

LA SOLITUDINE DELLE ISTITUZIONI, PROCESSI DECISIONALI E AUTONOMIA
LOCALE: *DE-CENTRARE* IL DECENTRAMENTO

Valeria FEDELI¹

¹ Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, via Bonardi 3, 20133, Milano

SOMMARIO

I grandi progetti infrastrutturali sono da alcuni anni al centro di vicende interessanti e significative di confronto tra le istituzioni preposte al governo del territorio. In particolare il caso della Pedemontana Lombarda è stato più volte fatto oggetto di valutazione, soprattutto inevitabilmente in ambito lombardo, in quanto contesto di un processo decisionale lungo, complesso e sofferto, esempio di un confronto-scontro tra le istituzioni locali preposte al governo del territorio. Un confronto tra istanze e priorità diverse tra loro, articolate in frame decisionali incapaci di dialogare e trovare gli spazi dell'accordo e che ha avuto come esito una estremizzazione del concetto di autonomia, un isolamento progressivo nella rivendicazione delle ragioni individuali delle istituzioni coinvolte, pure sempre in nome di un riferimento comune al concetto di interesse generale. Proprio a partire da questa tesi, e cioè che, è anche una improponibile declinazione del concetto di autonomia a costituire uno dei nodi problematici di simili processi di interazione interistituzionale nel contesto italiano, questo contributo intende aprire una riflessione a partire da un caso specifico, quello della nuova tangenziale est esterna di Milano, cercando di fare emergere alcuni nodi imprescindibili della questione che assumono una validità generale in questo tipo di situazioni.

1 DECENTRARE IL DECENTRAMENTO: RIPENSARE LE AUTONOMIE LOCALI

Nel suo recente testo, “City making, building communities without building walls”, Gerald Frug, propone una interessante riflessione sul senso dell’autonomia locale. L’idea di partenza è che le città, oggetto dell’interesse di Frug, e in particolare in America, siano state identificate a partire da un certo periodo dallo stesso sistema legislativo come attori collettivi “*able to contract, own property, and otherwise act in their own self-interest in the same way that individuals do*”. L’assimilazione della città ad un attore collettivo con i propri interessi e con una specifica identità, dice Frug, sottintende un richiamo ad un particolare concetto di soggettività, che è quello definibile in termini di “*centered sense of self*”; in questa prospettiva essere autonomi, dice l’autore, significa essere separati, riuscire a compiere una distinzione netta tra se stessi e gli altri. A partire da questo tipo di concetto di autonomia locale, il richiamo al locale, finisce per contenere tutti gli elementi che amplificano questa separazione: i confini individuano e distinguono un soggetto dall’altro, ogni soggettività guarda ai propri interessi e la conservazione dell’interesse locale diviene il principale obiettivo dell’azione; in questa prospettiva ogni città è definibile come attore individuale e collettivo al tempo stesso in grado di formulare-perseguire in completa autonomia i propri interessi. Su questo concetto di autonomia si fonda il potere e al tempo stesso la debolezza delle città americane: solo lasciandosi alle spalle l’idea di città come *centered self*, dice Frug invece le città potranno recuperare forza e significato nuovi. *Decentering decentralization*, decentrare il decentramento allora è il tema attorno a cui si concentra l’attenzione dell’autore, cioè decostruire il senso di *centered self* su cui spesso si è andato consolidando il decentramento dei poteri: “*defining city power in terms of intercity collaboration rather than local autonomy requires rethinking what cities are and why we want to empower them*”. Decentrare la soggettività delle autonomie locali, a tutti i livelli, può significare molte cose, ma in generale suggerisce di smontare da un lato l’isolamento di queste e metterne in evidenza la natura relazionale, e quindi la loro situazione nel tempo e nello spazio- il loro *situated self*- dall’altro implica smontare il riferimento alla identità come *idem sentire* e rilancia la necessità del riconoscimento delle differenze degli interessi che interagiscono su un territorio, superando l’idealismo del richiamo comunitario- in una prospettiva che Frug propone in termini di *post-modern self*.

La prospettiva aperta dalle posizioni di Frug risulta utile nel nostro caso per individuare le condizioni in cui si sono svolti e sembrano tuttora destinati a svolgersi processi simili a quelli della Pedemontana Lombarda: la solitudine e la separazione è forse infatti una delle caratteristiche di fondo che ha contraddistinto gli attori che ne sono stati protagonisti. Se si

rileggono alcuni dei resoconti che fino ad oggi ne sono stati pubblicati, l'impressione è proprio quella dell'affollarsi di attori isolati su una o più delle scene che hanno costituito l'intero processo. *Solo* lo Stato, nell'assistere naturalmente al confronto tra le istituzioni locali e ricercare una soluzione ai problemi di accessibilità a Malpensa, rispetto anche alle pressioni della UE. *Sola* la Regione a dovere sostenere il peso di una concessione autostradale ormai assegnata e difficilmente revocabile e a cercare risorse per risolvere problemi improcrastinabili di congestione della rete infrastrutturale. *Sole* le Province, alla ricerca di un ruolo e spesso in competizione con la Regione, ma anche con gli stessi Comuni, ostinate nel procedere autonomamente in un percorso che non le poteva vedere protagoniste, e che pure le ha viste comportarsi con difficoltà come attori del coordinamento, o mediatori nel conflitto. *Soli* infine spesso anche i Comuni. isolati rispetto alla Regione, prima divisi per province nel processo, impossibilitati a confrontarsi tra loro su un progetto regionale, poi costretti a contrattare singolarmente con la Regione sul tracciato (si veda in particolare Pucci, Zuffi, 2003), anche in assenza o a fronte dell'indebolimento dei legami trasversali che le appartenenze politiche un tempo assicuravano. *Isolati* forse anche i consulenti, tecnici e mediatori al tempo stesso e l'Università, nel ricercare modi di riaprire il dialogo. Il consolidarsi dell'isolamento, il rafforzamento della solitudine degli attori, è stato l'esito visibile di un processo in cui eppure gli attori più volte hanno avuto modo di rompere i confini e aprire il dialogo, anche attraverso occasioni innovative: il Comitato di Coordinamento nel 1998 poi divenuto nel 1999 Conferenza dei Sindaci, poi la sottoscrizione dell'accordo di programma tra Regione e Sindaci e il nuovo Accordo di Programma quadro sul sistema viabilistico integrato del nord Milano tra Regione e Stato, infine la pre-conferenza dei servizi nel 2001. L'isolamento però è stato una condizione di fatto, ma spesso anche una condizione ricercata: ogni attore ha giocato in fondo la carta strategicamente, come se ricentrando su se stesso il problema potesse di fatto risolverlo. L'isolamento è stato l'esito del processo: le decisioni finali hanno lasciato scontenti tutti e ampliato la separazione tra le istituzioni, la diffidenza, riducendo gli spazi per il dialogo e la cooperazione. I comuni hanno interrotto bruscamente il dialogo iniziato con la Regione e con le Province, ma spesso si sono trovati a rivivere duri momenti di contrapposizione interna anche alla associazione che li aveva visti riuniti. E spesso Regione e Provincia, hanno fatto fruttare a proprio favore queste contrapposizioni. In questo modo hanno riportato in superficie manifestazione della sindrome NIMBY che inevitabilmente in queste situazioni finisce per trovare spazi per emergere- ma perché proprio a me?- nonostante le premesse per un suo superamento fossero state evidenti nel modo in cui, anche grazie alla interazione con l'Università l'associazione tra i comuni aveva cercato di reimpostare in maniera pro-attiva e responsabile il processo stesso.

In un contributo ad un convegno presentato un anno fa (Fedeli, 2003), di cui questo riprende nella parte iniziale i contenuti, cercavo di fare il punto su quanto successo a partire proprio da

questa situazione di stallo concludendo che se le vicende della Pedemontana Lombarda potevano essere lette alla luce di questa prospettiva in termini di una sconfitta del dialogo tra istituzioni (in particolare tra la Regione e i Comuni), era però vero che proprio dall'esito negativo del dialogo attorno al progetto Pedemontana, si erano andate strutturando nuove forme di relazionalità tra le amministrazioni locali protagoniste della vicenda stessa. Proprio infatti a partire dalla *sconfitta- e dalla rottura della compagine-* dei Comuni che si erano opposti alla declinazione autostradale del tracciato della Pedemontana, hanno avuto avvio alcune interessanti pratiche di coordinamento tra i Comuni, che stanno cercando oggi di consolidare una abitudine all'esercizio dell'azione pubblica in forma coordinata sui propri territori attraverso la costituzione di cornici istituzionali adeguate. Queste pratiche *-prove-*strategiche di dialogo tra istituzioni promosse dal basso sono un esito indiretto del progetto infrastrutturale della Pedemontana, ma forse tra i più potenti di tutto il processo. A distanza di un anno queste esperienze¹ ancora aperte mettono in evidenza come si siano aperti diversi spazi di coordinamento tra alcune delle istituzioni coinvolte in processi decisionali complessi; contemporaneamente in altri processi decisionali oggi in corso su progetti di grandi infrastrutture si stanno rinnovando e amplificando alcune delle difficoltà emerse nel corso del processo decisionale della Pedemontana Lombarda: è ancora dunque assolutamente non risolto il problema della solitudine delle istituzioni. In particolare il contesto della regione urbana milanese evidenzia diversi processi decisionali che sembrano correre il rischio di ripercorrere le vicende della Pedemontana: si tratta della nuova tangenziale est di Milano, del collegamento autostradale Milano- Brescia (BREBEMI), del collegamento tra la Pedemontana e la BREBEMI, la IPB, per citare solo tre dei casi più noti e discussi in questi giorni. In questo contributo si intende analizzare la prima di queste tre esperienze attraverso alcuni documenti ufficiali per evidenziare come la solitudine delle istituzioni che nasce dalla incapacità di decentrare il decentramento sia ancora oggi una realtà di notevole rilevanza e all'interno della quale oggi siamo chiamati a offrire un contributo importante in quanto osservatori esterni o potenziali accompagnatori dei processi.

¹ In primo luogo quello che localmente alcuni comuni coinvolti nella vicenda pedemontana hanno iniziato a mettere in campo sotto l'etichetta della pianificazione strategica, in secondo luogo il processo a cui ha dato avvio la Provincia di Milano in seno alla costruzione del Piano territoriale di Coordinamento Provinciale, in terzo luogo l'ipotesi di dare forma e riconoscibilità istituzionale al coordinamento tra alcuni dei comuni protagonisti delle vicende della pedemontana, a cavallo tra la provincia di Milano e la provincia di Bergamo. Sullo sfondo sta una novità importante e cioè quella introdotta dalla modifiche al titolo V della costituzione in conformità alla adozione del testo unico degli enti locali, il TUEL nel 2000.

2 LA TANGENZIALE EST ESTERNA DI MILANO: GLI SPAZI PER IL DIALOGO

2.1 L'associazione dei Comuni per la mobilità sostenibile

Nel documento “Tangenziale Est esterna di Milano, Osservazioni al progetto preliminare ed allo studio d’impatto ambientale *a norma dell’art.3, comma 5, D.Lgs.20 agosto 2002, n.190*” pubblicato l’11 luglio 2003 dalla Associazione Comuni per la mobilità sostenibile e disponibile sul sito della sezione Lombarda dei Verdi costituisce l’ultimo recente atto di un processo decisionale già lungo, anche se relativamente recente che si sta svolgendo nel settore orientale della Provincia di Milano.

Il documento è firmato dalla Associazione Comuni per la mobilità sostenibile, una associazione legalmente riconosciuta, costituita il 10 ottobre del 2002 da 34 comuni della provincia di Milano, come luogo della discussione pubblica di uno dei più importanti progetti infrastrutturali recentemente riproposti dalla amministrazione provinciale di Milano, quello della nuova tangenziale est esterna- con “l’obiettivo di promuovere il Coordinamento dell’azione delle amministrazioni locali e definire, a scala sovracomunale, strategie unitarie di intervento rispetto alle complesse tematiche relative alla realizzazione delle ipotetiche infrastrutture autostradali Brebemi e Tangenziale est-est”. Attorno a questo progetto, la cui proposta ha una lunga storia, e che recentemente è stato inserito anche nella versione oggi in fase di approvazione del nuovo Piano territoriale di Coordinamento Provinciale, si sta riproducendo una vicenda per molti versi simile a quella della Pedemontana Lombarda. Il processo decisionale su questa infrastruttura ha inizio indirettamente nel giugno del 2000 quando la realizzazione della tratta autostradale tra Brescia e Melzo viene inserita nel documento di programmazione economica del Governo, per la priorità legata alla necessità di ripensare una delle tratte autostradali più trafficate d’Italia. All’atto della formazione, a distanza di due anni, l’Associazione dichiara di condividere l’urgenza dell’intervento, ma al tempo stesso richiede “un disegno strategico che preveda un programma di priorità”. Alle spalle molti dei Comuni che decidono di aderire alla Associazione hanno una altra esperienza articolata e sofferta, quella della firma nel 1995 dell’Accordo di Programma per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità Milano-Venezia, una vicenda che li ha visti contrattare singolarmente con le istituzioni e gli enti interessati. Costituendosi in Associazione i Comuni decidono di attuare una diversa strategia basta sul coordinamento delle amministrazioni locale e desiderosa di superare il metodo della contrattazione individuale.

A partire da questa innovazione, che costituisce lo strumento che dà forma ad un modo diverso di dialogare tra loro e con le istituzioni e gli enti interessati dal progetto, essi evidenziano i nodi attorno a cui si struttura il problema. L'arretratezza della condizione infrastrutturale dell'area, su cui essi concordano per altro con coloro che promuovono il progetto, è essa stessa sostanzialmente imputabile proprio a quello che appare come il nodo centrale della contrapposizione sul progetto stesso, e cioè la mancanza di una abitudine all'copianificazione e al dialogo nell'area: il ruolo giocato dalla città capoluogo, Milano, alla quale vengono riservati finanziamenti pari a cinque, sei volte superiori a quelli previsti per l'intera provincia, viene additato come un atteggiamento di tipo individualistico- città egoista, così viene definita Milano. Per i comuni appare dunque evidente che si debbano trovare alternative basate su una visione programmatica di 'governo metropolitano': dichiara il sindaco di Melzo Barbaro, capofila della Associazione "Il referendum confermativo dell'ottobre 2001 sulla riforma federalismo dello Stato ha elevato a rango costituzionale l'area metropolitana. Ciò deve farci pensare che tutte le fasi attuativa e realizzativa della legislazione statale e regionale deve svilupparsi in forme adeguate di collaborazione con i Comuni che risultano essere i veri protagonisti dell'attività amministrativa (nuovo art. 118 della Costituzione) e che ormai non si può liquidare come attività subalterna. Quindi i Comuni, per il principio della gerarchia delle fonti sul piano costituzionale, non possono restare privi di significato".

Accanto alla discussione sul metodo del dialogo interistituzionale, fin dal momento della costituzione l'Associazione propone in alternativa alla realizzazione della nuova tangenziale est la riqualificazione di una strada provinciale esistente, la SP39, Cerca e di altri tracciati a sostegno di essa e del raccordo tra la BREBEMI e l'ingresso in città: l'idea è quella di non semplicemente contrapporsi alle ipotesi sul tavolo, ma di dimostrarne le qualità e le fattibilità. I comuni convengono sulla necessità di dare soluzione al problema, ma come nel caso della Pedemontana ritengono che quella proposta dalla regione non sia la via migliore: "La convinta contrarietà a queste soluzioni infrastrutturali (Brebemi e tangenziale est-est) non si basa sul disconoscimento della urgente necessità di dare soluzioni all'oggettivo bisogno più volte registrato dalla criticità viabilistica, bensì sulla consapevolezza che per fare ciò bisogna utilizzare, ampliare, riqualificare il sistema trasportistico esistente per raggiungere lo stesso obiettivo, senza violentare il territorio e la sua vocazione attraverso scelte più facili o sbrigative oltre che di maggior costo per l'utente, rovinando un patrimonio collettivo insostituibile quale è il territorio". Per dimostrare questo l'associazione dei sindaci incarica i propri esperti di verificare le ipotesi della Regione. La Società Polinomia s.r.l., diviene il consulente dei comuni: al suo interno si ritrovano alcune delle figure professionali che erano state protagoniste di analoghe valutazioni fatte per la Pedemontana dai comuni del

Vimercatese e della Bergamasca. I comuni dunque definiscono dei propri esperti, mettendo in discussione le analisi effettuate dalla Regione, ma anche le proposte relative alla gestione dell'opera: sembra mancare in particolare agli occhi dei comuni la capacità di fare i conti con l'effettiva capacità di autofinanziamento- l'opera dovrebbe andare in project financing- di opere spesso in competizione tra loro, in cui l'introduzione del pedaggio potrebbe costituire elemento disincentivante all'uso e quindi anche minante la fattibilità stessa dell'opera. I comuni richiedono quindi una verifica accurata della fattibilità dell'opera; allo stesso tempo chiedono che entri nella valutazione del costo dell'opera anche tutto ciò che concerne le 'altre risorse pubbliche': l'ambiente e gli spazi liberi. In questo modo mettono in discussione la qualità del progetto e la sua fattibilità economica; mettono cioè in discussione le scelte tecniche elaborate da altre istituzioni e i valori su cui queste sono state strutturate. Mettono in discussione cioè la natura di bene pubblico che deve essere assegnata all'opera così come configurata nell'ipotesi allo studio.

In terza istanza i comuni definiscono un quadro delle problematicità dell'intera area metropolitana avanzando una serie di immagini strategiche per il futuro della regione urbana milanese, che sostanzialmente mira a ribaltare il rapporto tra la città capoluogo e il suo hinterland: "La strategia perseguita a questo proposito nel corso degli ultimi lustri si basa su una netta distinzione tra la Città di Milano, densa e ben dotata di infrastrutture di trasporto pubblico (a partire dalle tre linee della metropolitana), e l'*hinterland* esterno, molto più povero di servizi, anche laddove raggiunge densità territoriali elevate. Questa distinzione così netta finisce per imporre la rottura di carico ai confini del Comune di Milano, ovvero in corrispondenza dell'anello delle tangenziali. E' una strategia che può risultare efficiente nel proteggere il capoluogo, ma che espone i comuni della prima corona ad una crescente pressione del traffico, come del resto ben evidenziato dai carichi gravanti sulla tangenziale Est (e non deviabili su tracciati più esterni). Una soluzione alternativa a quella sino ad oggi praticata prevede una graduale estensione del sistema di trasporto pubblico verso l'esterno dell'area metropolitana, in modo da anticipare quanto più possibile la rottura di carico, difendendo così la congestionata prima corona. La limitatezza delle risorse pubbliche disponibili vieta di pensare a questo potenziamento nei termini di una estensione della rete metropolitana di Milano. Impone invece di seguire la strategia adottata da quasi tutte le grandi metropoli europee, finalizzata ad un migliore utilizzo della rete ferroviaria esistente, mediante servizi metropolitani del tutto simili a quelli in funzione dentro la Città di Milano. Chiunque abbia viaggiato un po' all'estero ha certamente avuto modo di sperimentare l'efficienza dei servizi *RER* parigini, od *S-bahn* tedeschi, nati negli anni Sessanta e Settanta proprio per rispondere ai problemi derivanti dall'uscita della popolazione dalle città". Ragionando sulla base di queste affermazioni i sindaci propongono di ripensare anche le maggiori infrastrutture della regione urbana milanese, sulla base di una diversa geografia del progetto, che rifletta la

articolazione multipla e non tradizionale della regione urbana allargata: ripensano così il significato e le potenzialità di alcuni grandi progetti per Milano: dal passante che deve iniziare a funzionare come elemento centrale del servizio ferroviario metropolitano (“non deve limitarsi ad innalzare l’accessibilità delle zone centrali di Milano, ma deve inserirsi in un contesto integrato, che consenta di raggiungere facilmente, anche con il mezzo pubblico, le stazioni e fermate esterne -in una logica di interscambio diffuso-, ed anche le polarità interne che, pur non essendo centrali, si trovano nei pressi delle grandi linee ferroviarie - si pensi alle grandi areedismesse della Bicocca, di Porta Vittoria, di Sesto San Giovanni”), alle estensioni possibili delle linee metropolitane e la nuova linea ad alta capacità Milano-Verona-Padova, “che dovrebbe inserirsi in un contesto mirato non tanto alla ricerca di prestazioni «estreme» su singole relazioni, quanto alla velocizzazione di tutti i servizi principali: a partire da quelli che collegano Brescia a Milano”. Lavorando in questo modo i sindaci propongono dunque una rilettura pertinente e calata sul contesto locale delle infrastrutture che lo debbono attraversare nei prossimi decenni: e questo esercizio spinge l’associazione dei comuni a proporre anche un diverso modello di infrastruttura autostradale a servizio del territorio di carattere metropolitano, con soluzioni tecniche adeguate e differenziate per contesti altamente insediati quali quelli dei loro territori amministrativi. Si tratta di uno sforzo immaginativo non indifferente: di una proiezione progettuale che dimostra la maturazione di molti nodi, e soprattutto una capacità di lettura del territorio e delle sue trasformazioni che non può non colpire: lo sforzo proposto dalla associazione è quello di pensare una rete infrastrutturale diverse, adeguata a esigenze nuove e molteplici di spostamento a cui l’autostrada intesa come progetto tradizionale di flussi veloci non sembra capace di dare risposta: per lavorare in questa direzione i sindaci sono disponibili a dei compromessi, quali la introduzione del pedaggio ad esempio.

A partire da queste tre istanze dunque si articolano le preoccupazioni dei sindaci: preoccupazioni tecniche, ma anche preoccupazioni di natura istituzionale. Si preoccupano del nodo della sostenibilità ambientale, ma anche richiamano alla verifica di fattibilità economica dei progetti: così facendo richiamano alla responsabilità delle scelte le istituzioni stesse e al tempo stesso mettono in discussione non la natura di bene pubblico delle opere da realizzare in maniera generale, ma il modo in cui essa è declinata: bene pubblico è non solo la soluzione del problema di mobilità alla grande scala, ma bene pubblico da mettere sul tavolo è anche la soluzione delle questioni di interesse pubblico locale misurata nelle scelte tecniche. Ma anche bene pubblico è quello che deriva dalla fiducia nella realizzabilità del progetto proposto: e ancora bene pubblico è quello legato alla capacità di interagire tra istituzioni per produrre opere di interesse generale. In discussione dunque non è semplicemente il passaggio di una grande opera pubblica, ma la natura e le caratteristiche di un’opera che non nasca dal confronto tra gli attori pubblici che attorno ad essa si muovono e che rischi di essere non solo

una *non soluzione* ai problemi a cui vorrebbe dare risposta, ma anche un elemento di rottura di dialogo e cooperazione tra i *pubblici* che interagiscono il territorio.

2.2 Il piano d'area Adda Martesana e il PTCP di Milano

La costituzione dell'Associazione è il mezzo che i Comuni per sollecitare il confronto in maniera costruttiva e evitare questo duplice rischio: *l'in-appropriatezza* dell'opera e la *non appropriazione* di essa come occasione comune di costruzione di beni pubblici. Per lavorare attorno a questi due rischi i sindaci hanno in realtà non uno ma due tavoli: uno è appunto quello dell'Associazione: è il luogo della verifica tecnica delle possibili alternative al tracciato, l'altro è un tavolo attorno a cui siedono molti dei sindaci che aderiscono all'associazione ed è quello del tavolo di coordinamento 11, tavolo in cui sono raggruppati tutti i sindaci dell'area Adda Martesana secondo le procedure definite dal PTCP di Milano per la copianificazione.

Il D.lgs. 267/00 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" al CAPO II – PROVINCIA, all' Art. 20, stabilisce che la Provincia ha il compito di raccogliere e coordinare le proposte avanzate dai comuni, ai fini della programmazione economica, territoriale ed ambientale della Regione. A queste indicazioni dettate dal testo unico si aggiungono nel caso Lombardo quelle presenti in particolare nella L.R. 1/2000 "Riforma del sistema delle autonomie in Lombardia" che stabilisce che vengano trasferite alle province "funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale" tra le quali l'approvazione del PTCP, "la verifica sulla compatibilità dei piani regolatori generali comunali e relative varianti" e l'esercizio dei poteri sostitutivi in materia urbanistico-edilizia. In particolare "nell'esercizio delle funzioni trasferite la provincia assicura il confronto con i comuni, le comunità montane e gli altri enti locali e funzionali, attraverso appositi strumenti di concertazione". A questo scopo in ogni provincia è istituita una **conferenza dei comuni** e delle comunità montane", con funzioni consultive e propositive nell'ambito delle materie trasferite alle province attinenti il territorio e l'urbanistica.(...) Nel predisporre il PTCP "la provincia assicura la partecipazione attiva dei comuni, delle comunità montane, degli altri enti locali e delle autonomie funzionali e persegue la coerenza degli obiettivi di piano con le esigenze e le proposte manifestate da tali enti acquisite in via preventiva; nella medesima fase, la provincia può chiedere alla Regione apposita consultazione diretta ad ottenere orientamenti ed informazioni sulle linee generali di assetto del territorio regionale di cui al comma 2, lett. c), nonché sugli strumenti di pianificazione e programmazione regionali necessari per la redazione del piano". Infine "Il piano territoriale di coordinamento provinciale è adottato dalla provincia previo parere obbligatorio della conferenza prevista dal comma 7, dal quale la provincia può discostarsi in base a puntuale

motivazione; il parere deve essere espresso entro novanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali si intende favorevole (...).

All'interno di questi due riferimenti di legge si colloca l'esperienza della provincia di Milano, che nel corso della seconda metà degli anni novanta ha dato avvio alla costruzione del Piano territoriale di coordinamento provinciale, il cui lungo processo di elaborazione ha accompagnato le alterne vicende politiche e istituzionali della provincia stessa. Sullo sfondo di questo processo è rimasta però, si potrebbe dire quasi, in maniera programmaticamente fertile, una particolare dimensione fondativa della pianificazione provinciale e cioè quella del 'coordinamento'. Nel quaderno n°1 della collana dei Quaderni del Piano per l'area metropolitana Milanese, il documento 'Prime linee per il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)', approvato dalla Giunta provinciale in data 30 aprile 1996, viene avanzata per la prima volta ufficialmente l'idea di un piano concepito "nell'ottica della futura città metropolitana, che ha specifici compiti di pianificazione territoriale e sarà dunque strumento per governare un territorio particolarmente complesso", il cui processo di formazione dovrà pertanto passare attraverso la definizione di uno schema fondamentale da sottoporre alla consulta dei comuni e del consiglio provinciale e poi attraverso una seconda fase di redazione definitiva 'anche attraverso le consultazioni dei comuni organizzate per circondari'. A partire da questa prima ipotesi il processo di piano ha trovato una sua prima formalizzazione nell'approvazione da parte della precedente amministrazione del Progetto di PTCP dell'aprile del 1999, revocato poi dalla successiva amministrazione nel giugno del 1999, che ha ri-innescato il processo di pianificazione presentando nel febbraio del 2001 le 'Linee guida per il PTCP'. Nel passaggio da una amministrazione all'altra, al di là dei contenuti delle diverse versioni del piano, è rimasta aperta la questione dei modi in cui costruire proprio la dimensione del coordinamento: il primo PTCP del 1999 dichiarava infatti la 'necessità di affrontare i grandi problemi alla scala metropolitana'; in assenza però di una apposita legge che chiarisse i modi e i termini di applicazione di questo principio, la provincia stessa aveva definito un iter di approvazione che prevedeva 'la presa d'atto del consiglio provinciale relativa al progetto di PTCP, dopo la quale esso sarebbe stato inviato ai comuni e adottato dal consiglio provinciale stesso dopo il parere dell'assemblea dei sindaci'. Dopo una prima fase di partecipazione diretta, la provincia prevedeva di attivare una forma istituzionale di confronto, il circondario e alcuni strumenti di "verifica", "approfondimento" e "sviluppo della stessa pianificazione territoriale", cioè i "piani d'area" e i "programmi di promozione territoriale di area vasta"- intesi come "esempi fondamentali della prospettiva di sviluppo della collaborazione tra provincia e comuni, che è in pratica, il motore essenziale stesso del Piano territoriale'. A questa stessa impostazione, anche se in un contesto ridefinito dal punto di vista giuridico- istituzionale e politico, si ispira anche la scelta metodologica compiuta dalla attuale amministrazione provinciale di organizzare il confronto con i comuni attraverso l'istituzione di "tavoli di coordinamento", in cui discutere "i temi di importanza

sovracomunale sollevati dai comuni, così come le proposte contenute nel documento di piano elaborate dalla precedente amministrazione provinciale, nei documenti regionali e negli strumenti di programmazione di settore della regione, della provincia e degli altri enti”. A questo scopo sono stati individuati 12 tavoli di collaborazione (tavoli interistituzionali) che a partire dai primi mesi del 2000 sono stati chiamati a lavorare alla definizione di appositi documenti di inquadramento. A questo scopo la provincia ha definito come finalità dei 12 tavoli “la costruzione di un quadro conoscitivo condiviso del territorio provinciale, l’individuazione delle condizioni di sostenibilità e la valutazione delle scelte di pianificazione in fase di formazione o revisione del PTCP”. Il PTCP prevede nella sua attuale configurazione un particolare percorso di co-pianificazione, articolato in sei momenti: i tavoli interistituzionali, gli accordi di collaborazione, l’analisi e la valutazione concertata delle scelte e delle iniziative in itinere, le linee guida, i documenti di intesa, la conferenza dei comuni e l’ufficio di presidenza. I tavoli, 12, sono stati intesi e proposti ai comuni come aperti, anche se contemporaneamente come strutture stabili di coordinamento. Per formalizzare il percorso di copianificazione intrapreso con i comuni sono stati sottoscritti in alcuni dei tavoli, degli ‘accordi di collaborazione’, intesi come adesioni alla comune volontà di costruire un quadro conoscitivo sulla base del quale formulare scelte progettuali da predisporre in un secondo momento attraverso la stesura e la firma di un ‘documento di intesa’. All’interno dei tavoli durante il 2000 si è svolta una raccolta critica “dei progetti, delle iniziative e delle azioni che i comuni hanno avviato o programmato, al fine di verificarne la coerenza rispetto agli obiettivi e alle politiche di scala maggiore e di coordinarne gli effetti sul territorio provinciale”. In contemporanea e dopo la prima fase di raccolta degli indirizzi emergenti nei tavoli interistituzionali, è stato elaborato il documento “Linee guida sul PTCP”, inteso come documento direttore attraverso cui sollecitare il confronto, analitico e progettuale, con i comuni. Al termine di questa prima fase, con ogni tavolo è stato elaborato un documento di intesa: “il documento di intesa definisce secondo questa impostazione le azioni, gli interventi strategici e i contenuti relativi ai tre sistemi territoriali, paesistico-ambientale e difesa del suolo, infrastrutturale della mobilità e insediativo, per l’ambito di riferimento. I documenti di intesa rappresentano pertanto degli elaborati progettuali preliminari propedeutici alla costruzione del PTCP”.

Come si vede una cornice complessa e innovativa i cui esiti, non sono stati per ora oggetto di una pubblica discussione, ma che sta di fatto accompagnando pratiche di governance a carattere metropolitano all’interno della provincia di Milano. I comuni raccolti in tavoli di coordinamento hanno aderito in maniera più o meno interessata e fiduciosa al processo: alcuni riuscendo ad inserirsi in esso e a trovarvi punti di convergenza rispetto ad esperienze di cooperazione intercomunale già avviate (si veda il caso del Nord Milano, che ha stretto con la provincia di Milano una convenzione con cui la provincia si è impegnata a fare proprie le

strategie che i quattro comuni del Nord Milano stavano discutendo all'interno del Piano Strategico); in altri casi i comuni hanno stentato a avviare il dialogo con la provincia e non sono riusciti ad arrivare alla formulazione dei documenti di intesa e agli accordi di collaborazione. È ora la partita dei piani d'area che sta riaprendo per alcuni di essi la possibilità di rientrare in questo processo di dialogo estremamente sperimentale in cui forse anche la Provincia si è messa alla prova.

In questo senso si stanno muovendo ora proprio gli stessi comuni dell'area analizzata che stanno riaprendo dopo alcune difficoltà iniziali e in collaborazione con il DIAP del Politecnico di Milano, il dialogo interrotto nel corso del processo di costruzione del PTCP: si tratta di un secondo tavolo essenziale per la questione che stiamo cercando di trattare, quella del dialogo tra le istituzioni. Se infatti al primo tavolo, quello della Associazione dei comuni per la mobilità sostenibile, si gioca infatti la partita più specificamente relativa al progetto infrastrutturale, è su questo tavolo che si giocano le questioni più ampie del dialogo tra istituzioni: scegliendo infatti di tornare ad aderire a questo percorso di copianificazione. All'interno dei confini un po' stretti, ma comunque innovativi, che ad esso vengono assegnati, i comuni e la provincia dichiarano la propria volontà a mantenere aperto un dialogo. Da una parte i comuni infatti non sembrano interessati ad una contrapposizione di tipo ideologico con la provincia: la mancanza, l'assenza del piano territoriale di coordinamento è infatti stata un pesante ostacolo per tutti. Tutte le amministrazioni locali concordano sulla necessità di un quadro di regole condivise su cui muoversi per la sostenibilità complessiva delle trasformazioni: il ptcp è visto come una possibile cornice comune, che rende più semplici alcune scelte e facilita anche le procedure. D'altra parte la Provincia stessa decidendo di confermare la procedura del piano d'area, inteso come approfondimento e contributo locale alle scelte strategiche generali, riconosce alle amministrazioni locali la capacità di lavorare a percorsi progettuali fertili e innovativi. Si tratta di uno spazio di dialogo del tutto da esplorare, a cui i comuni si aprono forse all'inizio con diffidenza, talvolta con aspettative eccessive- quando chiedono ad esso di essere il luogo per mettere completamente in discussione le scelte del ptcp. Ma di fatto esso è lo spazio residuo del dialogo: è il contributo dei comuni e lo spazio che la provincia per ora riesce a lasciare aperto al confronto. È lo spazio in cui forse gli stessi Comuni hanno la possibilità di capire come la stessa Provincia sia stretta tra limiti d'azione ritagliati da altri spazi istituzionali. È anche infine lo spazio in cui i Comuni possono imparare a collaborare, o anche più semplicemente a sedersi al tavolo e ascoltare le ragioni degli altri. Se in generale è possibile valutare solo parzialmente gli esiti di questa vicenda, il percorso potrebbe essere interessante e fertile. Infatti, ad esso sia la Provincia che i Comuni sono arrivati in un momento in cui forse i tempi non sono ancora maturi per un dialogo tra le parti, soprattutto in un contesto politico che non vede allineati la maggioranza dei comuni con la provincia: e questa stessa forse ha avviato un processo che richiede una grande maturità e a

cui forse, un ente così giovane, forse non può offrire più di ciò che sta facendo. Ma in generale questa esperienza da un lato è un esperimento di rottura dell'*isolamento tra le istituzioni*, anche alla ricerca di un ruolo e di una riconoscibilità dell'ente provincia, in un ambiente difficile e complesso quale quello della area metropolitana milanese, da lungo alla ricerca di nuove forme di governance a carattere metropolitano. Dall'altro gli stessi comuni hanno iniziato a rompere il *proprio isolamento* sollecitati da questa cornice organizzativa a carattere operativo: alcuni si sono avvalsi di questa possibilità di rinnovato dialogo in due modi: ritrovando un modo per parlare con la provincia, altri ritrovando un modo per parlare tra di loro, non solo per fare valere la propria voce rispetto alla provincia stessa, ma per ritrovarsi un po' meno soli. Emerge infatti tra coloro che in questo momento stanno sperimentando la cornice dei piani d'area, l'idea che questa possa essere una occasione per rilanciare il coordinamento e non solo evitare scelte calate dall'altro sul territorio da altri enti e istituzioni, ma proporre ipotesi progettuali innovative e infine essere meno soli nell'affrontare le difficili scelte che caratterizzano la quotidianità della vita dei sindaci delle singole amministrazioni locali.

3 GLI SPAZI DEL CONFRONTO

L'Associazione dei Comuni, che in un anno di lavoro ha prodotto un rapporto analitico di valutazione sull'ipotesi proposta dalla Regione e una ipotesi alternativa di tracciato e il tavolo del Piano d'area, che è arrivato alla conclusione della prima fase di lavoro, aprendo diverse occasioni di interazione e dialogo tra la provincia e i comuni, e tra le stesse amministrazioni comunali non sempre uniformemente schierate, sono dunque gli spazi del dialogo che restano a queste istituzioni per rompere l'isolamento: si tratta di spazi importanti e che non vanno persi e che stanno producendo materiali diversi ma essenziali. L'intreccio di questi due tavoli pone in se stesso delle questioni rilevanti e su cui mi sembra essenziale chiudere questo paper in maniera aperta e interrogativa. Il dialogo tra le istituzioni è difficile: soprattutto in un contesto in cui grandi scelte vedono sovrapporsi autonomie locali recentemente riformulate e alla ricerca di un proprio ruolo, di una propria collocazione. Le figure rinnovate dei sindaci, con i nuovi compiti e poteri localmente riconoscibili si giocano in queste partite la propria *accountability*, la propria responsabilità diretta rispetto ai cittadini, all'interno di una prospettiva temporale piuttosto ridotta; dall'altra parte stanno le regioni rafforzate nel quadro di un progetto federale che sta lentamente prendendo forma e che le chiama a esercitare un ruolo del tutto nuovo nei processi decisionali relativi al territorio; in mezzo stanno le provincie, esperienze ancora spesso poco mature politicamente e strette tra competenze non sempre chiare e una articolazione interna dei poteri ancora spesso ben poco consolidata, spesso orfana dei legami organizzativi tradizionali- le appartenenze partitiche ad esempio risultano sempre meno efficaci per definire gli schieramenti. A margine rimane ancora uno

stato centrale che torna spesso ad esercitare ruoli non più appropriati, sottraendo con alcuni provvedimenti recenti, quegli spazi dell'autonomia che ha solo da poco concesso. I grandi progetti infrastrutturali sono proprio alcuni dei luoghi attorno a cui questi ruoli in riformulazione più si trovano a fare attrito: da un lato la portata delle questioni richiede sempre di più una capacità di riarticolare in maniera innovativa la discussione sui beni pubblici, sollecitata dall'urgenza di ritrovare la necessaria *coesione* tra le istituzioni preposte al governo del territorio per superare situazioni di emergenza ormai difficilmente sostenibili. Dall'altro essa si scontra inevitabilmente con la difficoltà di trovare una definizione univoca di ciò che costituisce bene pubblico, e viene ulteriormente messa in tensione dalla natura frammentata dei contesti decisionali e dal costituirsi del pubblico localmente- delle *articolarioni locali del pubblico*. In mezzo a questi processi si trovano con sempre maggiore frequenza le università, talvolta i consulenti privati. Sono le prime soprattutto- ma anche i *planner*, gli urbanisti, in generale devono attivare quest'attenzione- a dovere mantenere costante la propria attenzione su un compito fondamentale: quello suggerito nelle prime righe di questo paper attraverso le parole di Frug. Riportando sul tavolo la necessità di ricentrare le autonomie locali a partire da una costruzione dei beni pubblici di natura relazionale, le Università devono ampliare e non restringere i luoghi del dialogo tra istituzioni, i tavoli in cui ognuno deve imparare a mettere a confronto i propri frame interpretativi (Schon, Rein), a mettersi nelle scarpe degli altri- ritrovando nel sapere tecnico non tanto la possibilità di contrapporre una proposta all'altra, ma un modo per verificare le alternative e metterle a confronto con la loro sostenibilità, che non è solo tecnica- ambientale o territoriale che essa sia- ma è anche prettamente istituzionale e politica.

4 BIBLIOGRAFIA

Balducci A., Fedeli V., (2002), "Intercomunalità e agende strategiche", in *Urbanistica Informazioni* n°183

Fedeli V., (2002), Tesi di specializzazione in Pianificazione territoriale e ambientale, "Unioni di comuni: forme di intercomunalità e pianificazione", SDS PTA, Politecnico di Milano

Fedeli, V., (2003), "Forme di associazione intercomunale: ripensare le *autonomie* locali" in *Reti di attori e Reti territoriali. Atti del convegno a cura di M. Facchinetti, G. Ferraresi, A. Moretti*, per Franco Angeli, in pubblicazioni.

Frug G. E., (2001), *City making, Building Communities without building walls*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey

Pasqui G., (2002), *Confini milanesi, Processi territoriali e pratiche di governo*, Franco Angeli, Milano

Pasqui G., (1999), “Un processo di pianificazione strategica nel nord Milano”, in *Urbanistica informazioni*, n°166.

P. Pucci, R. Zuffi, (2003), “L’incerto ruolo di un progetto infrastrutturale: il sistema viabilistico Pedemontano”, in *I nuovi soggetti della pianificazione*, Atti della Conferenza nazionale SIU, a cura di, F. D. Moccia e D. De Leo, Franco Angeli, Milano

Abstract

Great infrastructural projects have been in the last few years occasions for inter-institutional confrontation: in particular they have opened, as shown by the well-known case of Pedemontana Lombarda, long and complex decision making processes which often ended with a rough conflict between local institutions and their competencies on territory. Conflicting issues and priorities emerge through framing processes which deeply affect the dialogue between public actors, thus closing the space for dialogue on the base of an idea of autonomy which stresses the possibility to refer to an in-common idea of public good and takes to further isolation and solitude of institutions as far as it looks at them as *individuals*. Starting from this point of view, this paper aims to open the reflection of a recent decision making process, that of a new important infrastructure in the Milan urban region which offers the possibility to set the discussion on crucial issues in these kind of processes.