

2.2 DIALOGHI METROPOLITANI

Nelle intenzioni del PSTTM 2016-2018, confermate nel presente aggiornamento, e più in generale, secondo le funzioni fondamentali attribuite dalla Legge 56/14 alle Città metropolitane, il Piano costituisce strumento di indirizzo per la programmazione dell'Ente e per l'esercizio delle funzioni da parte dei Comuni, delineando al contempo forme di raccordo e dialogo con soggetti di diversa natura e statuto e con i relativi atti di pianificazione.

L'aggiornamento del PSTTM rappresenta dunque l'occasione per riclassificare e reimpostare alcuni dei rapporti intrattenuti con una varietà di attori, anche alla luce di una valutazione dell'esperienza del precedente triennio.

Gli obiettivi e indirizzi generali per lo sviluppo strategico di Città metropolitana si inseriscono infatti nel quadro più ampio delle relazioni che l'Ente stabilisce con le altre istituzioni e gli attori della società e che, in modo differenziato ma significativo, concorrono a determinare opportunità di azione e anche criticità rispetto alla possibilità di sviluppare in modo compiuto strategie di sviluppo coerenti con la propria missione.

Si tratta dunque di provare a definire nel Piano contorni e contenuti di relazioni complesse e multilivello, all'interno delle quali negoziati, cooperazione e sinergie possono produrre esiti interessanti e potenzialmente fecondi se giocati in un'ottica di contributo al comune obiettivo dello sviluppo sostenibile del territorio.

COMUNI

Alla luce del *concept* di Piano precedentemente richiamato, un approfondimento specifico merita la relazione tra Città metropolitana e Comuni.

La natura "di indirizzo" del PSTTM, comporta la definizione di orientamenti e progetti "rilevanti" alla scala metropolitana concordati nelle rispettive agende, sulla scorta di una valutazione di coerenza/compatibilità rispetto agli obiettivi del Piano stesso.

Città metropolitana, delineata dalla L. 56/14, quale Ente di secondo livello a missione definita, in posizione "laterale" rispetto a Comuni e Regioni,

da una parte, accentua il suo ruolo “dialogico”, che si sostanzia in patti, accordi, intese, cooperazione, partenariati, ecc., dall’altro, esalta la funzione di servizio ai Comuni, attraverso azioni di promozione, supporto, coordinamento, accompagnamento nei rispettivi atti di pianificazione/programmazione, nella messa a punto e attuazione di politiche e, fin anche, in alcune attività gestionali ordinarie per le quali l’intervento di Città metropolitana supplisce a deficit dei singoli Comuni (soprattutto quelli più piccoli) e/o consente la generazione di economie di scala.

In questo quadro particolare attenzione va riservata al rapporto con il Comune di Milano, in ragione della storica dialettica tra nucleo urbano centrale e territori metropolitani.

La collaborazione tra Città metropolitana e Comune di Milano si è sviluppata in questi ultimi anni su singoli progetti, con modalità non sistematiche anche se con una intensità maggiore rispetto a fasi precedenti.

Manca però ancora un raccordo stringente e funzionale tra le programmazioni dei due Enti, che attivi processi coordinati, basati su intese generali e/o tematiche – generando, nel caso, forme simili a quelle intraprese con la Regione tramite l’Intesa Quadro e le sue declinazioni settoriali previste dalla LR 32/15 – oltre che su collaborazioni dirette su progetti di comune interesse.

Alla luce di un’Intesa Quadro, tale rapporto collaborativo si potrebbe ulteriormente declinare a una scala territoriale più fine, mettendo al lavoro accordi specifici tra Città metropolitana, Comuni limitrofi e Municipi di Milano su temi di “frontiera”. Si tratta di un terreno di lavoro assai promettente, al fine di sviluppare potenziali di dialogo e collaborazione tra Città metropolitana e territori ancora in larga misura inespressi.

La Città Metropolitana di Milano si è mossa in tempi rapidi rispetto alle altre Città metropolitane italiane ed è riuscita ad approvare, con qualche mese di anticipo rispetto all’approvazione definitiva del PSTTM 2016-2018, la costituzione e delimitazione delle Zone omogenee (Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 30 del 17/09/2015) insieme al relativo Regolamento di funzionamento (Deliberazione del Consiglio metropolitano n. 51 del 30/11/2015).

La disponibilità di una configurazione “istituzionale” e di un territorio di

**ZONE
OMOGENEE**

riferimento ha consentito di utilizzare le Zone omogenee come piattaforme di lavoro del Piano, favorendo l'avvio di sperimentazioni progettuali. Tuttavia, l'intraprendenza e la tradizione di collaborazione tra molti Comuni metropolitani non è bastata a uniformare gli intenti e i ritmi di azione in tutte le Zone omogenee, portando, a oggi, risultati eterogenei.

Un recente studio, commissionato da Regione Lombardia a PoliS Lombardia/Politecnico di Milano in tema di Zone omogenee, avanza una riflessione in ordine alle competenze funzionali che potrebbero assumere le Zone omogenee e al relativo modello di gestione e governo all'interno dell'architettura istituzionale multi-livello (Regione Lombardia, PoliS Lombardia, Politecnico di Milano, "Supporto all'Intesa sulle Zone omogenee. Supporto tecnico-scientifico a processi di riordino istituzionale e territoriale", marzo 2018).

Lo stesso studio, tenendo in considerazione il peso della fase di auto-organizzazione e inizializzazione di processi di gestione associata dei servizi, sottolinea, tra l'altro, che la collaborazione risulta spesso più agile ed efficace su progettualità straordinarie (ne è stato un esempio la partecipazione al Bando periferie gestita da Città Metropolitana). Anche la necessità di aderire ad adempimenti normativi o la carenza di personale sono elementi per la formazione di micro-aggregazioni con geometria variabile nelle Zone omogenee. Infine, è visibile la maggiore propensione a collaborare su iniziative che non hanno impatti diretti su servizi erogati ai propri cittadini dal singolo Comune.

In questo quadro, il ruolo di regia di Città Metropolitana nelle azioni delle Zone omogenee è considerato fondamentale nelle fasi di progettazione e accompagnamento dei processi, soprattutto nel contesto di progetti di ampia scala (es. Progetto Welfare Metropolitano, Agenda Digitale, ecc.).

Infine, il rapporto di ricerca mette in luce come le singole politiche di scala intercomunale siano in gran parte convergenti con gli obiettivi strategici identificati dal PSTTM 2016-2018, ma non esaustive degli stessi, lasciando spazio, in fase di aggiornamento del medesimo, alla loro rielaborazione sulla base degli elementi di collaborazione rilevati nelle pratiche. Sulla base di tali evidenze, il processo di aggiornamento del PSTTM, anche in questo caso, si propone di rafforzare uno "schema di lavoro" dialogico, entro il quale il Piano stesso funziona come una piattaforma colla-

borativa che, da una parte, alimenta e, dall'altra, viene alimentata dalla programmazione dei Comuni, organizzati nelle Zone omogenee. Si tratta dunque di un processo che comporta uno scambio di flussi informativi e di orientamenti dell'azione; un'interazione finalizzata a far evolvere e mettere a coerenza le rispettive programmazioni. Concepire la pianificazione strategica come un processo di tale natura consente, da una parte, di superare la logica tipicamente *top-down* degli indirizzi, peraltro spesso privi di efficacia, emanati da un Ente sovra ordinato verso "il basso", e dall'altra di lavorare nel concreto per scongiurare "l'avanzata in ordine sparso" delle stesse politiche comunali.

Alla luce di tale concezione, nel processo di aggiornamento del Piano, si propone, dopo la necessaria fase di assestamento che ha visto - e in parte vedrà - la precisazione delle funzioni e dell'organizzazione delle Zone omogenee, il rafforzamento di modalità d'azione più esplicitamente collaborative sui singoli progetti. I passi successivi da compiere sono quindi l'individuazione di responsabili per area e per tematica di progetto, la scelta degli strumenti e delle priorità, l'individuazione delle risorse, ecc., non escludendo la possibilità di lavorare anche a una scala più fine e a geometria variabile (sotto-ambiti).

In una fase ancora più avanzata, si potrà lavorare per rendere ancora più stringente il coordinamento operativo tra Città metropolitana e Zone omogenee, prevedendo la predisposizione di specifici "patti di territorio" chiamati a definire le concrete modalità di esercizio delle competenze dei vari Enti, con le relative progettualità/politiche, l'organizzazione e le risorse.

Il Piano strategico esercita il proprio potere di indirizzo anche nei confronti della costellazione delle "partecipate" di Città metropolitana (società, enti pubblici, organismi di diritto privato in controllo), compatibilmente con l'entità della partecipazione detenuta.

Fatti salvi gli indirizzi programmatici generali e specifici a cui gli organismi partecipati devono attenersi, sulla base di quanto definito dal DUP, il Piano strategico, anche in questo caso, costituisce un viatico finalizzato a delineare/precisare ruoli e priorità d'azione di Città metropolitana, in relazione alle funzioni conferite dalla L. 56/14 declinate sulla base di princi-

PARTECIPATE

pi di sussidiarietà e differenziazione.

Il Piano strategico, pur limitando il suo potere di indirizzo all'azione dell'Ente e dei Comuni metropolitani, si propone come un frame di riferimento più generale per lo sviluppo di piani e progetti da parte di una varietà di attori (altre istituzioni, autonomie funzionali e, più in generale, forze economiche e sociali, terzo settore, mondo associazionistico, ecc.).

Nella gestione dei rapporti con il vasto mondo costituito dai portatori di interesse, Piano strategico può contare sul Tavolo metropolitano.

Nei suoi quasi cinque anni di lavoro, il Tavolo ha costituito infatti un momento importante di rappresentanza di interessi e di condivisione di intenti tra gli attori, consentendo un aggiornamento reciproco di informazioni e punti di vista su alcuni temi rilevanti dell'agenda pubblica, facilitando convergenze e "rivendicazioni costruttive" sia nei confronti del Governo nazionale sia nei confronti della Regione, contribuendo a qualificare l'azione pubblica in importanti politiche che prefigurano vere e proprie "azioni di sistema" nell'arena locale.

Al fine di integrare la funzione di rappresentanza e condivisione con forme di collaborazione più operative, nell'aggiornamento del Piano si propongono modalità di lavoro comune complementari al Tavolo, attraverso l'individuazione di progetti di lavoro congiunti, anche a geometrie variabili in relazione al tema trattato. Per questa via, si potrebbe conseguire anche un rafforzamento della strutturazione tecnico-amministrativa del Tavolo, in modo da far partecipi le tecnostrutture dei vari soggetti coinvolti agli orientamenti e alle decisioni assunte e quindi garantire "uscite" *executive* dalle riunioni.

Tale operatività per progetti potrebbe rappresentare un valido "stile di lavoro", da una parte per ovviare alla rigidità della composizione del Tavolo, coinvolgendo altri soggetti di volta in volta interessati, e dall'altra per favorire comportamenti volti alla cooperazione effettiva, superando la mera rappresentazione dei punti di vista delle diverse organizzazioni.

Un importante passo in chiave di cooperazione operativa è rappresentato dalla costituzione del Tavolo permanente delle Università del territorio metropolitano milanese, oggetto di un Accordo sottoscritto nell'aprile 2019 tra Città Metropolitana, Politecnico di Milano, Università Cattolica

del Sacro Cuore, Università Commerciale Luigi Bocconi, Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Iulm, Università Vita-Salute San Raffaele.

Tale collaborazione si propone di contribuire alla realizzazione di alcuni progetti contenuti nel Piano strategico, mettere a fattore comune le conoscenze e le progettualità a impatto sociale positivo al fine attrarre le risorse finanziarie comunitarie, dar vita a progetti in tema di residenzialità per gli studenti, svolgere attività di formazione e aggiornamento tese a formare nuove professionalità innovative, proporre la creazione di servizi integrati per gli studenti e, infine, creare una *community* capace di sviluppare e trasferire buone pratiche.

La LR 32/15 ha istituito la Conferenza permanente Regione - Città metropolitana, quale sede istituzionale paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse.

In sede di Conferenza, la Regione e la Città metropolitana sono chiamate a definire un'Intesa Quadro che stabilisce le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo e il Piano strategico metropolitano.

L'Intesa Quadro può inoltre articolarsi in specifici accordi o in intese settoriali oppure ancora in altre forme di collaborazione, nonché in specifiche attività progettuali.

Dopo la prima fase interlocutoria, sviluppatasi tra l'autunno 2016 e la primavera 2017, i lavori per la costruzione dell'Intesa Quadro sono ripresi nella seconda metà del 2018. Città metropolitana ha infatti istituito una struttura di raccordo con gli Uffici regionali, denominata "Gruppo di contatto con Regione" (Decreto del Sindaco metropolitano n. 194 del 30/07/2018) e sono stati costituiti tre tavoli di lavoro finalizzati a istruire l'Intesa: zonizzazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) e delle Zone omogenee, rigenerazione urbana e progettualità, raccordo tra Piano Territoriale Metropolitano (PTM) e Piano Territoriale Regionale (PTR), i cui lavori sono in corso. Entro questo scenario in movimento, si inserisce l'aggiornamento del PSTTM, con l'intento di supportare il lavoro avviato, riconfigurandolo entro un quadro organico aggiornato. In particolare, il contributo del Piano strategico, preciserà intenzionalità e priorità di Città

REGIONE

metropolitana nell'ambito della definizione dell'Intesa Quadro - e dei relativi "progetti pilota", da realizzare in forma partenariale tra gli Enti ed eventualmente con altri soggetti - nonché nella configurazione delle Intese settoriali (*in primis* quella in materia di governo del territorio).

ALTRE CITTÀ METROPOLITANE

La "cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee" rientra tra finalità istituzionali generali di Città metropolitana (L. 56/2014, art, 1, comma 2). Nel caso milanese la "diplomazia delle città", acquista un significato particolare, in ragione delle specificità del ruolo che Milano metropolitana ha sempre agito nel mondo. Non si tratta infatti solo di un promuovere "tradizionali" interscambi, finalizzati a garantire una maggiore apertura internazionale, a stimolare amicizia - o almeno dialogo- tra popolazioni appartenenti a contesti regionali/internazionali diversi, a favorire trasferimento di buone pratiche amministrative. Nella fase della globalizzazione, "politica estera delle città e dei territori" significa promuovere vere e proprie alleanze per lo sviluppo, fondate sull'accompagnamento delle imprese del territorio sui mercati esteri, sul richiamo di attività economiche e investimenti, sull'internalizzazione di talenti con competenze specialistiche esclusive, sulla generazione di nuove opportunità per l'innovazione, sull'attrazione di flussi turistici, ecc.

In ragione della solida trama delle interdipendenze economico-territoriali, tipiche del contesto milanese, lo sviluppo di tale politica deve mettere in gioco risorse e opportunità non solo concentrate nel capoluogo, ma organizzate a scala metropolitana. In altri termini, anche per evitare fenomeni congestivi che producono nel lungo termine diseconomie e squilibri, è utile da subito "fare sistema", diversificando e arricchendo l'offerta e facendo leva sui vantaggi competitivi dei diversi territori.

Alla luce di tale nuova impostazione, Città metropolitana è chiamata ad aprire un filone di lavoro specifico, con risorse e strutture organizzative dedicate.

L'esperienza dei primi 5 anni di attuazione della L.56/2014, consiglia, da una parte, alcuni interventi di modifica del testo legislativo e, dall'altra, la predisposizione di più efficaci politiche di accompagnamento del processo di riforma.

Sul versante normativo, pur confermando, in assonanza con quanto sostenuto da ANCI nazionale in un recente documento ("Contributo per la revisione della disciplina in materia di Province", febbraio 2019), il modello istituzionale fondato su un'idea federativa – Città metropolitana come "casa dei comuni" – l'agenda su cui aprire un'interlocuzione in sede di Governo concerne:

- l'assetto degli organi di governo, con particolare riferimento alla necessità di prevedere un organo esecutivo dotato di funzioni legittimate;
- lo status degli amministratori, in modo da conferire loro un ruolo compiuto e adeguatamente remunerato;
- la revisione di meccanismi elettivi del Consiglio metropolitano, per aumentarne la stabilità nel tempo e migliorare la governabilità;
- un riordino delle funzioni, anche per riorganizzare il denso – e spesso farraginoso – reticolo di organismi di scala intermedia tra Regione, Città metropolitana e Comuni, secondo principi di sussidiarietà, semplificazione e differenziazione.

Accanto a tale agenda, esistono inoltre altri punti di attenzione, focalizzati in un recente documento dell'UPI ("Scheda Città metropolitane", 27 febbraio 2019), che rivestono una particolare delicatezza in quanto mettono in gioco equilibri politico-istituzionali di più vasta portata.

Il primo riguarda la revisione del territorio delle Città metropolitane, con un conseguente aggiustamento dei perimetri delle Province limitrofe, per renderlo più aderente all'effettiva scala dei processi metropolitani.

Il secondo riguarda il riconoscimento delle specificità metropolitane, con la conseguente assunzione di provvedimenti legislativi che differenzino la disciplina di ciascuna Città metropolitana (o almeno di alcune loro), sul modello di quanto previsto con la legge speciale su Roma capitale.

Per quanto riguarda invece le politiche di accompagnamento, cruciali per il successo del processo di riforma, le questioni da affrontare nella discus-

sione con il Governo nazionale riguardano:

- le dotazioni economico-finanziarie, in modo da consentire non solo un'ordinata gestione, ma anche e soprattutto per garantire un'effettività di ruolo al nuovo Ente;
- regole meno stringenti in termini di *turn-over* del personale, per favorire un riequilibrio tra ruolo tecnici e amministrativi, per promuovere un indispensabile ringiovanimento delle strutture, per inserire risorse con un maggior livello di istruzione e con competenze, in particolare quelle digitali, adeguate ai nuovi compiti;
- incentivazione delle fusioni, delle Unioni e delle gestioni associate o, comunque, di tutte quelle forme di intercomunalità finalizzate a semplificare il quadro istituzionale e a generare economie di scala.

EUROPA

Nel corso degli ultimi 15 anni le politiche dell'Unione Europea sono state ispirate da una crescente consapevolezza in ordine al ruolo esercitato dalle città e delle aree metropolitane nei processi di sviluppo. In questo quadro, l'Agenda Urbana europea del 2016 costituisce un momento di svolta, individuando 12 temi prioritari, riguardanti ambiente, mobilità, lavoro e servizi, su cui sviluppare altrettante *partnership*. L'Agenda si propone inoltre di facilitare l'accesso ai finanziamenti dell'UE, la promozione degli abbinamenti dei vari fondi dell'UE e il consolidamento del patrimonio di conoscenze sulle questioni urbane attraverso lo scambio delle migliori pratiche.

Milano metropolitana deve diventare protagonista di tale processo, non solo perché i fondi europei possono costituire risorse aggiuntive, decisive per finanziare politiche metropolitane, ma anche per dimostrare che l'Europa è un'istituzione utile, perché capace di rispondere ai bisogni e alle domande prioritarie espresse dai territori e dalle istituzioni locali che le rappresentano.

In questa prospettiva, Città metropolitana è chiamata a un duplice ruolo. Da una parte, formulare indicazioni e proposte per influenzare la programmazione comunitaria, al fine di rendere ancor più protagonisti i territori, le loro economie e le società locali insediate; dall'altra, sviluppare progettualità – con i relativi partenariati – al fine di cogliere tutte le op-

portunità di finanziamento offerte dai bandi europei. A quest'ultimo fine, la nuova Direzione trasversale "Sviluppo Zone omogenee, supporto ai comuni e progettazione europea" è chiamata a fornire un supporto fondamentale.

