunali, Città metropolitana e Regione per la programmazione e gestione delle risorse dei Fondi strutturali 2014-2020 e per la definizione dell'Intesa Quadro tra Regione Lombardia e Città Metropolitana di Milano prevista dalla Legge Regionale 32/2015, che regola i rapporti tra le due istituzioni.

Una agenda strategica metropolitana dovrebbe inoltre nutrirsi di una strategia territoriale (Balducci, 2015). Tale strategia, come accade in molte esperienze di pianificazione strategica (Lione, Stoccarda, Helsinki, Amsterdam) dovrebbe essere in grado di offrire una solida piattaforma territoriale alla visione di sviluppo dell'area milanese messa a fuoco nell'agenda strategica, ma anche di costruire un numero limitato di cantieri progettuali territoriali, ciascuno caratterizzato dall'identificazione di uno specifico *policy network*, di risorse attivate e attivabili, di dispositivi entro i quali questi progetti potrebbero essere attuati, di meccanismi di implementazione. Una strategia territoriale per lo sviluppo non coincide con uno strumento ordinario di pianificazione urbanistica, che pure dovrà essere ridefinito attraverso la revisione della legge urbanistica regionale, e non assume neanche necessariamente la forma di un piano. Piuttosto, una strategia territoriale metropolitana si dovrebbe configurare come un dispositivo capace di generare immagini di futuro e di connetterle con specifiche azioni sui temi cruciali del governo del territorio metropolitano.

Le implicazioni di un approccio di questa natura riguardano anche il tema, assai delicato, delle competenze della Città metropolitana. La *business community* può svolgere un ruolo importante nel definire criteri di selezione delle priorità per l'azione, dal punto di vista delle politiche per l'uscita dalla crisi economica e sociale, a sostegno dello sviluppo economico sostenibile, della qualità urbana, ambientale e dei paesaggi, dell'abitabilità della regione urbana come condizione ineludibile di attrattività e insieme di coesione sociale. La *business community* può dunque contribuire a declinare l'azione di governo intorno a un numero limitato di progetti metropolitani, favorendo anche la diffusione nelle amministrazioni e tra i cittadini di una cultura metropolitana. Ciascuno di questi progetti si deve caratterizzare per l'identificazione di uno specifico *policy network*, di risorse attivate e attivabili, di dispositivi entro i quali potrebbe essere attuato, di meccanismi di implementazione.

Inoltre, snodo essenziale dell'azione di governo a scala metropolitana è la promozione e l'incentivazione della cooperazione e del coordinamento interistituzionale, sia lungo la filiera della *governance* verticale, sia lungo la filiera territoriale della cooperazione tra comuni. Dal punto di vista della *business community* un maggiore coordinamento verticale e orizzontale è condizione essenziale per semplificare i processi decisionali, ma anche per garantire la coerenza delle scelte di governo locale su temi essenziali come le infrastrutture (non solo di mobilità, ma anche tecnologiche e ambientali), le politiche di riuso e recupero del patrimonio edilizio inutilizzato o sottoutilizzato, la promozione di nuovi luoghi e ambiti della produzione, anche al fine di offrire nuove occasioni imprenditoriali e condizioni più favorevoli alle attività economiche.

Le esperienze europee mostrano che coordinamento e cooperazione interistituzionale sono tanto più forti ed efficaci quanto più sono in grado di coinvolgere attivamente le forze economiche e sociali.

La Città metropolitana, infine, può essere un forte veicolo per la semplificazione amministrativa, soprattutto se è in grado di svolgere efficacemente una funzione di *service* nei confronti dei comuni, anche per promuovere, programmare e controllare l'esercizio associato di funzioni e servizi. Per questa ragione le esperienze europee più mature di governo metropolitano si caratterizzano per la presenza di forti centri di competenza su diversi temi (pianificazione urbanistica, ambientale e dei trasporti, politiche della casa, politiche per l'attrazione di investimenti) che sono in grado di supportare efficacemente sia l'azione di programmazione e di policy design, sia l'attuazione di politiche e progetti. In questa direzione il ruolo degli attori economici e sociali può essere da una parte quello di offrire un contributo cognitivo all'azione di governo, dall'altro quello di partecipare attivamente alla definizione di specifici *policy tools* nell'ambito delle politiche di supporto al sistema delle imprese.

2.2 Il Piano strategico triennale della Città metropolitana

Le osservazioni e le proposte emerse dallo studio effettuato per Assolombarda hanno evidenziato la necessità di pensare il rapporto tra attori sociali e processo di costituzione della Città metropolitana non tanto nella chiave, pur necessaria, della costruzione di dispositivi istituzionali di cooperazione strutturata e coordinamento, quanto nella definizione di percorsi d'azione condivisi.

Per questa ragione il processo di redazione del *Piano strategico triennale* della Città metropolitana di Milano, strumento previsto sia nella legge Delrio che nello Statuto della Città metropolitana, ha rappresentato un possibile terreno di sperimentazione di relazioni più efficaci tra nuova istituzione di governo e attori strategici metropolitani.

Come è noto, anche dalla letteratura (Perulli, 2015), non è del tutto chiaro che caratteristiche e che contenuti debba avere il Piano strategico triennale della Città metropolitana. Si tratta di un documento programmatico, che organizza e seleziona le attività dell'ente, o di un documento strategico condiviso con gli attori della *governance* multilivello, e in questo senso più simile ai piani strategici di molte aree metropolitane europee?

Nel contesto milanese l'interpretazione della legge e dello Statuto è dipesa sia da una esplicita volontà del Sindaco metropolitano Giuliano Pisapia di approvare il Piano strategico prima della fine del suo mandato, sia dell'oggettiva assenza di un chiaro investimento politico su questo strumento di governo da parte dello stesso Sindaco metropolitano.

In questo contesto di forte incertezza il lavoro tecnico del Centro Studi PIM ha permesso di portare a compimento un percorso di pianificazione strategica che da una parte ha cercato di mobilitare i Comuni della Città metropolitana intorno alla definizione di *priorità condivise* a scala sovracomunale; dall'altra parte ha provato a identificare e mettere a disposizione un *parco progetti* promosso dalla Città metropolitana e aperto alla cooperazione con altri attori, in coerenza con alcune linee strategiche largamente condivise.

La Città metropolitana di Milano, al termine del percorso politico amministrativo previsto dalla legge, ha approvato in via definitiva il Piano strategico del territorio con delibera di Consiglio del 12 maggio 2016 (Città metropolitana di Milano, 2016).

Poiché la Legge 56/2014 individua come finalità primaria di Città metropolitana la "cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano", la Città metropolitana di Milano ha inteso dunque con il Piano strategico essere l'interlocutore per il rilancio in forme sostenibili dell'economia del territorio, per dare migliori e più adeguate risposte ai bisogni dei Comuni, delle famiglie e delle imprese, grazie alla sua vocazione di soggetto che mette in rete le istituzioni locali, le autonomie funzionali, le realtà economico-sociali, il mondo associativo e del terzo settore.

Il Piano strategico, nel suo processo di redazione e discussione, è stato il frutto di un processo fondato su un approccio inclusivo e generativo, durato circa un anno, che ha visto un'interazione continua con i

Comuni, organizzati per Zone omogenee, le rappresentanze economiche e sociali del territorio, riunite nel “Tavolo metropolitano per lo sviluppo” e numerosi altri attori, attraverso interviste, incontri dedicati e discussioni pubbliche.

La costruzione del processo di pianificazione strategica - e in senso più ampio di avvio dell’attività del nuovo Ente - ha utilizzato un *doppio sguardo*, che sapesse interpretare la fase attuale, prospettando azioni nel breve periodo, e fosse anche capace di una visione al futuro, prefigurando ciò che potrebbe essere la Città metropolitana “a regime”. Da qui il titolo dato al documento di pianificazione approvato dal consiglio metropolitano, “Milano. Metropoli reale, metropoli possibile”, che cerca di coniugare operazioni concrete e una visione di sviluppo di più lunga durata.

Con il Piano strategico la Città metropolitana si propone come ente che cura lo sviluppo strategico del territorio attraverso la promozione di relazioni multilivello capaci di sviluppare progetti, catalizzare risorse e semplificare i processi decisionali. In questa prospettiva, il Piano strategico individua “sei piattaforme progettuali” su cui poggiare l’azione di Città metropolitana nei prossimi anni, frutto dell’attività di Città metropolitana e delle interazioni sviluppate con altri *stakeholder*.

Le linee guida delle strategie di sviluppo sono l’innovazione e semplificazione della pubblica amministrazione; la promozione di nuove attività economiche e nuova occupazione; l’integrazione di infrastrutture e servizi di mobilità di persone e dati; le trasformazioni territoriali e del sistema ambientale; la sollecitazione della cooperazione intercomunale per servizi di rete e di prossimità.

Spetterà allo sviluppo del processo di pianificazione contribuire ad alimentare ulteriormente le piattaforme di progetto. Il Piano strategico non è infatti concepito come uno strumento statico, ma come un processo dinamico e incrementale.

Da questo punto di vista, pur con tutti i limiti oggettivi, e con le difficoltà dovute ad un coinvolgimento solo parziale del Comune capoluogo, il Piano strategico propone una prima rilevante opportunità offerta a istituzioni e attori territoriali per dar corpo al cambiamento voluto dalla legge di riforma delle autonomie locali, contribuendo a realizzare il passaggio dalla ex Provincia alla Città metropolitana. E’ significativo che, in una fase segnata da radicali trasformazioni, sia proprio Milano la prima Città metropolitana italiana a elaborare il proprio Piano strategico, svolgendo così, ancora una volta, la funzione nazionale di laboratorio e di incubazione dei cambiamenti politico-istituzionali.

D’altra parte, i rischi sono evidenti: in un contesto nel quale manca un forte imprenditore politico, il Piano strategico metropolitano potrebbe diventare un documento solamente evocativo, incapace di influenzare i processi reali e indirizzare le specifiche *issue* metropolitane in questa fase in discussione.

Lo stesso rischio ha corso qualche anno fa il Progetto strategico “Città di città”, promosso dalla Provincia di Milano (Balducci, Fedeli, Pasqui, 2011), che ha certamente rappresentato un momento alto della discussione sulla regione milanese ma ha mancato l’obiettivo di promuovere politiche e progetti operativi di lungo periodo, attraverso il pieno coinvolgimento degli attori centrali dei processi di *governance* multilivello metropolitana.

2.3 Il governo metropolitano in azione: progetti e attori

A quali condizioni è possibile dare corpo ad una ipotesi di governo metropolitano efficace, che sappia utilizzare anche lo strumento del Piano strategico per orientare l’azione pubblica nel difficile campo della *governance* multilivello?

Per rispondere a questa domanda è necessario innanzitutto assumere che già oggi esistono *pratiche di governo metropolitano*, che riguardano temi diversi puntuali e di sistema: il destino dell’area Expo e il riassetto spaziale del sistema universitario e della ricerca milanese; alcuni grandi progetti di trasformazione legati alla localizzazione di funzioni metropolitane; l’assetto delle acque e la tutela del suolo; il destino di alcune grandi infrastrutture realizzate e di progetto; la riorganizzazione e la *governance* del trasporto pubblico locale, per fare solo alcuni esempi. Rispetto a questo campi nei quali concretamente già si pratica

governo metropolitano, entro specifici *policy network*, il ruolo della Città metropolitana è stato ad oggi estremamente limitato.

La possibilità di un pieno coinvolgimento degli attori istituzionali (Governo, Regione, Comuni), delle società partecipate e pubbliche (MM, ATM, SEA, AMSA, Trenord, ..), delle autonomie funzionali e degli attori privati e del terzo settore nelle pratiche di governo metropolitano richiede in prima istanza la capacità della Città metropolitana di identificare un numero limitato e selettivo di emi prioritari, ossia una vera e propria agenda di governo, sopperendo in tal modo anche all'assenza di una chiara agenda urbana nazionale (Vitali, 2015; Urban@it, 2016).

Da questo punto di vista, una nuova strategia territoriale per la Città Metropolitana milanese è chiamata a mio avviso a ridefinire radicalmente l'agenda urbana intorno a *cinque questioni* essenziali (Pasqui, 2015b): il *tema del riuso e del riciclo* come chiave per un modello di sviluppo disaccoppiato dalla crescita insediativa; l'identificazione di una strategia spaziale di sostegno a *nuove pratiche della produzione* e a nuove forme di sostegno all'imprenditorialità; l'investimento sulle *infrastrutture verdi e blu* come cardini di una politica insieme di salvaguardia e di prevenzione del rischio, ma anche di nuovo sviluppo; la costruzione di azioni per promuovere la *mobilità metropolitana sostenibile*, e attraverso essa una nuova cittadinanza metropolitana; il contrasto alle disuguaglianze sociali e spaziali attraverso *politiche per l'abitare* capaci di supportare ceti e gruppi sociali più fragili.

D'altra parte, se una strategia territoriale per la Città Metropolitana milanese deve costruirsi intorno al riconoscimento di una nuova agenda territoriale condivisa, essa deve nutrirsi anche di *azioni sperimentali e progetti bandiera*, ossia di iniziative che, in un tempo ragionevolmente breve, possano contribuire a dare concretezza alla strategia e a promuovere azioni verificabili.

Di seguito vengono indicate, a titolo di esempio, tre possibili azioni sperimentali coerenti con una strategia territoriale centrata sulla condivisione dell'agenda i cui tratti sono stati precedentemente tratteggiati.

Uno dei temi cruciali per la costruzione di una strategia territoriale metropolitana è certamente quello della condivisione di una *strategia spaziale per alcune filiere* produttive e tecnologiche eccellenti. Nel contesto milanese certamente la filiera della ricerca e dei servizi sanitari costituisce una di queste eccellenze, anche a scala internazionale e la costruzione di una strategia spaziale di filiera, analogamente con quanto avvenuto in altri contesti europei, rappresenta un tassello essenziale della competitività della regione urbana milanese.

Da questo punto di vista ad oggi gli attori (a partire da quelli istituzionali) non sono stati in grado di condividere una strategia spaziale unitaria, come dimostrato ad esempio dalla vicenda lunga e ancora incompiuta della localizzazione del nuovo polo sanitario (il progetto della cosiddetta Città della Salute e della Ricerca), che dovrebbe concentrare la nuova sede dell'Istituto Besta e dell'Istituto dei Tumori nelle aree ex-Falck di Sesto San Giovanni, ma anche dalla vicenda del progetto Cerba, nelle aree del Parco Agricolo Sud Milano in prossimità dell'Istituto Europeo di Oncologia guidato dal prof. Veronesi.

Ciascuna di queste complesse vicende ha avuto una propria storia; tuttavia, solo un tavolo metropolitano, capace di ragionare insieme sulla dimensione urbanistica, funzionale, economica e di servizio connessa a questi grandi progetti potrebbe condurre a definire una strategia territoriale metropolitana per la filiera della salute e della ricerca biomedica.

Un secondo esempio riguarda il tema della mobilità metropolitana. Come mostrato una molteplicità di indagini svolte nelle regioni urbane europee (Colleoni, 2011), il tema della mobilità e delle condizioni di accessibilità economiche e funzionali costituisce un tassello essenziale per definire i tratti di una "cittadinanza metropolitana". Ciò è tanto più vero in quanto i fenomeni di mobilità delle diverse "popolazioni metropolitane" (Martinotti, 1993; Pasqui, 2008) costituiscono una sfida radicale nei confronti degli approcci tradizionali alla sovranità territoriale.

Per le nuove popolazioni metropolitane (non solo per i pendolari giornalieri), la questione dell'accessibilità metropolitana, anche sotto il profilo dei costi di trasporto, è certamente fondamentale. Da questo punto di vista un progetto fondamentale che la Città Metropolitana potrebbe promuovere anche nel breve periodo è rappresentato dall'integrazione tariffaria, che potrebbe garantire una mobilità pubblica

effettivamente metropolitana. Riorganizzare il sistema tariffario, con rimodulazione delle tariffe extraurbane, omogeneizzazione delle tariffe del sistema del trasporto pubblico locale per medesime destinazioni, unificazione dei titoli di viaggio, rappresentano i tasselli di una più ampia strategia di promozione della mobilità sostenibile.

Infine, la Città Metropolitana ha ereditato dalla Provincia di Milano un cospicuo patrimonio di complessi scolastici omnicomprensivi (144 immobili suddivisi in 11 ambiti territoriali e organizzati in plessi scolastici complessi, che già in passato hanno svolto ruoli significativi di promozione culturale, sportiva, sociale ed educativa). Le scuole sono parte integrante di quello straordinario patrimonio parzialmente inutilizzato del *welfare* materiale, e una politica integrata promossa dalla Città Metropolitana sul suo patrimonio scolastico potrebbe fornire un esempio anche per i Comuni. Utilizzando l'Anagrafe dell'edilizia scolastica, in corso di aggiornamento su sollecitazione del Governo, come base di partenza unitaria di tutti gli interventi sui plessi scolastici di proprietà della Città metropolitana, si potrebbero promuovere azioni integrate sia dal punto di vista della messa in sicurezza e del ripristino funzionale, sia sotto il profilo dell'efficientamento energetico per garantire una maggiore integrazione tra diverse tipologie di intervento.

Si tratterebbe dunque di convogliare una quota di investimenti per co-finanziare “Contratti di Scuola”, ossia progetti integrati che prevedano insieme all'efficientamento energetico anche la possibilità di sostenere altre iniziative materiali e immateriali (sistemazione degli spazi aperti prospicienti o interni ai plessi scolastici, manutenzione e ripristino di impianti sportivi interni agli edifici stessi, ma anche iniziative per il sostegno dell'integrazione scolastica, finanziamento del personale per il prolungamento dell'apertura delle scuole al di fuori dell'orario scolastico etc..).

Queste iniziative dovrebbero essere connesse ad un patto tra Dirigenti scolastici, associazioni dei genitori e degli studenti, Città Metropolitana e Comuni. I “Contratti di scuola”, sull'esempio dei “Contratti di quartiere”, potrebbero anche essere attuati in forma di bandi competitivi, a condizione di favorire l'accesso al finanziamento (Pasqui, 2015a).

3. Considerazioni conclusive

Tutti e tre gli esempi portati all'attenzione mostrano che fare governo metropolitano dalla postazione della nuova Città metropolitana significhi innanzitutto costruire cantieri progettuali, con un ampio coinvolgimento degli attori economici e sociali, oltre che a quelli istituzionali.

Una strategia metropolitana, a partire da una agenda condivisa, deve essere dunque *alimentata di progetti concreti*, fattibili, capaci di attivare risorse differenziate (pubbliche e private) e di mobilitare attori.

Tutto ciò, ovviamente, è indispensabile ma non basta, così come non basta la volontà della nuova Città Metropolitana, oggi attore ancora molto fragile. Vi sono almeno *tre ordini di condizioni* perché una strategia territoriale possa attuarsi, sebbene incrementalmente.

Il primo ordine di condizioni è di natura culturale. Su questo fronte, in primo luogo, è necessario promuovere e irrobustire una nuova *cultura metropolitana*. È indispensabile cioè una forte iniziativa nei confronti delle classi dirigenti diffuse (politiche, amministrative, tecniche), in una prospettiva di consolidamento di una cultura della cooperazione metropolitana, che permetta anche la diffusione di buone pratiche.

In secondo luogo è essenziale che i processi in corso siano in grado di investire sulla *mobilitazione dell'innovazione e dell'intelligenza sociale diffusa*, dando maggiore spazio all'ascolto e alla partecipazione di parti sociali e interessi che non hanno finora contribuito appieno alla definizione di strategie per lo sviluppo e provando a identificare nuove coalizioni che rompano con i meccanismi consociativi e concertativi tradizionali e che possono contribuire a rafforzare e rinnovare le classi dirigenti locali.

In terzo luogo, la costruzione di forme e pratiche di governo metropolitano, in Europa, prende sovente le mosse da progetti istituzionali che riguardano il coordinamento e la messa in rete delle conoscenze prodotte dal, nel e sul territorio. Si tratta dunque di *promuovere centri di competenza* autorevoli, che supportino la

nuova istituzione metropolitana e offrano servizi efficienti e qualificati ai comuni e che possano rappresentare insieme attori e arene dei processi di innovazione.

Su tutti questi terreni il nesso tra consolidamento istituzionale e apertura agli attori economici e sociali appare un nodo centrale su cui si gioca, non solo a Milano, il destino stesso delle nuove Città metropolitane e la loro possibilità di accrescere efficacia ed efficienza dei processi di governo nei contesti metropolitani italiani.

4. Bibliografia

- Assolombarda (2014), *Piano strategico 2014/2016*. Milano.
- Assolombarda, DASTU (2014), *Il ruolo delle business communities nei processi di costituzione delle città metropolitane e di pianificazione strategica*. Milano, novembre.
- Balducci A. (2015), Le trasformazioni post-metropolitane e il modificarsi del legame tra spazio, forme dell'urbano e confini amministrativi. In Ambrosianeum, *Milano 2015 Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni, attese*. Milano: Franco Angeli. 41-54.
- Balducci A., Fedeli V. e Pasqui G. (2011), *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*. London: Ashgate.
- Camera di Commercio, Servizio Studi e Statistica, (2016), *Milano produttiva 2016*. Milano: Bruno Mondadori,.
- Città Metropolitana di Milano (2014), *Statuto della Città metropolitana*. Milano.
- Città Metropolitana di Milano (2016), *Milano metropoli reale, metropoli possibile. Piano strategico triennale del territorio metropolitano*. Milano.
- Colleoni, M., Urban Mobility, Accessibility and Social Equity. A Comparative Study in Four European Metropolitan Areas. In Pellegrino G. (ed.) *The Politics of Proximity. Mobility and Immobility in Practice*, London: Ashgate. 121-132.
- Dente B., Bobbio L., Spada, A. (2005), A Tale of Two Cities, *DISP*, 162: 41-53.
- Fedeli V., Pasqui G. (2016), Il ruolo delle business community nei processi costituenti delle aree metropolitane: uno scenario europeo. In Biondi V. (a cura di) *Milano metropoli possibile*. Padova: Marsilio.
- Martinotti G. (1993), *Metropoli*. Bologna: il Mulino.
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*. Milano: Jaca Book.
- Pasqui G. (2015a), Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale: una proposta per le scuole lombarde. In Cappellin R. et al. (a cura di) *Investimenti, innovazione e città*. Milano: EGEA. 407-412.
- Pasqui G. (2015b), Ripensare le politiche territoriali: la sfida della Città Metropolitana. In Ambrosianeum, *Milano 2015 Rapporto sulla città. La città metropolitana sfide, contraddizioni, attese*. Milano: Franco Angeli. 119-135.
- Perulli G. (2015), *Il piano strategico metropolitano*. Torino: Giappichelli.
- Provincia di Milano, DiAP (2006), *La città di città. Un progetto strategico per la regione urbana milanese*, Milano: gennaio.
- Provincia di Milano, DiAP (2007), *Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee*, Milano: giugno.
- Urban@it (2016), *Le città attraverso la crisi*. A cura di M. Cremaschi. Bologna: il Mulino.
- Vitali W. (2014), a cura di, *Un'agenda per le città. Nuove visioni dello sviluppo urbano*. Bologna: il Mulino.