

**PROGETTO SPECIALE PER IL PIANO STRATEGICO
DELL'AREA METROPOLITANA**

Provincia di Milano e
Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e
Pianificazione

Maggio 2005

**VERSO UN
PROGETTO
STRATEGICO:
OBIETTIVI, METODO E
PROGRAMMA DI
LAVORO**



**Provincia
di Milano**

**PROVINCIA DI MILANO:
UN PROGETTO
STRATEGICO**
PER LA REGIONE URBANA MILANESE

Provincia di Milano Un progetto per la regione urbana milanese

La Regione urbana milanese comprende un territorio molto vasto e presenta caratteristiche decisive per lo sviluppo del sistema Italia.

Per questo abbiamo chiesto al Dipartimento di Architettura del Politecnico di Milano di aiutarci nel definire un profilo di Piano Strategico per quest'area e all'OCSE di effettuare un monitoraggio sulle sue prospettive di sviluppo.

Ad un anno dall'insediamento della nostra Giunta crediamo di aver impostato in maniera adeguata il problema del Governo di quest'area: si è trattato di analizzare le caratteristiche strutturali di questo territorio e di valutare quale forma organizzativa può garantire un suo governo efficace.

Non ci nascondiamo le difficoltà che sono collegate a diversi fattori:

> La presenza di un Comune centrale forte che però tende a perdere autorevolezza e non riesce a governare in modo efficace le proprie periferie malgrado abbia cercato di farlo con diversi tentativi (l'esperienza di formazione dei dirigenti della zona avviata dall'Assessore Del Debbio, il progetto di riqualificazione del quartiere Ponte Lambro affidato a Renzo Piano);

> Il rapporto di competizione tra Comune e Provincia di Milano che, come è noto, ha attraversato fasi diverse non necessariamente legate ai colori politici delle rispettive maggioranze;

> L'esperienza di far contare di più il complesso dei Comuni della zona che sono apparsi come i veri portatori di istanze di rinnovamento avendo saputo governare profonde trasformazioni del tessuto sociale e produttivo ed avviare processi di collaborazione per gestire tematiche territoriali e sociali nuove.

Vogliamo tornare ad essere protagonisti della innovazione e della trasformazione istituzionale di tutta quest'area.

Infatti qui è stata sperimentata col progetto di Piano Intercomunale Milanese (PIM) una delle esperienze più significative di collaborazione tra istituzioni e di creazione di una cultura condivisa di programmazione territoriale integrata.

Da molti anni Provincia e Comune di Milano hanno dato vita ad un Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica (ISAP) che ha elaborato le posizioni più avanzate sul governo dell'Area Metropolitana in anticipo rispetto alle previsioni della Legge 142 del 1990.

I Comuni dell'hinterland si sono associati in forme diverse non solo per la gestione consortile di alcuni servizi, ma per l'elaborazione di Piani Strategici di Sviluppo (il Nord Milano), per l'elaborazione di vera e propri Piani d'area (la Brianza prima che diventasse Provincia, l'Alto Milanese, il Rhodense, la zona est Martesana), per forme di collaborazione istituzionalmente organizzata (la zona Sud, l'Abbiatense, il Castanese).

Il Piano Strategico vuole offrire una cornice a tutto questo lavoro che non può essere vanificato da una formula istituzionale asfittica quale è quella che ipotizza di sopprimere le Province e affidare compiti rafforzati al Comune capoluogo.

Noi vogliamo discutere di prospettive di ampio respiro incentrate sul ruolo fondamentale che quest'area ha da sempre interpretato: il nome originario di Milano (Mediolanum) indica un'area "mediana" che tende a mettere in collegamento diversi sistemi. Non può avere sviluppo o prospettive se si chiude in un ruolo di capitale del Nord o se tende a sfuggire da questa sua condizione spesso anche scomoda e contraddittoria, ma che ne fa uno dei centri più interessanti del sistema europeo.

In questo crogiuolo si sviluppano creatività, inventiva, tendenza a rigenerarsi, a creare stimoli sempre nuovi, capacità di accoglienza e inclusione sociale.

Oggi si delinea un grande scenario di possibile sviluppo del Nord-Ovest del Paese di cui Milano e la sua regione urbana possono essere tra i protagonisti assoluti.

I materiali che presentiamo sono una sintesi di tre Dossier molto corposi che analizzano le tematiche più interessanti da sviluppare.

Ne richiamiamo tre che costituiranno il nucleo fondamentale di successivi approfondimenti:

1. l'abitabilità di quest'area: abbiamo scelto questo termine perché ci pare che traduca in milanese il più pomposo concetto di sviluppo sostenibile.

Vogliamo mettere in campo progetti e iniziative che rafforzino e rendano concreto questo sviluppo;

2. una Associazione della Regione urbana che porti ad istituzionalizzare una **Conferenza metropolitana** dotata di poteri reali di intervento per quanto attiene alla rete dei servizi e delle infrastrutture della zona;

3. la definizione di alcuni progetti (partendo dall'attuazione della **Provincia di Monza/Brianza**) capaci di costruire una rete di rapporti e l'avvio di politiche innovative sui temi complessi ai quali oggi nessuno riesce ad offrire risposte adeguate.

Tutto questo vogliamo farlo in parallelo con gli organi dell'Amministrazione Provinciale e con la Conferenza dei Sindaci in cui si va consolidando un buon grado di integrazione tra Comune di Milano e complesso dei Comuni della Provincia.

Più che un prodotto finito presentiamo un programma di lavoro costruito su premesse metodologiche molto serie e, pensiamo, condivisibili da quanti hanno a cuore lo sviluppo di quest'area.

Abbiamo l'ambizione di aver offerto un quadro di riferimento nel quale siano collocabili tutti i progetti già in atto e tutte le competenze dell'attuale Provincia, le esperienze di collaborazione avviate dai Comuni, un quadro di governance del sistema più adeguato alle esigenze di funzionalità, tempestività ed efficacia indispensabili per il governo di un'area complessa come la nostra.

Daniela Gasparini
Assessora Progetto speciale per il Piano strategico
dell'area metropolitana

Filippo Penati
Presidente della Provincia di Milano

Milano, maggio 2005

Provincia di Milano
Un progetto per
la regione urbana
milanese

PREMESSA

Le pagine seguenti definiscono l'impianto e una prima traccia di programma di lavoro per l'attivazione di un incarico relativo all'attivazione di un percorso di pianificazione strategica promosso dall'Amministrazione provinciale di Milano.

Questo programma è l'esito dell'attività svolta dal gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano e restituita nei Dossier tematici. Più in particolare, questo programma di lavoro tiene conto di tre attività realizzate per la redazione dei Dossier:

> gli **incontri** svolti negli ultimi quattro mesi con Amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia di Milano e con altri attori e testimoni privilegiati che hanno permesso di mettere a fuoco e qualificare contenuti, metodologie e modello di **governance** del progetto che di seguito proponiamo;

> gli **approfondimenti analitici** che hanno consentito di evidenziare i problemi principali sui quali sarà possibile sviluppare l'attività di pianificazione strategica;

> le **prime elaborazioni progettuali**, che nell'ambito dei tre temi affrontati dai Dossier contribuiscono a irrobustire e a dare concretezza e alla proposta metodologica qui presentata.

Ipotesi: la regione urbana e le sue trasformazioni come orizzonte di riferimento

L'attività che proponiamo è centrata su un insieme di ipotesi sostantive sulla natura della società e del territorio della regione urbana milanese. Queste ipotesi, che in parte abbiamo già presentato nei Dossier, costituiscono la premessa del lavoro che vorremmo svolgere nei prossimi mesi.

Il primo elemento di sfondo è il seguente: la Milano del XX secolo è alle nostre spalle. Utilizzando le parole di un contributo di Mauro Magatti realizzato per la Camera di Commercio: « quel tempo, che ora ci appare in qualche modo comprensibile nelle sue logiche di potere e di conflitto, nei suoi attori forti e coesi, capace di imprimere una fisionomia alla città, per tante ragioni è finito. Così come sono tramontate le gerarchie e i gruppi che lo hanno prodotto e dominato».

Le implicazioni di questa ipotesi sono molte: la prima è che, nonostante l'eredità di

quella Milano (anche nei suoi molti tratti positivi) sia imponente, e i suoi segni siano ancora ben visibili, oggi siamo di fronte a uno scenario che ci impone di ripensare radicalmente la città, le sue eccellenze, le sue criticità. In una prospettiva di costruzione di una attività di pianificazione strategica possiamo nominare in modo sintetico e allusivo tre aspetti che appaiono cruciali: **le forme dell'innovazione e dell'eccellenza sono oggi più complesse che in passato.**

La questione della competitività della regione urbana, della sua collocazione nello scenario internazionale e del suo rapporto di cooperazione/competizione con altri sistemi urbani rimane centrale, ma la globalizzazione interroga anche il nostro modo di nominare il tema della competitività. Per fare solo un esempio, la stessa idea di attrattività per le imprese ha oggi un significato diverso dal passato.

Ciò induce a pensare all'attività di pianificazione strategica anche come ad una occasione per costruire nuovi e più efficaci modi di nominare i processi che stanno investendo la nostra regione urbana; proprio per queste ragioni, **abbiamo bisogno di nuove immagini di riferimento**, che interpretino sia l'apertura della regione urbana che la sua complessità interna.

Nel Dossier n°1 Pianificazione strategica si propongono tre immagini, che tuttavia è necessario ancora mettere alla prova: la città di città, la regione urbana come città estesa, la città pedemontana.

Queste immagini non sono solo interpretazioni geografiche: alludono a forme di vita e a pratiche sociali, a reti tra attori e a politiche. Esse possono costituire la traccia per l'attivazione di politiche, programmi e progetti innovativi; la regione urbana milanese si caratterizza innanzitutto per la fluidità di confini e per la pluralità di forme di vita.

Dunque una questione centrale per attivare un percorso di pianificazione strategica, che abbiamo provato ad affrontare nel Convegno del DiAP svolto nello scorso marzo e dedicato a "Milano dopo la metropoli"; è quella della **relazione tra popolazioni (vecchi e nuove) e pratiche di vita**, tra le diverse forme di mobilità (delle persone, delle merci, delle informazioni), tra territori e luoghi lenti e veloci. È su questo terreno che si misurano la spazialità e la temporalità dei flussi metropolitani e le possibilità di lavorare, concretamente, sull'abitabilità come cardine di una nuova competitività.

Questi tre modi di osservare e interpretare la regione urbana, per essere interpretati in modo fertile, hanno bisogno di un quarto punto di vista, relativo al funzionamento del reticolo di governance nella regione urbana milanese.

Una ricerca nazionale sui temi dell'innovatività e della governance metropolitana in Italia negli anni '90, coordinata dal Prof. Bruno Dente del Diap, ha evidenziato che, per quanto riguarda la regione urbana milanese, il network che governa la Grande Milano ha un livello di complessità dei processi decisionali estremamente elevato, se con questo termine si intende che gli attori che operano con ruoli importanti al suo interno hanno logiche di azione e territori di riferimento differenziati. Esso tuttavia appare frammentato, o per meglio dire segmentato tra le questioni che riguardano la città centrale e quelle che riguardano l'area milanese e i suoi sistemi territoriali, segmentazione che solo in parte è superata dall'esistenza di una domanda forte (si pensi alla questione della Fiera di Milano) o dalle istituzioni di mediazione (tra le quali proprio la Provincia gioca un ruolo importante). Inoltre, l'analisi dell'innovatività ci consegna una immagine della regione urbana caratterizzata da una **limitata capacità di produzione di innovazione "via" politiche**, a fronte di una forte innovatività della società. Se osserviamo questi tratti della governance e dell'innovatività metropolitana il problema cruciale non appare dunque tanto quello di strutturare un network stabile tra attori pubblici e privati al fine di costruire una coalizione unitaria e definita (che peraltro Milano non ha mai avuto, e che in ogni caso sembra corrispondere alle esigenze della Milano che ci siamo lasciati alle spalle); quanto piuttosto **mettere al lavoro energie e sinergie istituzionali**, se è vero che la maggiore debolezza di Milano deriva da un evidente deficit di flessibilità istituzionale.

Problemi: quali criticità può (realisticamente) affrontare il processo di pianificazione strategica?

Un'attività di pianificazione strategica promossa dalla Provincia di Milano può proporsi di contribuire a trattare (e per quanto possibile, a risolvere) un insieme di questioni tra loro connesse.

Questioni di governance interistituzionale. L'attività di pianificazione strategica può consolidare e intensificare le relazioni tra la

Provincia, il Comune capoluogo e gli altri Comuni, ma anche contribuire a irrobustire i dispositivi di sussidiarietà verticale e le relazioni della regione urbana con altri contesti territoriali, in particolare con la nuova provincia di Monza e Brianza, con la Regione e con il Governo.

Questioni di governo metropolitano.

La costruzione di un processo di pianificazione strategica può contribuire a delineare una ipotesi di governo coerente con le caratteristiche specifiche della regione urbana milanese (a partire dal delicato equilibrio tra Milano e il resto della provincia, dal forte protagonismo municipalista delle reti sovracomunali, dalla elevata complessità delle reti di governance multilivello).

Questa ipotesi di governo non può essere dedotta da decisioni legislative né calata dall'alto, ma deve essere concretamente sperimentata mettendo in gioco attori e risorse specifiche del contesto milanese.

Questioni di valorizzazione e messa in rete di progetti già attivati o attivabili

da parte dell'Amministrazione provinciale, che ne consolidino il ruolo come attore rilevante per i processi di governo metropolitano. L'attività di pianificazione strategica dovrebbe essere pensata come un cantiere che permette innanzitutto di ripensare in chiave strategica progetti già attivati o in via di attivazione, ma anche di produrre nuovi progetti significativi su questioni centrali per lo sviluppo e l'abitabilità della regione urbana.

Questioni di consolidamento, messa in rete e rafforzamento del capitale conoscitivo disponibile per tutti gli attori.

Se è vero che uno dei problemi centrali del contesto milanese è quello della generazione di progettualità innovativa che abbia la capacità di definire e attivare coalizioni, allora l'attività di pianificazione strategica può essere un dispositivo che contribuisce a mettere in rete e a liberare risorse progettuali provenienti da una molteplicità di luoghi e contesti.

Prospettive: il punto di vista assunto nella costruzione del programma di lavoro

L'attività di pianificazione strategica descritta in questa proposta si propone di offrire un contributo al trattamento dei problemi sopra citati a partire dall'assunzione di un punto di vista "partigiano", che può essere articolato nelle asserzioni seguenti:

Il rafforzamento della competitività della regione urbana è fortemente connessa all'aumento della sua abitabilità. Per abitabilità non intendiamo soltanto la vivibilità e la qualità urbana e ambientale (che pure sono snodi cruciali con cui è necessario misurarsi), ma più complessivamente una condizione di agio per le persone e per le imprese, per i residenti e per gli utilizzatori del territorio in relazione alle pratiche di vita che caratterizzano la nostra regione urbana (muoversi, produrre, lavorare, abitare, utilizzare il tempo libero, ecc.).

Le grandi azioni "di sistema" per il rafforzamento della competitività della regione urbana, che pure sono cruciali, devono essere accompagnate da una fitta rete di azioni di "cura" del territorio. Queste azioni possono essere oggetto di progetti importanti sui temi dell'infrastrutturazione diffusa, del disegno degli spazi aperti, della mobilità sostenibile, della casa, della riprogettazione degli spazi della produzione e del lavoro, del governo e del riordino degli insediamenti commerciali, del sostegno all'innovatività diffusa delle PMI, per fare solo qualche esempio. Si tratta di politiche rispetto alle quali la Provincia può giocare un ruolo importante e che declinano concretamente il tema dell'abitabilità.

Una grande politica per la regione urbana, che la colloca sullo scenario nazionale ed europeo è l'altra faccia di un insieme di politiche (non solo istituzionali) che valorizzino i territori al plurale e che siano in grado per le molte "città" di cui essa si compone di identificare azioni strategiche che possano tuttavia essere oggetto di progetti fattibili e immediatamente attivabili. Già nel corso degli ultimi anni la progettualità innovativa si è distribuita nel territorio della regione urbana e non è più esclusivamente concentrata nella città centrale: si tratta di consolidare e dare continuità a questo processo.

Una strategia di costruzione istituzionale

del governo metropolitano deve partire dalla necessità di misurarsi con le risorse, i ritmi e i vincoli dell'innovazione sociale. Ciò significa che il processo di definizione di una forma di governo metropolitano coerente con le caratteristiche di questa complessa regione urbana non può essere esclusivamente un processo istituzionale costruito dall'alto, ma deve essere in grado di coinvolgere e valorizzare le risorse plurali della società milanese.

Quale piano strategico?

Da queste premesse appare evidente la **forte originalità dell'approccio** che proponiamo con questo progetto. Non abbiamo in mente un piano strategico che segua le orme di quelli messi in campo da un certo numero di città europee e italiane, basato su una relazione lineare e consequenziale tra scenari, strategie e azioni. Le ragioni per le quali non crediamo di poter riproporre gli esempi di Barcellona o anche di Torino sono diversi: da una parte, quel modello non appare del tutto convincente sotto il profilo culturale; dall'altra, e soprattutto, esso ci sembra incoerente rispetto ai caratteri della nostra regione urbana (a partire dai suoi stessi confini) e alle concrete possibilità d'azione che possiamo mettere in campo con un processo di pianificazione strategica nell'area milanese. **Pensiamo piuttosto ad un processo di pianificazione che necessariamente si misuri e si coordini con l'insieme delle attività "strategiche" che già la Provincia di Milano ha attivato e sta attivando.**

Il programma di lavoro che proponiamo non ha alcuna pretesa di internalizzare o di sovrapporsi a queste attività, che devono procedere in modo autonomo, ma intende, da un lato, offrire loro suggerimenti, materiali di lavoro, quadri di riferimento e, dall'altro, accogliere segnalazioni di criticità da affrontare, di punti di attenzione da tenere in conto, di priorità da individuare.

Svolgendo questa azione, il processo di pianificazione strategica aspira a diventare un **fattore di crescita e maturazione delle competenze interne della Provincia**, affinché si diffonda una modalità di lavoro che provi a riconnettere costantemente azioni quotidiane e scenari strategici del mutamento territoriale. Ma anche uno **strumento sperimentale** a servizio della Conferen-

za dei Comuni, in cui cioè chiamare Comuni e Provincia a lavorare insieme.

Gli ambiti di lavoro del piano strategico

In termini generali la pianificazione strategica è una azione volontaria orientata alla costruzione di una coalizione intorno a linee strategiche condivise. Usando le parole di Pier Carlo Palermo essa «richiede una visione d'insieme, interpretativa e prospettica, ma deve essere anche selettiva, deve individuare priorità, deve anticipare progetti: non ha nulla a che vedere con il *comprehensive planning*».

In coerenza con questa impostazione, il piano strategico identifica tre ambiti di lavoro:

> **le immagini e gli scenari:** rappresentazioni della regione urbana milanese in grado di fornire delle interpretazioni rilevanti della sua articolazione territoriale, di riconoscere specificità e reti di relazioni, di offrire dei quadri di riferimento per le politiche, ma anche capaci di disegnare una visione di futuro della regione urbana milanese e dunque di svolgere una funzione generativa per l'azione;

> **le azioni:** politiche, progetti e proposte operative che si caratterizzino per la fattibilità e la concretezza. Queste azioni possono essere già state avviate e promosse dall'Amministrazione provinciale o da altri attori. Alcune di esse saranno centrate sul riconoscimento delle pratiche d'uso che caratterizzano la regione urbana, dalle forme di territorialità generate dalle molteplici popolazioni che la abitano, dal ruolo oggi svolto da quegli spazi che favoriscono la compresenza di più popolazioni, locali e metropolitane. Altre azioni daranno corpo all'articolazione territoriale delle politiche per la competitività; altre ancora si concentreranno sull'innovazione istituzionale e sulla sperimentazione di forme di governo metropolitano. Alcune azioni incideranno localmente sulla condizione di abitabilità (un luogo trasformato da una specifica opera pubblica, un allestimento in uno spazio, un servizio ferroviario attivato, un evento culturale, ecc.), altre affronteranno temi e problemi estesi all'intero spazio metropolitano. Lo scopo di questa seconda fase è di mettere in rete, sostenere e accompagnare progettualità già avviate e qualificate, ripensandole in una prospettiva "strategica".

> **I cantieri progettuali:** esplorazioni progettuali orientate a produrre nuove ipotesi e consolidare la capacità innovativa degli attori, mettendo in campo nuove iniziative che la Provincia promuove direttamente e sulle quali si mobilita per costruire coalizioni a supporto. L'obiettivo di questa terza fase è contribuire al processo di generazione di nuove idee, attivando progetti innovativi sui temi dello sviluppo, della qualità sociale e territoriale, della capacità istituzionale e di governo.

I tre ambiti di lavoro che abbiamo richiamato sono pensati in stretta connessione tra loro, secondo una logica che cerca di integrare visioni e quadri di riferimento con la messa in campo di azioni e progetti. Il processo di pianificazione strategica dovrà costantemente alimentare una relazione fertile tra dimensione di scenario e dimensione dell'operatività, utilizzando la prima per orientare la seconda ma traendo anche, dalla messa a punto di iniziative concrete, indirizzi utili per mettere alla prova e ridefinire gli scenari e le immagini di riferimento.

Il processo di pianificazione strategica, le attività e i prodotti

Il processo di pianificazione strategica che abbiamo in mente è una **attività continua**, che potrà accompagnare l'Amministrazione provinciale per tutta la legislatura. Di seguito identifichiamo le fasi relative al primo anno, della durata di quattro mesi, ciascuna delle quali metterò a fuoco (prioritariamente, anche se non esclusivamente) uno degli ambiti di lavoro che abbiamo identificato:

La prima fase si caratterizzerà per la centralità imputata al lavoro di costruzione delle immagini; nello stesso tempo avvierà l'attività di esplorazione e riconoscimento delle pratiche d'uso della regione urbana e comincerà ad identificare i temi sui quali sperimentare i "cantieri progettuali". In questa fase saranno approfondite le prime esplorazioni proposte nei Dossier, saranno realizzate interviste e attività di interazione con attori e osservatori privilegiati, verranno attivati specifici momenti di confronto e di collaborazione con rappresentanti del mondo sociale, economico e culturale milanese, saranno identificate forme di integrazione tra le immagini e gli scenari proposti e l'insieme delle azioni attivate e attivabili.

Il prodotto di questa prima fase sarà un **Documento strategico** contenente un repertorio di immagini e scenari, che potrà essere presentato in una **Mostra** da progettare in stretto raccordo con la sua evoluzione.

La seconda fase vedrà una centralità del lavoro sulle azioni, identificando un repertorio di possibili iniziative attivabili in tempi brevi; parallelamente porterà a compimento l'istruttoria sui temi progettuali. La ricostruzione del campo delle azioni e dei progetti attivabili avverrà in stretto contatto con le altre attività di natura "strategica" attivate dalla Provincia, e sarà condotta attraverso una ricostruzione delle azioni già in campo e della loro fattibilità e la definizione di un Atlante delle azioni che potrà essere presentato attraverso un evento pubblico che valorizzi l'impegno della Provincia sui temi della qualità e dell'abitabilità (pensiamo a workshop delle azioni di qualità, organizzabili in diversi luoghi della regione urbana).

la terza fase si concentrerà sulla definizione delle condizioni di fattibilità di alcuni progetti; tale lavoro dovrà mettere la Provincia nelle condizioni di avviare concretamente quelli che abbiamo chiamato "cantieri progettuali" e, d'altro canto, consentirà di riorientare gli scenari di riferimento del piano strategico e di generare ipotesi circa ulteriori iniziative possibili. Lo scopo della terza fase è proporre dei veri e propri *Studi di fattibilità* su progetti innovativi, che siano in grado di generare nuove idee progettuali e congiuntamente di delineare le coalizioni che le possano sostenere. Questa fase potrebbe concludersi con la presentazione di questi Studi e del "Piano Strategico" e in un grande Convegno pubblico.

E' chiaro a questo punto che stiamo pensando ad un percorso di pianificazione strategica che non si articola in un solo prodotto (il Piano strategico convenzionalmente inteso), ma che dà luogo a prodotti diversi, che segneranno le varie fasi del lavoro e saranno verosimilmente in parte ridefiniti nel corso stesso del processo, e che potranno di volta in volta assumere la forma di documenti, di rappresentazioni, di eventi, ...

Sinteticamente, il percorso è restituito nello schema seguente:

Le relazioni con altri processi e politiche

Come già detto, il percorso di pianificazione strategica si intreccia con altri processi e politiche in corso da parte dell'Amministrazione provinciale. Tra questi processi e politiche con forte valenza strategica segnaliamo di seguito quelli con i quali abbiamo già avuto modo di intrecciare il nostro percorso nella fase di elaborazione dei Dossier:

Il processo di costituzione della Provincia di Monza e Brianza.

Questo tema, già oggetto di specifica attenzione da parte del Dossier n°3, Processo di costituzione della Provincia di Monza e Brianza, costituirà un ambito di riflessione significativo anche nel prosieguo del lavoro. Si tratta di valutare, insieme all'Assessorato delegato all'attuazione della Provincia di Monza e Brianza, come, e se, esso possa e debba intersecare il percorso di pianificazione strategica o addirittura possa costituirne uno dei cantieri/assi chiave di lavoro. Dal punto di vista della rilevanza istituzionale del tema, si potrebbe pensare ad avviare fin dalla prima fase del piano strategico,

- > una ricognizione a carattere interno sulle competenze che la Provincia potrebbe essere interessata a decentrare allo scopo di migliorare l'efficacia e la qualità delle proprie politiche e azioni;
- > una ricognizione sui territori che la compongono volta a fare emergere le forme di cooperazione esistenti da valorizzare, accompagnare, affiancare;
- > una ricognizione sulle esigenze espresse dai Comuni in termini di necessità/interesse a ricevere supporto da parte della Provincia;
- > una attività esplorativa sulle forme e sulle modalità in cui la Provincia può configurare il proprio ruolo di servizio ai comuni .

Queste attività conoscitive potrebbero costituire una prima mossa importante nel declinare l'idea di **provincia dei comuni**, provincia a rete, cara sia alla provincia di Monza e Brianza, sia a quella di Milano, capace di fare lavorare entrambe ad un percorso di maturazione istituzionale. Su un altro versante il piano strategico potrebbe contribuire a elaborare ed a sviluppare descrizioni e scenari dei territori che compongono la nuova Provincia di Monza e Brianza, a individuare azioni e cantieri progettuali specifici che offrano alla nuova Provincia occasioni significative

per ripensare se stessa e contemporaneamente riflettere sul proprio ruolo nella regione urbana milanese;

La sperimentazione dei piani dei servizi sovracomunali, campo in cui la Provincia si è oggi impegnata formalmente con il Prefetto e i sindaci dei Comuni del Nord Milano, a promuovere e co-finanziare una sorta di progetto pilota che, riconoscendo la particolare condizione in cui quest'area si troverà in funzione della istituzione della provincia di Monza e Brianza, e dall'altro la sua capacità di attivazione già da tempo dimostrata, costituisca questo come primo territorio in cui avviare questo tipo di esperienza di intercomunalità su progetto.

L'attivazione della Territorial Review dell'OCSE sull'area metropolitana milanese, recentemente presentata dal Presidente della Provincia e dal Segretario Generale della Camera di Commercio L'iniziativa, promossa dall'Assessorato al Lavoro, Attività Economiche e Innovazione, rappresenta una occasione importante di riflessione sui temi della competitività e della *governance* della regione urbana milanese, che presenta sinergie e complementarità importanti con il percorso di pianificazione strategica che ci proponiamo di avviare. Più in generale il percorso di pianificazione strategica si propone di integrarsi pienamente con le azioni di promozione dello sviluppo e sostegno dell'innovazione attivate dall'Amministrazione provinciale.

La prosecuzione delle attività della Direzione Territorio sui Piani d'area a valle dell'approvazione del Ptcp. D'intesa con l'Assessore al Territorio sono stati messi a fuoco temi che il Piano Strategico potrebbe contribuire a strutturare e rispetto ai quali potrebbe intrecciare le attività dei Tavoli d'area. Si pensi alle questioni quali: la qualità ambientale (reti ecologiche, spazi naturali, PLIS); le reti infrastrutturali e il loro rapporto con i territori e i paesaggi che attraversano; gli spazi della produzione e del commercio (grandi strutture di vendita); la residenza; la mobilità e l'accessibilità; il trattamento delle frange urbane; le *politiche per la casa*. Questo è uno dei classici temi di cui si occupano in tanti, ma, senza un coordinamento efficace, finisce per non essere seguito fino in fondo da nessuno. Il Piano Strategico potrà offrire un supporto alla conoscenza/diffusione di buone pratiche e alla istituzione di un osservatorio che offra un supporto per la

costruzione di una politica di intervento in questo campo alla scala metropolitana.

Le attività di pianificazione strategica già intraprese in alcune aree (il Nord Ovest milanese, l'Alto milanese), con le quali il processo di pianificazione strategica provinciale troverà momenti di confronto e di interlocuzione.

I grandi progetti strategici sovra-provinciali (ad esempio quelli che mettono in gioco i rapporti macroterritoriali con Torino e Genova, e più in generale con le province del Nord Ovest), che costituiranno uno scenario di riferimento per il piano strategico per posizionare la provincia di Milano entro reti di relazioni che superino l'ambito della regione urbana: in questo senso centrale potrebbe essere l'interazione con l'attivazione di un centro studi per le province del nord-ovest oggi oggetto di studio. Quelli elencati sono solo alcuni degli esempi che è possibile fare al momento circa gli ambiti di politiche con cui il piano strategico entrerà in relazione nel corso del suo sviluppo: lo sviluppo di altre sinergie sarà oggetto di approfondimento nella fase di avvio del percorso di pianificazione strategica.

La governance del progetto

Il processo che proponiamo richiede una regia complessa. Si potrebbe ipotizzare l'esistenza di tre strumenti di pilotaggio e verifica del progetto:

la Presidenza, attraverso l'*Assessorato al Progetto speciale per il piano strategico dell'area metropolitana*, che rappresenta la prima e più diretta interfaccia, anche organizzativa, del progetto;

un Comitato guida composto dagli assessori interessati, da alcuni alti dirigenti della Provincia (Direttore Generale, Segretario Generale ...) e dai dirigenti e funzionari di riferimento degli assessorati che, sulla farsariga del tavolo che ha già discusso il lavoro preliminare, permetta di condividere le strategie e i passaggi più importanti con l'Amministrazione provinciale nel suo insieme;

il team di ricerca del DIAP, Politecnico di Milano, coordinato dal direttore prof. Alessandro Balducci.

Un gruppo multidisciplinare in grado di sostenere la costruzione e l'implementazione del processo e di rispondere alle diverse esigenze di pianificazione anche ampliando la gamma di competenze intervenute nella prima fase di lavoro.

Provincia di Milano
Un progetto per
la regione urbana
milanese

**PIANIFICAZIONE
STRATEGICA**

Nodi critici della pianificazione strategica e orientamenti per il caso milanese

Sono ormai quasi venti anni che si parla di pianificazione strategica. Ad aprire la discussione nel 1987, fu un volume di una importante rivista americana di pianificazione interamente dedicato a questo tema. Lo *strategic planning* aziendale appariva infatti una prospettiva fertile, per alcune sue caratteristiche di fondo: l'enfasi sulla performatività, l'attenzione alla competitività, la centralità della dimensione del consenso e della costruzione dei partenariati, l'orientamento alla produzione di innovazione, l'approccio flessibile al trattamento dei problemi decisionali. Dopo questo primo contributo teorico, sono state condotte numerose sperimentazioni di pianificazione strategica per città, aree metropolitane e regioni. Uno sguardo alle pratiche consente di far emergere una serie di indicazioni interessanti.

Più di quindici anni di esperienze hanno definitivamente reso esplicito che i piani strategici non sono piani urbanistici.

Il piano strategico si presenta come policy statement, come dichiarazione sulle politiche che si intendono intraprendere. E' un **documento di natura multidimensionale**, che attraversa diverse politiche. Indica campi di intervento, anticipa azioni praticabili, costruisce progetti, identifica attori a sostegno dei progetti. Non ha natura ordinativa, cioè non regola le destinazioni d'uso dei suoli; non ha funzione prescrittiva, cioè non contiene prescrizioni e non pone vincoli; non ha "forza di legge". Nel caso milanese, è opportuno pensare ad un **processo di pianificazione che si coordina con l'insieme delle attività "strategiche"** che già la Provincia di Milano ha attivato e sta attivando. Queste attività devono procedere in modo autonomo, ma la pianificazione strategica dovrà, da un lato, offrire loro suggestioni, materiali di lavoro, quadri di riferimento e, dall'altro, accogliere segnalazioni di criticità da affrontare, di punti di attenzione da tenere in conto, di priorità da individuare.

Moltissimi piani strategici sono costruiti secondo una articolazione analoga:

l'esplicitazione di un obiettivo generale cui tendere (la missione, o la visione di successo), una serie di sotto-obiettivi (o obiettivi specifici), alcune linee strategiche di intervento (o percorsi di azione), e infine le azio-

ni (spesso molto numerose e riferite a diversissimi ambiti di intervento). Si tratta però di **uno stile che non può essere assunto in ogni situazione**: esso infatti tende a funzionare laddove esiste una coalizione di attori a sostegno del disegno strategico, che in esso trova occasione di consolidamento e certificazione della propria coesione.

Il piano strategico della Provincia di Milano potrebbe assumere una articolazione giocata su **tre dimensioni**:

> quella delle **immagini** e degli **scenari**: rappresentazioni della regione urbana milanese in grado di fornire delle interpretazioni rilevanti della sua articolazione territoriale, di riconoscere specificità e reti di relazioni, di offrire dei quadri di riferimento per le politiche, ma anche capaci di disegnare una visione di futuro della regione urbana milanese e dunque di svolgere una funzione generativa per l'azione;

> quella delle **azioni**: politiche, progetti e proposte operative che si caratterizzano per la fattibilità e la concretezza; queste azioni possono essere già state avviate e promosse dall'Amministrazione provinciale o da altri attori;

> quella dei **"cantieri progettuali"**: esplorazioni progettuali orientate a produrre nuove ipotesi e consolidare la capacità innovativa degli attori, mettendo in campo nuove iniziative che la Provincia promuove direttamente e sulle quali si mobilita per costruire coalizioni a supporto.

Ciò che conta, in una attività di pianificazione strategica, è più il processo che il prodotto. Sarebbe però sbagliato credere che il prodotto "piano strategico" sia destituito di senso, perché si rischia di sottovalutare il carattere simbolico della produzione di un documento di piano, la funzione di rafforzamento dell'attenzione attorno ai contenuti del processo che la produzione e la diffusione di un documento inevitabilmente induce.

Nel caso della Provincia di Milano, il processo di pianificazione strategica può **articolarsi in più prodotti**, uno dei quali sarà un Documento strategico, insieme a eventi come convegni, mostre, workshop, ecc.

La costruzione di un piano strategico spesso si accompagna ad una attività di

disegno e costruzione istituzionale.

L'istituzionalizzazione è efficace a certe condizioni: che esista una consuetudine di lavoro comune tra gli attori, che esistano "comunità di progetto" consolidate, che vi siano reti di relazioni solide orientate alla cooperazione.

Nel caso milanese, è necessario stabilire fin da subito **una attenta governance del piano strategico** e muoversi nella direzione di incrementare e rafforzare le reti di relazioni tra attori.

Problemi e specificità della regione urbana milanese

Una provincia ricca e competitiva, ma con una scarsa qualità della vita

Da una parte la **provincia di Milano**, oltre ad avere il Pil pro capite più alto d'Italia, **primeggia in tutte le classifiche che riguardano il "tenore di vita"** (entità dei depositi in banca, delle polizze vita, importi delle pensioni, ecc.). Inoltre, rispetto all'indice globale di connettività, che significa capacità di fare rete, di giocare un ruolo chiave nella rete degli scambi a partire dalla presenza delle società globali di servizi, Milano si colloca all'ottavo posto nel mondo (davanti a Los Angeles e preceduta solo da New York, Londra, Hong Kong, Parigi, Tokyo, Singapore e Chicago). D'altra però la situazione si ribalta se guardiamo agli indicatori che riferiscono della qualità dell'ambiente, dove Milano occupa posizioni arretratissime. Inoltre, secondo il Sole 24 Ore, la provincia di Milano è la **penultima per attrattività percepita**, cioè è vista come il luogo dove meno le persone "vorrebbero trovarsi a vivere".

Una metropoli dualistica come effetto di scelte di governo poco attente alla coesione sociale

La ricchezza prodotta dall'area milanese **tende sempre più a concentrarsi in alcune ristrette fasce di popolazione**. Nello stesso tempo, **crece la vulnerabilità sociale**, essenzialmente dovuta alla progressiva precarizzazione del lavoro oltre che alle generali trasformazioni nelle forme dell'organizzazione sociale e all'aumento del costo della vita e dei servizi (Milano risulta la città più cara in Italia e la 17ª più cara nel mondo). Inoltre, le tendenze in atto negli ultimi anni hanno aumentato il rischio abitativo di molte famiglie, strette tra un mercato della proprietà difficilmente accessibile per i redditi bassi e medio-bassi e un mercato del-

l'affitto ridotto ai minimi termini e scarsamente sostenuto dalle politiche pubbliche.

Criticità e opportunità relative al ruolo della Provincia

È abbastanza inusuale, nello scenario italiano, che una amministrazione provinciale, specialmente in contesti di area metropolitana, promuova la redazione di un piano strategico.

Da un lato è vero che la **costruzione di un piano strategico provinciale come strumento di governo dello sviluppo metropolitano si scontra soprattutto con il significativo ruolo dei comuni centrali e con l'incerto ruolo della Provincia nella rete decisionale**. Si tratta in parte di una debolezza che si è andata consolidando nel corso del tempo, come esito dei fallimenti dei tentativi di istituire forme di governo metropolitano, e come esito della crescita di rilevanza della Regione. In parte essa è anche legata alla distribuzione delle competenze, che lascia ai comuni ampia autonomia decisionale su alcuni settori di intervento particolarmente rilevanti per le politiche di sviluppo locale.

Dall'altro però è altrettanto vero che, in una condizione di sempre maggiore integrazione (si risiede in un comune, si lavora in un altro, si impiega il tempo libero in un altro ancora, ecc.), **la relazione fra istituzione comunale e cittadino residente tende a rivelarsi del tutto inefficace per la costruzione di una risposta adeguata ai bisogni**. Lo stesso può dirsi per le imprese. Diversamente, lo spazio della provincia costituisce l'ambito amministrativo più vicino ad una pur non univoca definizione di area metropolitana e rappresenta quello entro il quale buona parte delle pratiche d'uso quotidiane dei milanesi si sviluppano.

In questo senso **l'Amministrazione provinciale e la Conferenza dei Comuni possono presentarsi come i referenti privilegiati della comunità metropolitana** per il trattamento di problemi chiave rispetto ai quali i singoli Comuni non sono in grado di intervenire adeguatamente. Inoltre, se consideriamo i temi dello sviluppo in una prospettiva di politiche urbane (come politiche trasversali e multidimensionali) esistono ambiti significativi sui quali la Provincia è in grado di intervenire direttamente, come le politiche ambientali (con particolare rife-

rimento ai parchi) e le politiche culturali. In entrambi i casi ci troviamo di fronte a temi centrali per l'orientamento dello sviluppo dell'area metropolitana e sui quali la Provincia ha già espresso una buona capacità di intervento e di disegno di politiche innovative.

A partire da questi elementi è possibile indicare una serie di orientamenti che informano il disegno di una attività di pianificazione strategica.

› **Visibilità.** Una attività di pianificazione strategica deve essere orientata a **massimizzare la visibilità dell'amministrazione provinciale**, attraverso lo sviluppo della capacità di trattare temi direttamente legati alla vita quotidiana (dei cittadini, delle imprese).

› **Capacità di rappresentazione.** Una attività di pianificazione strategica deve fondarsi sulla **capacità di rappresentare Milano in quanto area metropolitana** ai suoi abitanti, alle imprese, all'esterno. Il punto di vista provinciale ha una specificità che è l'unica in grado di restituire una immagine adeguata del territorio metropolitano.

› **Dialogo diretto con la comunità metropolitana.** Una attività di pianificazione strategica deve fondarsi sulla **capacità di dialogare direttamente con i cittadini e le imprese della metropoli milanese**. La Provincia deve riuscire cioè a presentarsi come il soggetto istituzionale più adeguato a trattare i problemi e le esigenze che fanno riferimento a quelle pratiche d'uso che attraversano la metropoli superando o ignorando i confini comunali.

› **Sviluppo della capacità progettuale.** Una attività di pianificazione strategica deve **originare direttamente progetti ed azioni innovative**, che generino rapidamente cambiamenti positivi nella vita quotidiana dei cittadini e delle imprese, a partire dai campi di intervento nei quali la Provincia è in grado di esercitare un ruolo chiave, a partire dalla valorizzazione della capacità progettuale dei piccoli comuni.

L'abitabilità della regione urbana milanese come campo di operatività del piano strategico

L'abitabilità ci sembra una nozione fertile perché invita ad approfondire almeno tre ordini di temi che mettono in discussione un tradizionale approccio settoriale alle questioni dello sviluppo, aprendo così ad una chiara prospettiva strategica.

In primo luogo un riferimento all'**abitabilità** spinge a spostare l'attenzione su una **idea di abitare che contiene diverse domande emergenti**: una domanda di spazi flessibili e capaci di proporre nuove associazioni di attività (dal binomio small office-small house all'accostamento di laboratori artigianali, spazi di esposizione-commercio, spazi professional o per la nuova imprenditoria culturale); una domanda di superamento della condizione di puri fruitori-consumatori-destinatari di spazi, per diventare soggetti che possono progettare i propri spazi di vita collocandosi in una posizione attiva di fronte alle trasformazioni insediative; una domanda di usufruire molti e diversi luoghi, di accedere ad eventi variamente distribuiti nel territorio provinciale abitando in modo esteso e al tempo stesso molto personalizzato l'intero territorio della provincia, creando talvolta delle vere e proprie comunità non di prossimità, con altri soggetti. La stessa crescente domanda di case in affitto a canone moderato ha risvolti molteplici: è certamente espressione di una quota di popolazione crescente che si trova in estrema difficoltà nel mercato immobiliare milanese, ma in parte è anche legata alle esigenze di una popolazione che per mobilità del lavoro e per interesse ad altre forme di consumo esprime un minor interesse per quel particolare bene di consumo che è la casa in proprietà.

In secondo luogo l'attenzione all'abitabilità spinge ad interrogarsi su una **grande domanda implicita di ambienti di vita, insediamenti, infrastrutture più "amichevoli" e più "ospitali"** che garantiscano un quadro di vita meno inutilmente "faticoso" per gli individui e le famiglie, ma anche per i consumatori (locali, regionali o esterni) che operano nella regione urbana milanese. Da un lato, è una domanda sociale e geograficamente localizzata, che ci spinge a riflettere su come spesso sono proprio le insoddisfacenti condizioni ambientali locali a generare (con una sorta di meccanismo circolare-cumulativo) povertà e nuove disuguaglianze: come è avvenuto in alcuni

grandi quartieri periferici di Milano o come, in forma minore, si è realizzato in alcuni centri della provincia che, per difformità nelle condizioni di partenza o per una minor capacità di mobilitarsi a fronte di meccanismi di finanziamento competitivo, stanno maturando nuovi ritardi. Dall'altro, è una domanda socialmente e geograficamente diffusa, che fatica a trovare risposta, riferita alla qualità dell'aria, alla facilità e alla qualità del muoversi, alla disponibilità di ampie zone verdi ricreative variamente utilizzabili, ad una offerta di attività di intrattenimento culturale, ecc. In questo senso, l'abitabilità consente di tenere conto sia di come si pone la questione della povertà nelle società occidentali ricche e avanzate, sia delle aspirazioni e dei desideri crescenti nel ceto medio che abita le dense regioni metropolitane.

1.5 Immagini interpretative del territorio provinciale e possibili ruoli della Provincia e del piano strategico

Proponiamo di seguito tre immagini del territorio provinciale che possono essere utilizzate come preliminari ipotesi di lavoro. Si tratta di tre immagini che non solo **provano a fornire una rappresentazione sintetica della regione urbana milanese**, ma che anche **alludono a diverse (e complementari) possibili funzioni dell'Amministrazione provinciale** nel governo del suo sviluppo e che servono ad innescare e a orientare il percorso di pianificazione.

La città di città: consolidamento dei diversi ambienti insediativi e nuove forme di welfare sovracomunale

La prima immagine legge la provincia di Milano come **un territorio composto da diversi ambienti insediativi-paesaggi intermedi** che offrono, in quanto tali, un variegato e differenziato insieme di condizioni dell'abitare. Un tale processo di strutturazione degli ambienti costruiti è l'esito, al tempo stesso, di forme di autorganizzazione locale e di processi esogeni di rilocalizzazione di attività e popolazioni metropolitane con gli effetti indotti da esse generati.

In questi ambienti non di rado i diversi comuni, con aggregazioni a geografia variabile o attorno a nuclei stabili di interazione, hanno nel tempo promosso politiche ambientali e di sviluppo coordinate, hanno avviato originali forme di welfare sovraco-

munale. Viceversa, le diverse politiche di settore (regionali ed anche provinciali) talvolta peccano di incapacità di confrontarsi con i differenti territori e promuovono una banalizzazione-omologazione degli spazi. In una prima fase il piano strategico potrebbe provare a **rappresentare queste "città"**, cominciando a riconoscere differenti principi di organizzazione dello spazio (natura e forma degli spazi aperti, orditura infrastrutturale intermedia che li struttura, principali assi infrastrutturali passanti, geografia e topologia dei luoghi collettivi e/o ad alta frequentazione, articolazione dell'urbanizzato in luoghi emergenti/nodi transcalari, tessuti areali, sistemi lineari, isole, ecc.). Una descrizione interpretativa dei differenti ambienti del territorio provinciale, da un lato consentirebbe di cominciare a **definire degli scenari**, dei quadri interpretativi che funzionino come sfondo condiviso per argomentare la messa in rete di differenti politiche e azioni tra le amministrazioni locali e, dall'altro, permetterebbe di **trattare alcune delle criticità che rimangono sul tappeto a valle dell'approvazione del Piano provinciale** impostandole su basi progettualmente orientate e interrogandosi ad esempio su come fare ambiente e paesaggio, oltre a come non consumare suolo o a ridurre l'impatto di una nuova infrastruttura.

Le ipotesi di lavoro per la Provincia di Milano che discendono da questa immagine sono sostanzialmente due. Innanzitutto **alcune specifiche politiche settoriali provinciali possono arricchirsi da una loro crescente territorializzazione**: ad esempio i criteri per gli insediamenti della grande distribuzione sono ovviamente distinti negli ambienti assai polarizzati su alcuni assi infrastrutturali e a minor densità del Sud-Milano rispetto a quelli densi e a struttura reticolare propri della Brianza occidentale. In secondo luogo, la Provincia potrebbe **facilitare la maturazione di forme di "welfare sovracomunale"**, riconoscere alcuni temi-problemi che richiedono una qualche forma sovracomunale di nuovo "municipalismo" da accompagnare e indirizzare: ad esempio favorendo qualche debole forma di strutturazione nelle relazioni tra i diversi attori, oppure fornendo assistenza tecnica e divulgando le esperienze più interessanti (specialmente negli ambiti dove i processi di autorganizzazione sono più deboli e manca una efficace implementazione di politiche sovracomunali).

L'abitare esteso delle popolazioni plurali

La seconda immagine muove dall'osservazione di alcune popolazioni che abitano estesamente il territorio, le cui pratiche di vita le portano a muoversi nel territorio e a determinare l'uso intensivo di alcuni spazi, di alcuni luoghi tra loro non continui e non necessariamente prossimi. Alcune di queste popolazioni condividono qualche cosa di più che comuni interessi di consumo o di fruizione del territorio. Tendono piuttosto a costituirsi come delle vere e proprie nuove "comunità non di prossimità" che si affiancano alle tradizionali comunità locali. Tra queste popolazioni mobili sul territorio naturalmente si ritrovano anche popolazioni più tradizionali e numerose (dai pendolari agli studenti universitari). Tutti questi gruppi comunque stentano a trovare un riferimento per alcune loro esigenze: l'Amministrazione Comunale fatica a "trattare" le domande che investono un territorio ampio, mentre la Regione rimane un referente troppo lontano.

Questa seconda immagine non vede tanto il confronto tra Comuni e Provincia, ma piuttosto quello diretto, tutto da immaginare e costruire, tra Provincia e popolazioni metropolitane. **La Provincia potrebbe essere l'interlocutore di questi soggetti**, potrebbe innanzitutto raccogliere domande ed esigenze aprendo con essi dei momenti di ascolto, di confronto di partecipazione ad alcune scelte. La Provincia potrebbe inoltre agire direttamente: arricchendo il panorama delle iniziative culturali, operando per il raggiungimento di una minima abitabilità nei nodi (stazioni ferroviarie o aree di servizio autostradali) e nelle infrastrutture della mobilità (strade, ferrovie, tranvie, piste ciclabili sovrapubbliche), promuovendo l'integrazione tariffaria nei trasporti collettivi, o ancora promuovendo una grande politica per la casa in affitto a canone moderato per studenti o nuovi lavoratori, oppure di piccole case-piccoli uffici, piccole case-piccoli laboratori per le nuove popolazioni a partita iva, ecc.

La Brianza provincia plurale, nucleo antico della città pedemontana e suo punto d'intersezione con il discontinuo spazio metropolitano

La Brianza, Provincia in formazione e al tempo stesso elemento costitutivo della regione urbana milanese infine può essere rappresentata ricorrendo a due immagini interpretative complementari.

La prima immagine legge la Brianza come un territorio composto da tre differenti ambienti insediativi (la Brianza occidentale, Monza e il territorio del parco del Lambro e il Vimercatese), che l'istituzione della nuova Provincia spinge ad una crescente, e per certi versi inedita, integrazione orizzontale trasversale, in senso non banalmente trasportistico-autostradale e con implicazioni sul sistema degli spazi della produzione o della cultura, del commercio o del verde ancora tutte da esplorare.

La seconda immagine sottolinea della Brianza il suo essere il "nocciolo duro", il nucleo più antico della città infinita-città pedemontana lombarda, quello più bisognoso di processi di ristrutturazione e di riconfigurazione e anche quello che risente di più del mutare delle relazioni che Milano intrattiene con i territori circostanti.

Un piano strategico della provincia milanese deve tener conto della necessità per il territorio della futura provincia della Brianza di rafforzare le relazioni non gerarchiche e lungo la direttrice est-ovest tra i suoi tre fondamentali circondari/ambienti insediativi, affiancando queste relazioni a quelle con i territori pedemontani e a quelle più consolidate verso Milano. Ciò richiede infrastrutture di comunicazione e di mobilità trasversali (non solo private, ma anche pubbliche); non solo una sola nuova strada "grande e veloce", ma la costruzione di una rete di scambi tra i nodi del territorio; una riorganizzazione del modello di mobilità interna delle merci; una complementare costruzione del reticolo ambientale delle aree protette che valorizzi le specificità di ciascun ambiente insediativo.

Allo stesso modo, il piano strategico dovrà affrontare il tema del recupero di una condizione di abitabilità e di qualità ambientale: attenzione agli spazi aperti come nuovi spazi pubblici; promozione di una intensa azione di bonifica ambientale e di reinvenzione paesaggistica; riforma del paesaggio edificato (con interventi di densificazione e ricomplexificazione funzionale e spaziale di alcuni nodi accessibili, di riconversione ecologica e riqualificazione formale di tessuti edificati); governo dei nuovi grandi insediamenti commerciali, di intrattenimento e di servizio ma anche sostegno alla diffusione del reticolo di spazi commerciali, di servizio alla persona e culturali che costituisce un elemento di qualità e di abitabilità di questa vasta urbanizzazione.

Provincia di Milano
Un progetto per
la regione urbana
milanese

**GOVERNO
METROPOLITANO
E RETI
ISTITUZIONALI**

La questione del governo metropolitano: scenari

I materiali e le riflessioni proposte consegnano alla riflessione progettuale e allo sviluppo dell'attività di pianificazione strategica che ci proponiamo di attivare nei prossimi mesi **un quadro articolato di vincoli e di opportunità.**

L'analisi delle esperienze internazionali e nazionali di governo metropolitano presentata nel par.1 evidenzia il fatto che **non esiste un modello univocamente applicabile nei diversi contesti, ma un campo di sperimentazione nel quale convivono assetti e pratiche molto differenziate:** dalla fusione delle municipalità alle forme flessibili di coordinamento leggero delle reti di *governance* sperimentate in molti contesti europei e americani, passando per le esperienze associative e per il rilancio di modelli centrati su istituzioni di governo metropolitano direttamente elette come nel caso londinese. Ognuna di esse ha lavorato attorno ad almeno tre ordini di interrogativi in comune, elaborando risposte più o meno efficaci:

- > Quali questioni è necessario (giusto /urgente) trattare alla scala metropolitana? Il che implica l'interrogarsi sul come e sul se definire le competenze di un governo metropolitano.
- > Quale è la giusta dimensione su cui lavorare? Il che implica l'interrogarsi sul come e sul se definire i confini del territorio del governo metropolitano.
- > Quale è la forma giusta di governo metropolitano? Il che implica l'interrogarsi sul come e sul se definire le modalità di regolazione dei processi decisionali, per renderli efficaci, ma anche democratici e garanti dell'autonomia.

Aldilà delle diverse risposte disponibili (mentre Berlino e Madrid dimostrano l'improponibilità dell'annessione, le difficoltà delle città con poteri speciali e il ruolo giocato dalla pianificazione; Hannover, Amsterdam, Stoccarda e Londra le condizioni del tutto particolari richieste per il successo di riedizioni dei modelli tradizionali di two-tier government; Barcellona e Parigi i rischi e sfide di processi di governance metropolitana; la Ruhr e Francoforte i rischi e le opportunità di un governo metropolitano via agenzie funzionali e pro-

getti simbolici) il Dossier evidenzia come solo mettendo in tensione queste domande, sembra possibile evitare alcuni rischi tipici: in particolare è necessario provare a domandarsi se sia possibile pensare a forme di governo metropolitano capaci di:

- > lavorare su un'agenda aperta, sforzandosi di trattare in maniera non banale il nodo delle competenze?
- > avere un territorio di riferimento mutevole e di trattare i propri confini come un costruito politico su cui attivare una attenzione permanente?
- > superare i modelli istituzionali tradizionali di governo locale o sovralocale?

D'altra parte, la **specificità situazionale italiana**, con il fallimento della prospettiva di costruzione di istituzioni metropolitane aperte con la L. 142/1990 e la grande incertezza che caratterizza le nuove proposte in campo nel nuovo scenario offerto dalla riscrittura del Titolo V della Costituzione, sembra **confirmare la necessità di un approccio contestuale e sperimentale ai temi del governo metropolitano.** Contestuale, in quanto le differenze dimensionali, istituzionali, socio-economiche e politiche tra le aree e le regioni metropolitane italiane sono troppo accentuate per pensare ad una soluzione unitaria definita dall'alto per via legislativa. Sperimentale, in quanto le difficoltà delle esperienze avviate negli ultimi anni sembrano connesse anche alla necessità di far maturare nel tempo, a partire da progetti pilota e da soluzioni parziali, un impianto istituzionale robusto ed efficace.

Facendo il punto su che cosa si debba intendere oggi in Italia quando si parla di governo metropolitano, il Dossier ricostruisce i principali passaggi del processo costitutivo di una città metropolitana per come fissati dal titolo V della costituzione e dalla Legge 16 gennaio 2003, n. 3, detta La Loggia, e proposti dal disegno di legge Delega, passando attraverso le posizioni ufficiali dall'ANCI e dell'UPI sull'attuale quadro di legge e discute le ipotesi di riformulazione del testo di legge da esse recentemente presentate. Ne emerge una nozione di **città metropolitana "contesa", che vive in tensione tra una ipotesi che ritaglia la città metropolitana sul modello tradizionale della provincia o al contrario**

su quella di un comune con poteri speciali: in entrambi i casi ne conseguono risposte deboli e poco rilevanti ai fini del trattamento della questione metropolitana. Dove, d'altra parte gli stessi casi italiani esplorati (in particolare Bologna, interessante laboratorio di governo metropolitano, Torino, in cui la questione della governance è asse chiave del Piano strategico, Roma, sospesa nella sua specificità, Firenze all'interno di un contesto poliarchico come quello toscano, Genova, in cui la delimitazione dell'area metropolitana non ha dato alcun vero esito e quello di Venezia, all'interno della particolare situazione Veneta) dimostrano come sia ancora oggi all'ordine del giorno quanto già si poteva osservare alla fine degli anni novanta. E cioè da un lato la necessità di rivolgere l'attenzione verso la ricerca di una «maggiore capacità di governo» piuttosto che «più governi», attraverso la sperimentazione di soluzioni innovative e la costruzione di accordi interattoriali specifici. Dall'altro l'urgenza di superare l'aspirazione ancora persistente a un piano onnicomprensivo promosso da un agente unico di pianificazione, per rivisitare la comprensività alla luce di una «deconnessione tra la visione generale dei problemi dell'area metropolitana e la tradizionale idea del controllo unitario» operabile attraverso pratiche di cooperazione e procedure di *consensus building*, cioè processi strutturati di confronto indirizzati alla ricerca di "un'intesa mediante intese" e discussioni, in cui definire la diversa natura dei problemi e delineare le diverse strategie per trattarli.

Il contesto milanese

A fronte di questi vincoli, la **specificità storica del contesto milanese** sembra offrire anche un **insieme di opportunità rilevanti per l'apertura di una nuova stagione sperimentale**. Gli elementi dai quali muovere per la definizione di un percorso di sperimentazione istituzionale sono i seguenti:

> il contesto della regione urbana milanese **ha già saputo misurarsi** in passato, con forti tratti di originalità, con il tema della **sperimentazione di forme e pratiche innovative di governo metropolitano**, sia nella forma associativa esemplificata dall'esperienza del Piano Intercomunale Milanese, sia nella forma dell'attivazione di agenzie funzionali che hanno saputo gestire in più di un caso in modo efficace ed

efficiente issues e problemi di tipo "metropolitano";

> a fronte di questa storia "lunga", ricca di suggestioni ed esperienze significative, nel corso degli ultimi 15 anni, e comunque dopo l'avvio del tentativo di trattamento per via legislativa del tema del governo metropolitano, **la capacità delle istituzioni milanesi di "fare sistema" nel trattamento dei principali problemi metropolitani e di costruire una efficace "regia istituzionale" sembra essersi molto affievolita**: le spinte verso la sperimentazione di una forma stabile di governo metropolitano nella regione urbana milanese hanno incontrato fortissimi ostacoli sia nel difficile dialogo tra il comune capoluogo, gli altri comuni e l'amministrazione provinciale, sia nelle relazioni spesso poco efficaci e scarsamente cooperative tra Regione, Provincia, Comune di Milano e altri attori istituzionali impegnati nei reticoli di governance;

> questi nodi problematici relativi all'efficacia della filiera verticale della **governance istituzionale sono l'altra faccia della complessità e della scarsa coesione della rete degli attori lungo la filiera orizzontale**. Milano, più di ogni altra regione metropolitana in Italia, presenta i tratti di un contesto poliarchico nel quale gli assetti di potere sono frammentati e agiscono nei policy network un gran numero di attori di diversa natura, molti dei quali emersi alla ribalta nell'ultimo decennio, che non si riconoscono in alcuna coalizione di sviluppo definita e stabile. Da questo punto di vista i problemi della governance metropolitana non sembrano trattabili in un'ottica di integrazione istituzionalizzata tra gli attori rappresentativi "tradizionali": lo dimostrano i sostanziali fallimenti, al di là delle intenzioni, dei diversi tentativi di costruzione di tavoli e ambiti di coordinamento strategico tra istituzioni e attori economici e sociali;

> la regione urbana milanese non si caratterizza soltanto per una dimensione ampia e irriducibile ai confini istituzionali provinciali. Essa è fortemente **aperta verso altri territori, praticando reti corte e reti lunghe di relazione alla scala nazionale e continentale**, ed è al contempo caratterizzata da una **frammentazione istituzionale interna** che è insieme vincolo e risorsa per la costruzione di forme sperimentali di governo metropolitano. Da questo punto di vista anche il processo di costituzione della nuova Provincia di Monza e Brianza rappre-

senta un'occasione rilevante per pensare a soluzioni istituzionali che tengano conto sia della dimensione estesa della regione urbana e dei suoi problemi, sia della sua irregolare frammentazione istituzionale;

> questa frammentazione non rappresenta tanto e solo un problema superabile attraverso strategie di razionalizzazione (che "costringano" in una geografia univoca le geometrie variabili che segmentano la regione urbana). Se c'è un tratto che caratterizza la regione urbana milanese rispetto alle altre aree metropolitane italiane è proprio la **forte capacità di auto-organizzazione dei sistemi locali e delle aggregazioni sovracomunali dei comuni esterni a capoluogo** (che pesano oggi per oltre la metà dell'intera provincia in termini di popolazione e per ben oltre la metà in termini di superficie) in forme estremamente variabili, in relazione a politiche e a progetti strategici. Questa vivacità dei sistemi locali è l'altra faccia di una articolazione dei territori e delle società, delineata nel Dossier dedicato alla pianificazione strategica con l'immagine della "città di città" e rappresenta una grande risorsa istituzionale per la regione urbana milanese.

I temi progettuali

A fronte di questo campo di vincoli e di opportunità che caratterizzano la specificità del "caso" milanese è possibile cercare di delineare, in forma di ipotesi di lavoro, **alcuni terreni di sperimentazione che definiscano non tanto un modello quanto un progetto sperimentale di governo (anche nel senso della governance) metropolitano.**

Il progetto che proponiamo all'attenzione e che si tratterà di verificare ed eventualmente di cominciare concretamente a praticare nei prossimi anni, assume come riferimento la necessità di **attivare un processo innovativo che permetta di realizzare, nella specificità del contesto milanese, tre risultati:**

> **promuovere la capacità della regione urbana e dei suoi attori non solo istituzionali di lavorare insieme ad una scala adeguata**, che per molti aspetti è più ampia di quella della stessa attuale provincia di Milano, coinvolgendo nei processi più rilevanti il comune capoluogo. Il primo nodo che si tratta di affrontare è infatti quello attivare un percorso che sia in grado

tanto di rendere pienamente partecipe il Comune di Milano, quanto di aprire la regione urbana nei confronti delle dinamiche regionali, sovraregionali e anche sovranazionali che costituiscono un terreno decisivo per il governo dei processi che investono la regione urbana milanese;

> **identificare forme di trattamento efficace di problemi di natura metropolitana anche attraverso l'attivazione di strumenti flessibili di governance**, che permettano di affrontare il tema dell'elevata complessità verticale e orizzontale del network di governo. Un progetto sperimentale per il governo della regione urbana milanese dovrebbe cercare di mantenere un profilo sufficientemente flessibile per assorbire mutamenti e aggiustamenti nel corso della sua implementazione e adeguato ad agire in un campo affollato di attori di diverso livello e natura;

> **sperimentare forme istituzionali e processi in modo concertato, senza inutili fughe in avanti, evitando di immaginare che la questione del governo metropolitano a Milano possa essere affrontata attraverso un dispositivo di *institutional design* unitario e prodotto dall'alto.**

Da questo punto di vista l'attività di pianificazione strategica che l'Amministrazione provinciale intende promuovere nei prossimi mesi rappresenta un'occasione importante per attivare un processo fortemente partecipativo per la definizione di progetti di innovazione istituzionale, che coinvolga innanzitutto le Amministrazioni comunali ma anche l'intero campo degli attori della governance metropolitana.

Per cercare di conseguire questi risultati è utile immaginare un **processo aperto, nel quale vengano attivate sperimentazioni parziali** a partire dall'assetto istituzionale esistente e dalle proposte in corso, assumendo questa legislatura provinciale come una fase di "messa alla prova" di proposte, progetti e ipotesi.

Queste sperimentazioni dovrebbero presumibilmente muoversi in due direzioni: una prima orientata a rafforzare ambiti e forme di coordinamento e di trattamento dei problemi di policies alla scala della regione urbana; una seconda orientata a consolidare l'autonomia e il protagonismo delle aggregazioni sovracomunali, intese come ambito significativo per il trattamento di molti problemi di natura metropolitana.

Progetti per il governo metropolitano alla scala della regione urbana

Rispetto alla regione urbana nel suo insieme si tratta probabilmente di trovare un mix temperato tra due ipotesi di governo metropolitano:

> una prima fa riferimento ad un **modello associativo**, che sviluppi la capacità delle istituzioni e anche di altri attori rilevanti della regione urbana di trattare problemi alla scala metropolitana coinvolgendo pienamente tutti gli attori protagonisti anche attraverso la valorizzazione di ambiti;

> una seconda fa riferimento al **modello centrato su agenzie funzionali** costituite su missione, che intorno a specifiche issue e a temi cruciali per lo sviluppo e la qualità della regione urbana mettano in campo efficacemente risorse e competenze di governo.

Entrambi i modelli sono stati già in parte sperimentati in passato nel contesto milanese e caratterizzano un numero rilevante di governi metropolitani in Europa e nel mondo. Si tratta di ipotesi compatibili e per alcuni aspetti sinergiche. La dimensione associativa è probabilmente quella che permette maggiormente di contemperare una notevole flessibilità istituzionale con la necessità di costruire ambiti di discussione e decisione che siano in grado di coinvolgere tutti gli attori rilevanti; l'attivazione di agenzie funzionali permette invece di trattare problemi e politiche che per la loro natura complessa e transcalare e per la complessità delle reti di *governance* difficilmente possono essere ascritte ad un'unica autorità di governo.

I problemi di questo mix tra strutture associative e agenzie funzionali sono evidenti: si tratta di un progetto istituzionale piuttosto debole rispetto a quelli centrati sulla costituzione di una specifica autorità di governo metropolitano.

D'altra parte, un approccio di questo tipo presenta i tratti del *realismo* (sembra effettivamente praticabile anche da subito); dell'*incrementalismo* (non è escluso che una fase sperimentale possa far emergere condizioni più mature per un assetto istituzionale di governo più forte); dell'*appropriatezza* rispetto ai tratti specifici della regione urbana milanese.

Progetti per il governo metropolitano alla scala dei sistemi locali

Rispetto all'articolazione territoriale della regione urbana, ed in particolare al forte protagonismo e alla capacità dei comuni di lavorare insieme alla scala sovracomunale, tratto che rappresenta una delle specificità più significative dell'area metropolitana milanese rispetto alle altre aree metropolitane in Italia, la fase che si apre dovrebbe identificare efficacemente alcune sperimentazioni che non "chiudano" in un modello istituzionale definito (fosse anche quello dei circondari) la pluralità delle esperienze di cooperazione e coordinamento sovracomunale, ma che, assumendo come guida l'immagine della "città di città" identifichi le forme più adatte da parte della Provincia di **sostegno e riconoscimento della capacità di queste aggregazioni sovracomunali di sperimentare forme di governo metropolitano "dal basso"**. Questo approccio sembra essere il più coerente sia con l'ipotesi più complessiva di governo metropolitano tratteggiata in precedenza, sia con la necessità di valorizzare le diverse esperienze messe in campo in questi ultimi anni dalle aggregazioni sovracomunali.

Promuovere forme di coordinamento istituzionale: verso un'Associazione della regione urbana

Se queste osservazioni hanno fondamento, un percorso di sperimentazione istituzionale promosso da un soggetto relativamente debole come la Provincia potrebbe proporsi di perseguire una strategia realistica orientata a promuovere e favorire l'integrazione delle reti di *governance*. Questa strategia, che non dovrebbe avere la pretesa di risolvere i problemi di *governance* della regione urbana milanese, potrebbe porsi nel breve periodo tre obiettivi:

> **promuovere ambiti di integrazione tra le reti istituzionali e i network di governance**, coinvolgendo tutti i comuni della regione urbana a partire dal comune capoluogo. Uno dei problemi più urgenti da affrontare nella direzione della costruzione di pratiche di governo metropolitano della regione urbana milanese è l'identificazione di ambiti e regole per la discussione e il trattamento di problemi che coinvolgono il Comune di Milano, altri Comuni, la Provincia e altri attori istituzionali lungo la filiera

verticale della governance. Un modo per affrontare questo problema, non certo l'unico, è l'attivazione di luoghi che permettano di discutere e trattare in modo trasparente i temi in agenda, contribuendo allo stesso modo a promuovere nuove progettualità;

> **sviluppare modalità di apertura e coinvolgimento sia nei confronti di attori non istituzionali** che giocano un ruolo cruciale nelle reti di governance metropolitana (a partire dalle autonomie funzionali quali la Camera di Commercio e le Università), sia nei confronti di altri territori che potrebbero giocare un ruolo di partner nella definizione di progetti di scala sovralocale. L'ipotesi sulla quale lavorare è quella di identificare modalità di integrazione di attori non strettamente istituzionali e non strettamente locali negli ambiti di discussione dei temi strategici del governo della regione urbana, senza alcuna pretesa di esaurire luoghi e modalità di interazione multiattoriale;

> **verificare la fattibilità operativa di un progetto di associazione della regione urbana**, che possa prendere le mosse dagli ambiti istituzionali che sono già in campo ma che si candidi a giocare un ruolo più ricco e complesso nella definizione dell'agenda e nel trattamento di alcuni temi strategici. Questo terzo obiettivo, senza dubbio il più ambizioso, potrebbe essere oggetto di uno degli studi di fattibilità previsti nella terza fase dell'attività di pianificazione strategica.

Pratiche e modalità di governance metropolitana: il terreno delle agenzie funzionali

Il tema delle agenzie funzionali di governo potrebbe riguardare due diversi terreni di intervento, tra loro interrelati:

> quello relativo ad agenzie di servizio e **produzione di conoscenze**, che siano in grado di contribuire alla costruzione di progetti e soluzioni originali, ma anche a svolgere funzioni di promozione e integrazione territoriale;

> quello relativo ad agenzie che **presidiano campi specifici di policy** e che siano in grado di trattare efficacemente problemi transcalari che mettono in gioco diversi livelli di governo e una pluralità di autorità e attori. Anche su questo terreno, così come su

quello del ripensamento delle forme di coordinamento tra istituzioni alla scala della regione urbana, si tratta di **definire alcuni terreni di sperimentazione**, partendo dalle esperienze già in atto e provando a delineare le condizioni alle quali queste agenzie possano essere insieme rappresentative ed efficaci.

I campi possibili di sperimentazione sono diversi: mobilità e trasporti, housing sociale, politiche ambientali, promozione territoriale, public utilities,... L'attività di pianificazione strategica potrebbe diventare l'occasione per **identificare un'agenda di lavoro e per provare ad attivare concretamente alcuni progetti sperimentali**.

Comuni e sistemi locali nelle pratiche di cooperazione territoriale

In questo quadro la Provincia punta con l'orientare la propria azioni in più direzioni:

> **avviare una strategia di analisi e di incontro con tutte le esperienze di coordinamento** a scala sovracomunale, definendo un quadro conoscitivo certo della geometria variabile delle relazioni e avviando una stagione di consultazione permanente sui temi di politiche che l'Amministrazione provinciale intende promuovere;

> **verificare, in alcuni contesti, l'avvio di dispositivi istituzionali di strutturazione e semplificazione** delle diverse relazioni di cooperazione territoriale, provando a delineare un modello aperto e flessibile di coordinamento strategico e di policy alla scala sovracomunale;

> **contribuire al consolidamento della capacità di programmazione e governo territoriale** alla scala sovracomunale, come sta già facendo con l'avvio di percorsi di pianificazione strategica nell'Alto milanese e nel Nord-Ovest, con la riattivazione dei Tavoli del PTCP, e con la valorizzazione del rapporto con le aggregazioni sovracomunali nell'attivazione di altre politiche (dalle politiche del lavoro e della formazione alle politiche ambientali, a quelle del welfare territoriale, a quelle culturali);

> **promuovere progetti territoriali** che siano costruiti alla scala delle aggregazioni sovracomunali, sui temi della qualità e dell'abitabilità del territorio della regione urbana, anche nell'ambito dell'attività di pianificazione strategica che sarà avviata nei prossimi mesi.

Provincia di Milano
Un progetto per
la regione urbana
milanese

**IL PROCESSO
DI COSTITUZIONE
DELLA PROVINCIA
DI MONZA E
BRIANZA**

Temi e percorsi progettuali per la costituzione della provincia di Monza e Brianza

Il processo di costituzione della provincia di Monza e Brianza è una occasione importante, sia per la provincia di Milano, sia per i Comuni della Brianza, e per l'Assemblea dei Sindaci che li rappresenta. **L'atto di istituzione della provincia di Monza e Brianza giunge infatti al termine di un lungo e articolato percorso di attivazione della società e delle istituzioni locali a favore della nuova istituzione provinciale:** domande, aspettative, interessi diversi si sono accumulati negli anni a sostegno di questo percorso, mentre, in attesa che esso avesse riscontro, le istituzioni locali hanno provato a elaborare risposte incrementalmente, pur se strutturate, ad una domanda, profondamente radicata, di autonomia all'interno del quadro dell'area metropolitana milanese. Risposte che hanno spesso lavorato in maniera responsabile e autonoma, producendo innovazione istituzionale e organizzativa e che, oggi che il processo di costituzione prende avvio, non solo non possono essere lasciate cadere o perse, ma potrebbero trovare valorizzazione all'interno di una ricomposizione del quadro capace di metterle in rete e trarne vantaggio.

Per Monza e Brianza:

- > **la necessità di declinare al plurale la nuova Provincia**, riconoscendo le differenze, la maturazione, il valore e l'apporto dei suoi territori;
- > **l'urgenza di dare risposta ad alcune questioni progettuali**, gestionali e organizzative attraverso la capacità di costruire prossimità e pertinenza rispetto alle domande delle società locali;
- > **la valorizzazione della identità locale attraverso l'attivazione dei valori materiali e immateriali** dei territori che compongono la Brianza;
- > **la ricerca di un ruolo rinnovato nella regione urbana milanese** per Monza e Brianza sia dal punto di vista istituzionale che economico-sociale e territoriale.

Sono i quattro principali input, non sempre necessariamente coerenti, ma ciononostante, parimenti importanti, della cornice complessiva del processo. Insieme essi costituiscono di fatto lo sfondo su cui si muovono **le parole chiave proposte dal**

coordinamento dei sindaci della Brianza e il dibattito animato in sede di Forum di Monza e Brianza:

> **una provincia a servizio dei cittadini e una provincia dei comuni articolata in tre circondari**, con poli di riferimento locali Monza per l'area centrale, Vimercate per la zona est e Limbiate per la zona ovest, volti ad assicurare prossimità sul territorio e riconoscimento ai territori che la compongono;

> **una provincia snella, una provincia nuova:** con il primo aggettivo i sindaci sottolineano la volontà di non ricreare una istituzione inutile, lontana dai cittadini, dagli imprenditori, dai comuni; con il secondo quello di evitare una istituzione che rende più difficile e burocratizza la vita dei cittadini e degli imprenditori e dei comuni;

> **capace di dare risposta a problemi urgenti del territorio:** i risultati del sondaggio esposti al Forum della Brianza confermano l'interlocuzione con i Sindaci, parlano di una Provincia che deve risolvere problemi infrastrutturali per il 69% dei cittadini intervistati, ma anche del mercato del lavoro, per il 54% del campione, e che infine dovrà prestare attenzione ai temi dell'ambiente, alla protezione dei parchi e alla riserve naturali, per il 48% degli intervistati;

> **capace di dare valore aggiunto e di valorizzare le risorse locali:** il 61% degli intervistati ha oggi una percezione positiva di quanto esposto sopra; il 30% degli intervistati identifica la nuova provincia con operosità e lavoro, mentre il 27% con il Parco e la villa reale.

Allo stesso tempo il **processo di costituzione della provincia di Monza e Brianza è in primo luogo per la provincia di Milano, che ne è oggi uno degli attori principali, una sfida importante.** L'investimento dell'attuale Amministrazione Provinciale di Milano con l'istituzione di un apposito Assessorato e di una Direzione di progetto è il segnale più forte di una intenzione progettuale marcata che vuole non solo trattare con sollecitudine il compito assegnatole dalla Legge istitutiva e procedere velocemente lungo un percorso chiaro e strutturato, ma farne un **cantiere esemplare**, sia in termini di risposta alle aspettative che vengono dal territorio specifico, sia in generale agli impegni verso l'intero territorio provinciale presi nel pro-

prio Programma di Governo, volti a reimpostare il rapporto tra l'istituzione provincia, i Comuni che la costituiscono e i cittadini.

Per la Provincia di Milano:

- > l'interesse a procedere alla costituzione della nuova provincia in modo efficace, strutturato, con un programma di lavoro cadenzato e chiaro, e con un quadro economico e di risorse pertinente;
- > l'interesse a farlo in stretta interazione con il coordinamento e l'assemblea dei sindaci di Monza e Brianza e con il commissario di Governo;
- > l'interesse a farne una **occasione di apprendimento organizzativo e gestionale**: cogliendo l'opportunità di rinnovare dall'interno anche i modelli d'azione della provincia di Milano;
- > l'interesse a farne una **occasione di apprendimento istituzionale**: cogliendo l'opportunità di rinnovare il rapporto con i Comuni che costituiscono la Provincia e la loro capacità di fare rete, ma anche di inaugurare percorsi di dialogo interistituzionale con la futura provincia di Monza e Brianza;

Sono gli input emergenti, che essa nel costruire la nuova provincia di Monza e Brianza, si trova a volere proporre però, in primo luogo, proprio a se stessa come **metodo di lavoro fertile per il futuro**:

- > **una provincia dei comuni, una provincia a rete**, capace da un lato di instaurare un dialogo fertile con essi e di agire come attivatore e/o a sostegno e in continuità rispetto ai processi di governance promossi dai territori che la compongono e dall'altro di farsi rappresentante di essi nei rapporti con le altre istituzioni al lavoro nella regione urbana milanese;
- > **una provincia a servizio dei comuni**, interessata a supportarli in ciò di cui hanno bisogno, non sostituendosi ad essi, ma provando a prestare ascolto alle domande di sostegno che derivano dai territori intermedi e dalle società locali che la costituiscono;
- > **una provincia efficace, capace di leggere, selezionare, dare risposta a problemi urgenti** del territorio, delle società che vi abitano, delle istituzioni che le governano, con procedure pertinenti, adeguate e operative, senza spreco di risorse, economiche, umane, conoscitive;

> **una provincia all'interno di un complesso sistema di relazioni territoriali e attoriali**: una provincia che deve cioè potere collocarsi in un dibattito come quello legato alla possibile costituzione della città metropolitana, facendo forza sulla propria capacità di mettere in relazione Milano e la regione urbana di cui fa parte, anche a partire, in primo luogo, proprio da un nuovo dialogo con Monza e Brianza.

In questo senso dunque, in particolare dal punto di vista di Milano, la costituzione della nuova provincia **non è semplicemente un obbligo a cui dare risposta**: si tratta anzi di **un banco di prova importante di un nuovo stile di governo**. L'interlocuzione con il tavolo inter-assessorile che ha accompagnato l'attività del gruppo di lavoro ha fatto emergere forti aspettative e progettualità al lavoro e come diversi Assessorati stiano lavorando nella prospettiva di fornire supporto alle municipalità e alla loro capacità di governance.

Il processo di costituzione della provincia di Monza e Brianza, e la riflessione sul Governo metropolitano

Una convergenza di obiettivi: questioni rilevanti e percorsi progettuali

Gli input che fino ad ora sono stati sinteticamente ricostruiti mettono in evidenza come vi sia per gli attori chiamati a lavorare alla costituzione della nuova Provincia di Monza e Brianza **una sostanziale convergenza di obiettivi**. Il che non significa che vi sia necessariamente consenso sul modo di raggiungere questi obiettivi, né che si possano loro fornire ricette condivise, efficaci e risolutive. Appare però evidente come alcuni degli slogan prevalenti, e le ipotesi progettuali e istituzionali che ad essi corrispondono, possano convergere verso alcune questioni rilevanti che aprono ad altrettanti temi progettuali significativi, su cui sembra possibile proporre **due percorsi progettuali**:

- > **una provincia dei comuni: i circondari tra decentramento e esercizio congiunto di funzioni**;
- > **una provincia a servizio dei comuni: l'ipotesi di una provincia a rete**.

Ad essi si affianca, un **terzo percorso progettuale** di rivedere in forma sintetica l'ipotesi di modello di governance metropolita-

na per l'area urbana milanese, inteso come processo aperto, nel quale vengano attivate sperimentazioni parziali a partire dall'assetto istituzionale esistente e dalle proposte in corso, assumendo questa legislatura come una fase sperimentale volta a:

> promuovere la capacità della regione urbana e dei suoi attori non solo istituzionali di lavorare insieme ad una scala adeguata, più ampia di quella della stessa attuale provincia di Milano;

> identificare forme di trattamento efficace di problemi di natura metropolitana anche attraverso l'attivazione di strumenti flessibili di governance, che permettono di affrontare il problema dell'elevata complessità verticale e orizzontale del network di governo;

> sperimentare forme istituzionali e processi in modo concertato, senza inutili fughe in avanti, evitando di immaginare che la questione del governo metropolitano a Milano possa essere affrontata attraverso un dispositivo unitario e prodotto dall'alto di institutional design;

Si ritiene che **alcune delle azioni/cantieri proposti dal Piano strategico sui temi di natura istituzionale possano costruire occasioni importanti** in questo senso. Se la nuova Amministrazione Provinciale di Milano troverà lo spazio per lavorare progettualmente sulle questioni del governo metropolitano, appare evidente che il processo di costituzione della nuova provincia di Monza e Brianza costituirà un cantiere importante per:

> **la sperimentazione in comune, su alcuni temi e settori, di agenzie settoriali in quanto pratiche e modalità di governance metropolitana capaci di ridurre la banalizzazione, e i conseguenti rischi e pericoli, del processo di divisione del patrimonio e della articolazione dei servizi di livello provinciale** (che si tratti di agenzie di servizio e produzione di conoscenze, in grado di contribuire alla costruzione di progetti e soluzioni originali, ma anche a svolgere funzioni di promozione e integrazione territoriale; o di agenzie che presidiano campi specifici di policy in grado di trattare efficacemente problemi transcalari che mettono in gioco diversi livelli di governo e una pluralità di autorità e attori). I campi possibili di sperimentazione sono diversi: mobilità e trasporti, politiche ambientali, servizi appaiono prioritari per la Brianza;

> **l'esplorazione di un percorso volto alla costituzione di una Associazione della Regione urbana** come ambito, in comune alle due province, e comunque aperto ad altri contesti, per l'identificazione dei problemi e delle opportunità alla scala della regione urbana e la sperimentazione di forme innovative di cooperazione interistituzionale e di costituzione, anche simbolica, di una **alternativa dei comuni e delle province alla logica semplicistica della concentrazione dei poteri propria della scala metropolitana.**

Primo percorso progettuale. Una provincia dei comuni: i circondari tra decentramento e esercizio congiunto di funzioni

Se il circondario costituisce una prospettiva di lavoro che la provincia di Milano e la nuova provincia di Monza e Brianza vogliono fare propria per provare a offrire spazi significativi di movimento alla pluralità dei territori che le compongono e al tempo stesso provare ad essere una provincia vicina ai propri territori e alle società locali e ai loro bisogni, si deve procedere in maniera attenta almeno su due fronti:

> **in primo luogo appare opportuno avviare una ricognizione a carattere interno:** che cosa può, o meglio vale la pena di decentrare rispetto alle competenze provinciali? e quanto può essere decentrato attraverso l'affidamento ai Circondari e quanto invece avvalendosi direttamente degli uffici comunali? È opportuno infatti per la provincia stessa capire quali sono i campi in cui esiste un bisogno di prossimità ai territori che renda utile e quindi giustificabile il decentramento delle proprie competenze e dei propri poteri, quali sono le risorse che si possono mettere a disposizione dei territori e in che modo questo può migliorare la qualità dei servizi offerti e delle funzioni svolte.

Una verifica di questo tipo può partire anche da una indagine sulla percezione di particolari tipologie di cittadini e comuni sulla qualità dei servizi offerte e delle funzioni assicurate: centri lavoro, edilizia scolastica, formazione professionale, competenze in campo ambientale, gestione delle risorse culturali sono solo alcuni dei campi in cui rilevare il grado di soddisfazione degli utenti e metterlo a confronto con l'efficacia delle azioni messe in campo a livello pro-

vinciale. Si tratta di un esercizio interessante di sussidiarietà e di adeguatezza.

> in secondo luogo appare utile avviare una ricognizione sui territori che la compongono: l'Amministrazione Provinciale deve continuare a investire, come ha iniziato a fare su diversi fronti, sulle forme di cooperazione esistenti. Delimitazioni concepite sulla base di criteri astratti sono inutili oltre che pericolose. Mentre sul territorio esistono diverse cornici operative e istituzionali che sono andate maturando e spesso consolidandosi. Si tratta allora di ricostruire una sorta di atlante delle pratiche di governance in atto e dall'altra di mettere in tensione, attraverso queste ultime, le ripartizioni funzionali settoriali, o quelle concepite a fini di studio, con cui la provincia opera di fatto. Partire da questo confronto può essere rifondativo.

Si possono progressivamente ridefinire gli ambiti territoriali che si sono stratificati inutilmente, finendo per elidersi a vicenda; ma si può anche provare a dare sostegno/ accompagnare/ promuovere forme di coordinamento esistente provando a giocare su più piani, da quello funzionale, a quello identitario e istituzionale. Ogni territorio però deve essere trattato con cautela e non si deve procedere in maniera acritica e omogeneizzante: il principio di differenziazione in questo senso deve essere il riferimento. Non è detto che tutti gli ambiti abbiano pari maturazione, capacità e interessi: ognuno deve trovare spazi e margini d'azione adeguati che la Provincia deve sapere valorizzare e potenziare. In questo senso può essere utile l'intenzione già espressa di dare sostegno a piani di servizi da redigere in forma associata: la Provincia in questo caso non opera una delimitazione generica del territorio costringendo i Comuni a lavorare insieme, ma premia quei Comuni che si muovono in forma coordinata e magari si può riproporre di sostenere e accompagnare i Comuni che non riescano a trovare con facilità una propria collocazione sul territorio, ad esempio integrando all'interno dei Circondari le funzioni che provengono da deleghe dall'altro (decentramento regionale) con quelle che provengono da una delega dal basso (collaborazione intercomunale).

Secondo Percorso progettuale. Una provincia a servizio dei comuni: l'ipotesi di una provincia a rete.

Diversi rapporti sulle forme di gestione associata nei comuni italiani restituiscono un quadro interessante: molti comuni tentano questa strada in diversi campi e allo stesso tempo dimostrano le proprie difficoltà nel farlo. Si tratta di investire risorse ingenti sia dal punto di vista umano che economico e non sempre agli sforzi fatti corrisponde il successo. Spesso i comuni dimostrano in questo di avere bisogno di supporto. La provincia può affiancarsi ai Comuni in questo senso e offrire loro sostegno, oltre a indagare, allo stesso tempo, il decentramento di quali funzioni possa risultare operazione sostenibile per essi e in che modo infine può essere loro utile.

Per fare questo si può procedere anche in questo caso su almeno due fronti:

> in primo luogo avviando una ricognizione locale attenta sulle esigenze dei Comuni: si tratta di capire quali sono infatti i settori in cui i comuni della provincia attuale e delle due nuove province sono più in sofferenza e su quali ritengono di avere più direttamente bisogno di un supporto da parte della amministrazione provinciale. Le caratteristiche dimensionali dei comuni in questo senso possono fare la differenza, ma anche quelle economiche e sociali come abbiamo visto nel precedente paragrafo. Potrebbe essere perciò interessante e fertile promuovere una attività di indagine conoscitiva volta a ricostruire le domande di cui i Comuni potrebbero farsi portatori per dare sostanza a un'idea di provincia a sostegno dei comuni, cara sia alla nuova provincia di Monza e Brianza, sia alla Provincia di Milano. Attività di indagine che potrebbe proporsi anche come verifica operativa della sperimentazione dei circondari e contribuire a declinare in maniera innovativa e non banale un'idea di provincia dei comuni: la provincia infatti non si proporrebbe solo di decentrare le proprie funzioni, ma si farebbe promotrice di una interpretazione particolare del proprio ruolo come istituzione di sostegno e integrazione dei punti deboli e delle carenze dei comuni o ancora capace di dare ascolto alle domande più innovative, volte a fornire servizi specifici e alla avanguardia, messi in sperimentazione sulla base di domande locali precise. Sulla base di questa esperienza potrebbe per altro lavorare a fare maturare la capacità progettuale e gestio-

nale dei comuni e aprirsi poi al decentramento locale di quella serie di competenze che determinati territori possono rivelarsi interessati a (e in grado di) rilevare. I comuni al tempo stesso manterrebbero la titolarità delle proprie funzioni e troverebbero nella provincia una risorsa.

> **in secondo luogo si può avviare una ricognizione sulle modalità in cui configurare il proprio ruolo di servizio ai Comuni**, volta cioè a individuare i modi in cui è possibile per la provincia essere loro utile. Non si tratta infatti di rilevare solo i campi e i settori di intervento, ma anche di differenziare le forme di sostegno. Non è detto infatti che sia la provincia il “luogo di produzione” del servizio, può invece giocare un ruolo di attivatore. In alcuni casi dunque l'intervento può esprimersi sotto forma di finanziamento. In altri può essere più diretto: anche in questa seconda condizione ci sono forme molto diverse. Si può provare a fornire direttamente un servizio, ma ciò di cui i comuni hanno più bisogno, è soprattutto l'attività di back-office e nei campi più svariati. Ad esempio lo sportello unico per le Amministrazioni Pubbliche nei singoli comuni costituisce una forma di prosimità cui non vale la pena di rinunciare e che i comuni svolgono con efficacia e con la corrispondente soddisfazione da parte delle imprese, molto spesso risultano invece ridotte le risorse a disposizione per l'aggiornamento e la formazione nei singoli settori o per la sperimentazione di forme nuove di esercizio delle funzioni: così come sono necessarie risorse significative sia dal punto di vista analitico che conoscitivo per affrontare problemi complessi. La provincia può provare a giocare soprattutto questo ruolo, sviluppando una politica di semplificazione procedurale, aggiornando le pratiche sulla base delle nuove normative, supportando con know-how e finanziamenti i processi di informatizzazione, provvedendo alla formazione del personale, coinvolgendo le parti sociali. La provincia può anche dare sostegno alla specializzazione di territori che abbiano maturato esperienze significative nei diversi settori: in questo senso allora si può costituire come **Provincia che mette in rete**, fa conoscere e permette l'accesso alle qualità e abilità dei territori che la compongono. Piuttosto che investire fornendo lei direttamente un servizio o facendo da back-office per tutti i comuni in un campo, essa sarà allora una sorta di sportello che offre informazioni sui luoghi in cui un tema può essere affrontato

nel modo migliore o per mettere a disposizione di tutti le buone pratiche maturate dai singoli territori che la compongono. La progettazione di massima dei nodi e delle forme reperibili per svolgere questa funzione di supporto potrebbe costituire allora un'ulteriore occasione di studio e di lavoro con i soggetti interessati, ad esempio costruendo una matrice che abbia su un asse i vari settori di attività dei Comuni e sull'altro le varie possibili forme di supporto provinciale per mettere in evidenza le possibili alternative di azione aperte di fronte al nuovo ente.

Il processo di costituzione della provincia di Monza e Brianza e un processo di pianificazione strategica della provincia di Milano

A partire dalle ipotesi formulate nel programma di lavoro per un possibile piano strategico della provincia di Milano, si ritiene che quest'ultimo possa aprire infatti finestre di attivazione importante per la costituenda provincia e altrettante occasioni di dialogo e interazione tra la Provincia di Milano e il coordinamento dei sindaci di Monza e Brianza per:

> **articolare nuove descrizioni della Brianza**: come territorio composto da differenti ambienti insediativi, da diverse potenziali città all'interno della regione urbana di cui è necessario riconoscere l'articolazione territoriale, le specificità e le reti di relazioni, sulle basi delle quali offrire quadri di riferimento per le politiche locali e sulla base dei quali provare a ridefinire le relazioni e il ruolo della Brianza nella regione urbana milanese;

> **individuare azioni** che nascendo dal riconoscimento delle pratiche d'uso che caratterizzano la regione urbana, delle forme di territorialità generate dalle molteplici popolazioni che la abitano incidano localmente sulla condizione di abitabilità e alludano a temi e problemi estesi all'intero spazio metropolitano, rilanciando dunque progetti di rilevanza locale capaci di ripensare le relazioni con la regione urbana;

> **promuovere cantieri progettuali** di sostegno e accompagnamento delle progettualità in atto coerenti con i principi del piano strategico, ma capaci di generare nuove iniziative che la nuova provincia di Monza possa proporsi di fare sue in maniera

anticipatrice del processo di costituzione.

Da una sommaria descrizione di questo territorio, si possono cominciare ad individuare azioni e cantieri progettuali che potrebbero costituire occasioni rilevanti in questa direzione, proponendo di guardare alla Brianza **come un territorio composto fondamentalmente da tre differenti ambienti insediativi, da estesi campi urbani, da tre potenziali città**, che per alcuni versi lasciano intravedere in trasparenza il senso di una possibile ripartizione in tre circondari già resa ufficiale, per altri richiamano la necessità di una lettura attenta delle sovrapposizioni e intersezioni che si verificano lungo i loro confini. In questo senso appare opportuno sollecitare una descrizione e una riflessione su di essi intesi come “arene strutturate di interazioni” piuttosto che come “vallate autonome”, “campi” territoriali piuttosto che “spazi forniti di confini”; ad oggi infatti essi risultano dotati solo di elementi parziali di strutturazione interna e comunque straordinariamente aperti a molteplici relazioni con l'esterno, come ogni altra “città” della Provincia. Ma anche come **nocciolo duro, “centro storico” della città infinita** (Bonomi 2003), **della città pedemontana lombarda** (Lanzani 1991, 2004) perché è la parte di più antica formazione di questa più vasta configurazione territoriale e perché è il punto di più forte e consolidata intersezione di contatto tra città pedemontana/infinita e il cuore metropolitano della regione.

Materiali a cura di:

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e
Pianificazione

Coordinamento scientifico:
Prof. Alessandro Balducci

Rapporti a cura di:

Dossier n°1
Pianificazione strategica
A cura di Claudio Calvaresi, Paolo Cottino,
Paolo Fareri, Arturo Lanzani

Dossier n°2
Governare il territorio e reti istituzionali
A cura di Matteo Bolocan Goldstein,
Valeria Fedeli, Gabriele Pasqui

Dossier n°3
Il processo di costituzione della Provincia
di Monza e Brianza
A cura di Bruno Dente, Valeria Fedeli,
Arturo Lanzani

Progetto grafico a cura di:

Caterina Gfeller e Antonio Longo

Il progetto è stato attuato con il coordinamento di:

Assessorato "Progetto speciale per il piano
strategico dell'area metropolitana
Daniela Gasparini
e del Direttore Generale
Giancarlo Saporito

è stato attivato inoltre con la collaborazione degli Assessorati:

alla "Politica del Territorio e Parchi"
Pietro Mezzi

all'"Attuazione della Provincia di Monza e
Brianza"
Pietro Luigi Ponti

allo "Sviluppo economico e innovazione,
lavoro, attività economiche e produttive"
Luigi Vimercati

Nella seconda parte di attività si provvederà con il coordinamento degli Assessorati

all'"Ambiente, Risorse naturali e Idraulica"
Bruna Brembilla

alla "Viabilità, opere pubbliche stradali"
Paolo Matteucci

e con tutti i Progetti Strategici presenti nei
vari Assessorati

Hanno collaborato alla definizione del presente progetto:

Il Segretario Generale
Antonino Princiotta

Responsabile Progetto Piano Strategico
Giovanni Mele

Responsabile Servizio Area Metropolitana
Daniela Castellani

Collaborazione alla predisposizione e
redazione della pubblicazione
Antonella Lavazza

Collaborazione e stesura della pubblicazione
Silvia Benetti
Cristiana Guerra