



**BRUNETTA BALDI
GIULIO CITRONI
MARTINO MAZZOLENI**

PNRR E CITTÀ METROPOLITANE

*La sfida dei Piani
Urbani Integrati*



PNRR e Città Metropolitane

La sfida dei Piani Urbani Integrati

BRUNETTA BALDI, GIULIO CITRONI, MARTINO MAZZOLENI



Milano 2023

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore

POLIDEMOS

Centro per lo studio della democrazia
e dei mutamenti politici

© 2023 **EDUCatt** – Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano – tel. 02.7234.22.35 – fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: www.educatt.it/libri
Associato all'AIE – Associazione Italiana Editori
ISBN: 979-12-5535-096-5

copertina: Foto di June su Unsplash; progetto grafico Studio Editoriale EDUCatt

Polidemos (Centro per lo studio della democrazia e dei mutamenti politici) dell'Università Cattolica del Sacro Cuore promuove e svolge ricerche sui mutamenti nei sistemi democratici, sulle trasformazioni nelle concezioni della democrazia e sulla dimensione internazionale della democrazia. **Polidemos** promuove la discussione sulla democrazia operando a più livelli: al livello della ricerca accademica, mediante ricerche originali sul tema dei mutamenti democratici, considerato da differenti prospettive disciplinari e con un'ottica multi-interdisciplinare; al livello della discussione pubblica, mediante prodotti editoriali ed eventi pubblici; al livello della più ampia divulgazione, disseminando i risultati delle proprie ricerche mediante iniziative rivolte a organizzazioni della società civile, insegnanti e cittadini interessati.

Polidemos (Center for the study of democracy and political change) of the Catholic University of the Sacred Heart promotes and carries out research on changes in democratic systems, on transformations in conceptions of democracy, and on the international dimension of democracy. **Polidemos** promotes the discussion of democracy by operating at multiple levels: at the level of academic research, through original research on the subject of democratic change, considered from different disciplinary perspectives and with a multi-interdisciplinary perspective; at the level of public discussion, through editorial products and public events; and at the level of the broadest discussion, disseminating the results of their research through initiatives aimed at civil society organizations, teachers and interested citizens.

Comitato direttivo / Steering Committee

Barbara L. Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca G. Castellan (Università Cattolica del Sacro Cuore), Martino Mazzoleni (Università Cattolica del Sacro Cuore), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore, Aseri), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore)

Questo volume è stato pubblicato con il contributo dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (ricerca 2021 "Stati, territorio e politica dopo la pandemia", prof. Martino Mazzoleni), del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria e del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

Indice

<i>Introduzione. Una proposta per lo studio della questione metropolitana</i>	7
LE CITTÀ METROPOLITANE IN ITALIA: LA SFIDA DEL PNRR	
<i>1. Le Città Metropolitane in Italia</i>	21
<i>2. Le Città Metropolitane e il PNRR</i>	41
GLI STUDI DI CASO	
<i>3. Piani Urbani Integrati: il caso di Bologna</i>	71
<i>4. Piani Urbani Integrati: il caso di Milano</i>	111
<i>5. Piani Urbani Integrati: il caso di Reggio Calabria</i>	159
<i>Conclusioni</i>	195
<i>Riferimenti bibliografici</i>	211

Introduzione. Una proposta per lo studio della questione metropolitana

Nel pieno della crisi pandemica da Covid-19, l'Unione Europea ha risposto al rischio di una crisi economica e sociale predisponendo il piano Next Generation EU, ideato come strumento che sostenesse la ripartenza dopo i lunghi mesi di lockdown. Fin da subito, e ancora a due anni di distanza, chi studia le istituzioni e chi in esse a vario titolo opera si interroga sulla capacità che gli enti locali avranno di spendere, e spendere efficacemente, l'ingente quantità di fondi messi a disposizione dall'UE attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). L'attenzione si focalizza soprattutto sui Comuni, attori strategici nella ricostruzione di servizi e infrastrutture ma colpiti negli anni della Grande recessione e dell'austerità post-crisi del 2008 da ingenti tagli di risorse non solo finanziarie ma anche umane e tecniche¹.

In questo volume affrontiamo la questione dal punto di vista delle Città Metropolitane (CM), enti di secondo livello creati a partire dal 2014 e ancora sostanzialmente in cerca di un ruolo e un'identità definiti. Tra i molti interventi previsti dal PNRR, si è scelto di guardare al primo che ha interessato in maniera diretta e massiccia le CM, cioè i Piani Urbani In-

¹ Da ultimo si vedano: Viesti (2023) e Viesti *et al.* (2022).

tegrati (PUI), allo scopo di indagare come le CM stiano interpretando il loro ruolo, e se e come il PNRR lo stia ridefinendo o rafforzando. Dopo questa Introduzione che pone le domande di ricerca e descrive come si è proceduto nell'indagine, il Capitolo 1 e il Capitolo 2 analizzano rispettivamente il problema delle CM come enti di governo e di *governance*, e la struttura e la logica di intervento dei PUI. I capitoli successivi presentano nel dettaglio i tre casi di studio: Bologna, Milano e Reggio Calabria.

1. Quale governo per quali metropoli?

Con l'avvicinarsi del decennale dell'approvazione della Legge Delrio n. 56 del 2014, il dibattito sulle Città Metropolitane (CM) sembra da un lato piuttosto flebile, dall'altro ancora del tutto aperto. Mentre scriviamo, il Governo discute di regionalismo differenziato e di poteri speciali per Roma Capitale, mentre l'opinione pubblica e i media sembrano sostanzialmente avere rimosso la questione metropolitana; giacciono in Parlamento diversi progetti di legge – di PD, FdI, Lega e Forza Italia – per la reintroduzione dell'elezione diretta dei/delle Presidenti di Provincia e dei Sindaci e Sindache metropolitane, in assenza però di un ripensamento di ruoli e strutture di governo. E non stupiscono questo silenzio e questa approssimazione se d'altra parte chi del tema si sta occupando sottolinea come il ruolo e il funzionamento delle CM siano ancora indeterminati (Leonzio 2022), indefiniti (Zupetta 2019), incompiuti (Scaramuzzi 2021).

Nove anni fa la Legge Delrio era intervenuta cercando di imprimere un cambio di passo alla riforma degli enti locali, trasformando le Province e creando le CM dopo un quindicennio di indirizzi altalenanti e difficili processi di attuazione.

Pensiamo alle difficoltà incontrate fino dagli anni Novanta dalle fusioni dei Comuni, dalle Unioni di Comuni e dalle Comunità montane, ed emblematicamente dagli ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione dei servizi pubblici locali, costantemente riformati, aboliti e ricreati da quasi ogni governo in carica. In un trentennio si è assistito a dinamiche contraddittorie di decentramento e ri-accentramento, a proclami legislativi mai attuati, a strumentalizzazioni politiche e a sperimentazioni mai seriamente valutate².

Rispetto ai precedenti tentativi di creazione delle aree metropolitane (1990 e 1999), il cambio di passo della Delrio fu evidente, giacché “decretava” la nascita delle CM con un tratto di penna. Questo avveniva però, come vedremo meglio nel cap. I, a discapito di un disegno chiaro e realistico di quale potesse essere il ruolo effettivo delle CM nell’ordinamento e nei processi di policy. La legislazione attuativa regionale avrebbe risolto solo in parte queste incertezze: il destino delle CM restava appeso a molte altre partite finanziarie e organizzative (tagli dei trasferimenti e blocchi del turn-over del personale), oltre che alle incertezze del contesto istituzionale – prima tra tutte la fallita riforma della Costituzione che accompagnava e integrava le novità introdotte dalla Legge Delrio.

Mentre quindi, come dicevamo, Parlamento e Governo si accingono a discutere regionalismo differenziato, elezioni dirette dei vertici esecutivi degli enti intermedi, e poteri di Roma Capitale, restano sullo sfondo dell’agenda di policy due questioni su cui la letteratura scientifica invece si interroga.

² Si vedano, tra gli altri, i resoconti di Vandelli (2002), Lippi (2011) e Bolgherini (2015).

In primo luogo resta aperta la questione del tipo di funzioni delle CM e quindi del loro ruolo nell'ordinamento e nei processi di policy: tra un ruolo di governo e amministrazione simile a quello dei Comuni, cui si sostituirebbero nel medio termine nella gestione dei servizi (ad esempio con l'ingresso nelle municipalizzate o nella regolazione di ambito e di area vasta); e un ruolo invece di pianificazione strategica, del tutto proprio e originale, in cui i Piani territoriali e i Piani strategici siano il perno di una funzione di coordinamento di una governance inter-istituzionale e pubblico-privata.

La seconda questione aperta è quella territoriale; anche qui la Legge Delrio – per evidenti esigenze di speditezza dettate da un calendario di riforme incalzante – decise di non decidere, e decretò che i confini delle CM ricalcassero quelli delle preesistenti Province. Ampio però è ancora il dibattito sull'opportunità di ridefinire i confini per meglio adeguarli ai sistemi economici e funzionali o agli elementi geografico-ambientali (Crivello e Staricco 2017), ma né dal legislatore né dagli attori locali sembrano emergere proposte concrete in tal senso.

Sono due aspetti non nuovi della questione. Già nel 1990 Bruno Dente (1990a) riconosceva una “crisi intellettuale” del governo metropolitano: in crisi erano al contempo il concetto di governo e il concetto di metropoli. Il concetto di governo aveva storicamente incarnato sia l'attività del governare i processi sociali, sia le istituzioni incaricate di svolgere questa funzione; progressivamente, questa identità tra istituzione e funzione si stava indebolendo, e l'introduzione del concetto di *governance* descriveva proprio la natura complessa della funzione di regolazione sociale non più identificabile con le istituzioni governative. Nella *governance* la funzione di governo si distribuisce tra attori pubblici, privati e sociali, locali, nazionali e transnazionali; una riforma delle istituzioni non può

quindi operare in una logica esclusivamente gerarchica e unitaria, ma deve porsi il problema di “governare la frammentazione” (l’espressione è sempre di Dente, 1985). D’altra parte anche il concetto di “metropoli” è ambiguo e problematico; Dente invita a distinguere tra almeno tre tipi diversi di metropoli che presentano bisogni e caratteristiche completamente diverse: il *big village*, un grande villaggio che necessita prevalentemente della fornitura di servizi; la *urban region*, regione urbana che richiede soprattutto pianificazione territoriale e strategica; o la *capital city*, città capitale che esprime il bisogno di servizi innovativi o altamente specializzati. Per non rischiare di “dare risposte giuste ai problemi sbagliati”, si proponeva allora di chiarire innanzitutto che tipo di metropoli si avesse di fronte e che tipo di funzioni di governo si volessero ad essa attribuire – insomma, quale fosse il *fine* della riforma – per poi interrogarsi efficacemente sui *mezzi*.

2. Studiare la capacità istituzionale: la sfida del PNRR

Stabilito che non esiste un modello unitario e lineare a cui rifarsi per definire in astratto un ideale di governo metropolitano, sia perché non esiste un’unica idea di governo, sia perché le metropoli e le loro esigenze sono variegate, si tratta di individuare una strategia di ricerca che permetta di capire a che punto sia il percorso di consolidamento delle CM italiane, e in quale direzione si stiano indirizzando.

Per fare questo, nei capitoli che seguono si analizzerà come le CM stanno affrontando la sfida del PNRR, e in particolare come stanno interpretando il loro ruolo nell’elaborazione dei Piani Urbani Integrati (PUI). La caratteristica interessante dei PUI per la nostra analisi è che essi intervengono in maniera uniforme, con regole, procedure e tempi identici, su

tutte le CM: le differenze che potremo osservare nell'attuazione ci permetteranno quindi di ragionare sulla diversità dei contesti dati, in termini geografici, socio-economici, politici e, per quanto ci interessa, soprattutto "istituzionali".

Usiamo il concetto di istituzione in un senso non strettamente giuridico-formale, ma intendendo – in linea con la teoria neo-istituzionalista (March e Olsen 1984; Hall e Taylor 1996; Lanzalaco 1995) – tutti i sistemi di regole e comportamento che orientano in maniera stabile l'azione sociale. Nella teoria neo-istituzionalista si riconosce un'istituzione quando i comportamenti sociali (inclusa l'azione di *policymaking*) seguono dinamiche che si differenziano rispetto agli altri contesti d'azione, quando vengono accettati a prescindere dall'utilità immediata dei singoli attori, e quando persistono a prescindere dalla permanenza delle stesse persone nei ruoli organizzativi (Lanzalaco 1995, p. 61). In sostanza, potremo interrogarci su quanto le CM siano "istituzionalizzate" guardando a quanto riescono a influenzare i processi di governance nell'elaborazione dei PUI, a quanto viene riconosciuto e accettato il loro ruolo, e a quali sistemi di regole riescono a imporre agli attori con cui interagiscono.

La teoria neo-istituzionalista, per perseguire quanto ci stiamo proponendo, offre alcuni spunti metodologici che ci prefiggiamo di seguire. In primo luogo, invita ad analizzare politiche e organizzazioni attraverso una ricostruzione dei processi (*process tracing*): quanto osserviamo in un dato momento potrebbe non essere spiegabile solo dagli interessi in gioco in quel momento o da necessità 'tecniche' o giuridiche, ma è probabile che sia influenzato da eventi e scelte passate che si sono cristallizzate nelle percezioni degli attori, e da contingenze imprevedibili o irrazionali. In secondo luogo, invita a considerare che i rapporti di causa ed effetto sono sempre cumulativi e circolari: le istituzioni, per definizione, in-

fluenzano l'azione degli individui, ma sono anche le scelte di singoli individui che spesso plasmano un'istituzione; per questo, le istituzioni vanno studiate senza 'reificarle', senza cioè darne per assodata la natura e le regole, ma sempre problematizzate come fatto sociale che muta o persiste nell'interazione con le scelte delle persone.

Quindi, la teoria neo-istituzionalista permette di interrogarsi sul *grado* di istituzionalizzazione di organizzazioni e sistemi di regolazione sociale, nella misura in cui consente di valutare il grado di influenza che questi riescono a esercitare sull'agire degli individui.

Il riferimento a queste teorie nell'analisi della *governance* metropolitana non è nuovo e, anzi, esistono in letteratura altri tentativi di usarle – in maniera più o meno esplicita – per interrogarsi sulla capacità istituzionale e politica (Cole e Pasquier 2015; Pasquier 2016) dei governi locali, sulla loro autonomia (Lefèvre 1998), sulla loro sostenibilità istituzionale (Bolgherini 2015). Con accezioni e operazionalizzazioni in parte diverse, tutti questi concetti descrivono in qualche modo il grado in cui le istituzioni metropolitane sono riuscite a imporsi come attori di policy e come contesti di azione che influenzano gli altri attori, non solo nei termini delle loro prerogative formali ma anche in termini della loro capacità di orientare le strategie e le aspettative. Ad esempio, fattori di identità territoriale legati alla dimensione metropolitana più che a quella comunale, o reti di rappresentanza degli interessi che agiscono su scala metropolitana, sono indicatori di un consolidamento non solo organizzativo o giuridico-formale ma possono avere effetti altrettanto concreti nell'esercizio dei poteri metropolitani.

Oltre alla continuità organizzativa e al suo consolidamento, inoltre, la teoria neo-istituzionale consente anche di studiare il cambiamento o, quantomeno, le dinamiche con cui le

organizzazioni e le istituzioni reagiscono a shock o sollecitazioni esterne. In questo senso, lo studio dell'impatto delle regole e procedure del PNRR sui comportamenti e le logiche d'azione politico-amministrative locali rimanda a una letteratura consolidata che negli anni Duemila si è interrogata, ad esempio, sull'uropeizzazione delle istituzioni italiane a seguito dell'ingresso nell'euro e dell'erogazione dei fondi strutturali³.

3. La ricerca: Città Metropolitane e PNRR

Il presente lavoro intende quindi porsi due ordini di domande di ricerca così sintetizzabili:

- 1) A che punto sono le Città Metropolitane nel processo di definizione e consolidamento del loro ruolo di *policy maker* nei rispettivi territori? Ci si chiederà, cioè, quanto diversi siano stati i percorsi e le strategie seguite da diverse CM nel definire e imporre un proprio ruolo tra i molti e diversi che la Legge Delrio lasciava aperti, e che capacità abbiano avuto di istituzionalizzare questo ruolo rendendolo un tassello stabile e imprescindibile dei processi di governance territoriale.
- 2) Quale impatto stanno avendo i primi interventi legati al PNRR, che con ingenti risorse e nuove e stringenti regole di gestione sfidano la stabilità, continuità, e capacità di governo che in questi anni le CM possono aver conquistato? Si tratta cioè di investigare ancora una volta il tipo e il grado di istituzionalizzazione delle CM, ma attraverso la loro capacità di governare un

³ Si pensi a: Ferrera e Gualmini (1999); Fabbrini *et al.* (2000); Fargion *et al.* (2006).

processo dirompente che ne mette alla prova gli equilibri di governance emersi negli anni.

Nel testo si daranno alcune risposte – preliminari e contingenti – sulla base di quanto osservato nelle fasi di definizione e approvazione dei Piani Urbani Integrati.

La scelta dei PUI come ambito di analisi è dettata innanzitutto dal fatto che si tratta del primo intervento finanziato nell'ambito del PNRR che abbia coinvolto in maniera specifica, diretta e uniforme tutte le CM italiane, sia nelle regioni a statuto ordinario che in quelle a statuto speciale. Si tratta anche, come sarà ampiamente spiegato nel Capitolo 2, di un intervento che investe in maniera diretta l'ambito della pianificazione strategica, che la Legge Delrio esplicitamente riserva alle CM a prescindere dalle scelte regionali e locali. Infine, è un intervento che richiede progetti nuovi e non ammette di rifinanziare iniziative in corso, cosicché l'osservazione empirica ha a disposizione un processo di formulazione di interventi vero e proprio e non una mera riorganizzazione contabile di progetti esistenti.

La ricerca ha proceduto in due fasi distinte. Nella prima fase si sono analizzati i PUI di tutte le quattordici Città Metropolitane italiane, raccogliendo informazioni relative: 1) al processo di elaborazione delle proposte di PUI e dei progetti in esse contenuti; 2) al processo di attuazione e valutazione del PUI previsto nei Piani stessi; infine, 3) al ruolo svolto dalla CM in ciascuna di queste fasi. Questa analisi documentale, come meglio descritto nel Capitolo 2, ha permesso di costruire un indice che descrive la autonomia dell'ente metropolitano, cioè la sua capacità e autonomia di azione nel processo di pianificazione dello sviluppo urbano.

La scelta di limitarsi all'analisi dei PUI comporta evidenti limitazioni: ciò che viene analizzato è infatti un 'racconto' che

l'istituzione fa delle proprie attività (per quanto concerne il processo di elaborazione e approvazione dei PUI) e delle proprie intenzioni (per quanto concerne le fasi future di attuazione e valutazione). Nonostante tali limiti, si è ritenuto utile mappare tali auto-narrazioni perché contribuiscono a delineare quali scenari le CM si prefigurano in termini di ruolo, funzioni e capacità di azione.

Nella seconda fase, illustrata nei capitoli 3, 4 e 5, si sono condotti tre studi di caso sulle CM di Bologna, di Milano e di Reggio Calabria. Per questi studi di caso, l'analisi documentale si è allargata alla ricostruzione delle caratteristiche geografiche e territoriali e alle vicende politico-amministrative di ciascuna CM, all'analisi dei diversi strumenti di pianificazione e programmazione dell'ente, e a un approfondimento empirico delle modalità di elaborazione e approvazione dei PUI. La documentazione raccolta ha quindi incluso rassegne stampa locali, documenti istituzionali e delibere, piani e programmi e tutta la documentazione disponibile che rimandasse alle circostanze di elaborazione e gestione non solo dei PUI ma anche di Piani della mobilità, Piani strategici, Piani territoriali, ecc. All'analisi documentale si sono aggiunte interviste semi-strutturate a testimoni privilegiate/i che potessero fornire informazioni e documenti mancanti nella ricostruzione documentale effettuata, nonché interpretazioni e punti di vista sui meccanismi e i processi che hanno influenzato scelte e pratiche politico-amministrative (cfr. Dente 2011, p. 187ss).

In linea con quanto descritto sopra riguardo all'analisi neo-istituzionale, i casi studio hanno permesso di ricostruire i diversi fronti sui quali si gioca l'affermazione delle CM come attori stabili e credibili dei processi di *governance* territoriale: le norme e i vincoli formali, tra cui in primo luogo le leggi regionali di riparto delle funzioni e gli statuti redatti in auto-

nomia da ciascuna CM; i vincoli strutturali, quali la conformazione geografica e politico-amministrativa del territorio; la *path dependency*, cioè l'impatto di scelte e pratiche preesistenti sia sul fronte amministrativo (piani, programmi, organizzazione) sia sul fronte della governance territoriale (organizzazione degli interessi, reti di relazioni interistituzionali); il ruolo dell'*agency*, intesa come capacità di azione intenzionale ed efficace nei vincoli dati, e della *leadership* come elemento catalizzatore di tale azione; infine, l'impatto di fattori contingenti come la disponibilità dei fondi PNRR accompagnati da un sistema di regole e procedure nuove che sfidano ruoli, prassi e logiche d'azione consolidate.

Questa rassegna dei fattori analizzati nei casi di studio giustifica anche la scelta dei tre casi, che si configura come una strategia comparativa di *most different systems design*: l'analisi del recepimento delle innovazioni del PNRR attraverso i PUI avviene infatti in tre contesti che si differenziano su tutte le dimensioni individuate. Queste differenze saranno evidenti nella trattazione dei tre casi. Essa appositamente si sviluppa in ciascuno dei rispettivi capitoli, pur se sinteticamente, attraverso una descrizione della conformazione geografica, demografica, e politico-istituzionale della CM, una analisi delle norme regionali e degli statuti che ne regolano l'attività istituzionale, una ricostruzione della *legacy* di cooperazione intercomunale e di capacità di pianificazione strategica e programmazione, per poi raccontare ed analizzare i processi di elaborazione e i contenuti dei PUI.

Questo volume è il frutto di un lavoro collettivo dell'autrice e degli autori, che insieme hanno ideato, progettato e condotto la ricerca. Fondamentale è stato il sostegno di quante e quanti hanno partecipato alla Tavola Rotonda "Le Città metropolitane il PNRR: sfide e nodi critici" al Convegno SISP del set-

tembre 2023, oltre che delle persone intervistate nelle diverse amministrazioni e di chi ha accettato di rivedere e commentare versioni preliminari del testo. A tutte queste persone rivolgiamo sentiti ringraziamenti, sperando di aver fatto buon uso dei loro consigli.

La stesura dell'Introduzione e del caso Reggio Calabria è stata curata da Giulio Citroni; il capitolo 1, l'introduzione del capitolo 2 e il caso Bologna sono stati redatti da Brunetta Baldi; il resto del capitolo 2 e il caso Milano da Martino Mazzoleni. Le conclusioni sono state elaborate in modalità collaborativa.

LE CITTÀ METROPOLITANE
IN ITALIA:
LA SFIDA DEL PNRR

1. Le Città Metropolitane in Italia

1.1. *Il quadro normativo*

Come noto, la legge n. 56 del 2014, la c.d. riforma Delrio, ha istituito dieci Città Metropolitane (CM)¹, a cui si sono poi aggiunte le quattro create dalle Regioni a statuto speciale, per un totale di quattordici enti di area vasta (Figura 1), con una superficie pari al 13% del territorio italiano ma dove vive, ed è un dato da tenere presente per comprenderne la rilevanza, il 36% della popolazione (Tabella 1).

¹ La legge 7 aprile 2014, n. 56 regola le Città Metropolitane (CM) come nuovi enti di area vasta e istituisce le seguenti CM: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria. A queste si aggiungono quelle istituite dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo.

Tabella 1 – Le Città Metropolitane in Italia: caratteristiche demografiche e territoriali

	N. di Comuni	N. Unioni di Comuni e Zone omogenee ²	Abitanti CM	Abitanti capoluogo (% sul totale)	Estensione (in kmq)	Densità popolazione (2020)	Media tempi di percorrenza Comune-Polo (minuti)
<i>Bari</i>	41	1 uc	1.226.784	315.948 (26%)	3.863	318	23
<i>Bologna</i>	55	8 uc	1.010.812	387.842 (38%)	3.702	274	32
<i>Firenze</i>	42	4 uc	987.260	361.619 (37%)	3.514		
<i>Genova</i>	67	7 uc 9 zo	817.402	561.203 (69%)	1.838	449	33
<i>Milano</i>	133	3 uc 7 zo	3.214.630	1.349.930 (42%)	1.575	2.058	14
<i>Napoli</i>	92	1 uc 5 zo	2.988.376	921.142 (31%)	1.179	2.533	20
<i>Reggio Calabria</i>	97	1 uc	522.127	182.551 (35%)	3.210	163	35
<i>Roma</i>	121	5 uc	4.216.874	2.749.031 (65%)	5.363	789	30
<i>Torino</i>	315	25 uc 11 zo	2.208.370	848.748 (38%)	6.830	325	25
<i>Venezia</i>	44	2 uc	836.916	251.944 (30%)	2.473	341	13

² Non tutte le CM hanno istituito le Zone omogenee; in alcune sono previste ma non ancora attuate, es. Roma, Reggio Calabria, Venezia. La tabella indica le Zone omogenee solo quando operative.

1. Le Città Metropolitane in Italia

	N. di Comuni	N. Unioni di Comuni e Zone omogenee ²	Abitanti CM	Abitanti capoluogo (% sul totale)	Estensione (in kmq)	Densità popolazione (2020)	Media tempi di percorrenza Comune-Polo (minuti)
<i>Cagliari</i>	17	8 uc	421.688	149.092 (35%)	1.248	338	22
<i>Catania</i>	58	3 uc	1.077.515	301.104 (28%)	3.574	301	42
<i>Messina</i>	108	15 uc 3 zo	603.229	221.246 (37%)	3.266	185	46
<i>Palermo</i>	82	19 uc	1.208.991	635.439 (53%)	5.009	241	41
<i>Totale</i>	1.273	-	21.340.374	-	38.369	474	29

Fonte: rielaborazione da Tortorella e Allulli (2014) con aggiornamento dei dati (2021) e integrazioni³

La nascita delle CM si pone a valle di un lungo e farraginoso processo di riforma⁴ che si avvia con la l. 142/1990, la quale prevede, per la prima volta nell'ordinamento italiano, la possibilità di istituire enti di governo metropolitano attraverso processi volontari e *bottom-up* di cooperazione fra i governi locali. Il processo prosegue con la riforma del Titolo V della Costituzione (l.c. 3/2001) che inserisce le CM fra gli enti che compongono la Repubblica italiana (art. 114) pur non essendo ancora nate. Il dettato costituzionale resta inattuato fino

³ Fonti: Istat http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1&Lang=it; Ministero dell'Interno https://dait.interno.gov.it/territorio-e-autonomie-locali/sut/elenco_unioni_comuni_comp.php; Dipartimento per le politiche di coesione, Mappe aree interne (2020).

⁴ Per una ricostruzione approfondita, cfr. Citroni *et al.* (2016).

alla l. 56/2014 che istituisce dall'alto (*top-down*) le CM. Dopo quasi venticinque anni dalla l. 142/1990, la riforma Delrio segna un drastico cambio di approccio (Vinci 2019): le CM vengono identificate e create dallo Stato che sceglie per la delimitazione del loro territorio il confine delle relative Province; in particolare, le CM nascono sostituendosi alle precedenti Province di cui ereditano non solo i confini ma anche gli apparati e, in parte, le funzioni.

Figura 1 – Le Città Metropolitane in Italia



È proprio la volontà di riformare le Province, unitamente alla necessità di dare un governo alle aree metropolitane, supe-

rando il ritardo accumulato rispetto ad altre esperienze europee (Bobbio 2002), che porta alla decisione di istituire in questa forma le CM (Zimmermann e Feiertag 2022). Sulla scia della crisi economico-finanziaria del 2008, con la necessità di contenere la spesa pubblica, recuperando l'annoso dibattito sulle Province come "enti inutili" avviato fin dalla nascita delle Regioni, prima il Governo Monti (2011-2013) e poi quello Renzi (2014-2016) prevedono un significativo ridimensionamento delle Province nella prospettiva della loro abolizione⁵. Solo nei territori metropolitani gli enti di area vasta vengono confermati, ma nella forma innovativa delle CM. Tuttavia, i fatti sono noti, l'ultimo *step* del processo di riordino delle Province non si concretizza: la revisione costituzionale (c.d. "Riforma Renzi") che contemplava l'abolizione delle Province viene respinta dal referendum del 4 dicembre 2016 lasciando questi enti in una condizione di debolezza che da transitoria diviene permanente⁶.

⁵ Il governo Monti prevede un primo riordino delle Province con la nascita delle CM attraverso i decreti legge 201/2011 e 95/2012. In seguito alla pronuncia della Corte costituzionale n. 220/2013, che sancisce l'illegittimità di una riforma delle Province operata con decreto-legge, è il governo Renzi a varare la riforma Delrio nel 2014 e, in parallelo, la proposta di riforma costituzionale per l'abolizione delle Province.

⁶ Con la Legge Delrio del 2014 non solo le Province vengono sostituite dalle CM nelle maggiori aree urbane ma si riducono le funzioni provinciali e i relativi trasferimenti finanziari; questi enti sono pertanto chiamati a rinunciare a circa il 50% della loro dotazione organica (Legge 190/2014; Legge di stabilità 2016, Legge 208/2015). Inoltre, le Province perdono legittimazione politica: il Consiglio provinciale e il Presidente non sono più eletti direttamente dai cittadini ma sono espressione dei Comuni del territorio; a tali organi si aggiunge poi l'Assemblea dei sindaci con poteri propositivi, consultivi e di controllo. Cfr. Bolgherini *et al.* (2016).

In linea con la contestuale riforma delle Province che, seppure ridimensionate, continuano ad operare come enti di area vasta nei territori non metropolitani, la l. 56/2014 istituisce le CM come enti di secondo grado. Sono infatti i Comuni dell'ex territorio provinciale, e non direttamente i cittadini, ad essere rappresentati negli organi della Città Metropolitana. In particolare, il Consiglio metropolitano, organo deliberativo con funzioni di indirizzo e controllo, viene eletto dai Consiglieri e Sindaci del territorio, mentre la Conferenza metropolitana, con funzione propositiva e consultiva, si compone di tutti i Sindaci dell'area. Il Sindaco metropolitano, organo monocratico che concentra il potere esecutivo, pur potendosi avvalere di alcuni consiglieri "delegati" a funzioni assessorili, è di diritto il Sindaco del Comune capoluogo. È questa la principale differenza con la forma di governo prevista per le nuove Province, che possiedono organi simili a quelli delle CM. Il Presidente della Provincia viene infatti eletto (indirettamente) dagli organi dei Comuni del territorio e non coincide di diritto con il Sindaco del capoluogo. Tale differenza è stata oggetto di un recente pronunciamento critico della Corte Costituzionale (sentenza n. 240/2021) che verrà esaminato nel paragrafo 1.5.

1.2. La missione e le funzioni

Le CM nascono come innovative in quanto pensate come enti specificatamente preposti allo sviluppo strategico del territorio. In particolare, come disposto dalla legge n. 56/2014, la loro missione passa per l'esercizio della pianificazione strategica, che per la prima volta viene concettualizzata come funzione (Scaramuzzi 2021). Tale missione comprende attività funzionali alle politiche di sviluppo metropolitano che sono

espressamente indicate dalla legge; in particolare: il coordinamento e la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di scala metropolitana nonché la cura delle relazioni istituzionali con i diversi livelli di governo, incluso quello europeo nella forma di “relazioni con le città e aree metropolitane europee” (art. 1 co. 2).

Le CM sono dunque chiamate a promuovere lo sviluppo del territorio in tutte le sue declinazioni: spaziale, sociale, culturale ed economico (Citroni *et al.* 2016). Nello specifico, devono costruire e attuare, in relazione con gli enti di governo competenti e gli interessi organizzati della società civile, una strategia di sviluppo compatibile con le potenzialità dell’area metropolitana, capace di attrarre investimenti, assicurare servizi e predisporre infrastrutture per nuovi insediamenti umani, culturali, scientifici e produttivi (Zuppetta 2019). Simile missione si concretizza nell’adozione e aggiornamento di un Piano Strategico Metropolitano (PSM) triennale, che definisce e guida l’attuazione della “strategia metropolitana di sviluppo” concertata e condivisa con tutti gli attori istituzionali e *stakeholder* del territorio, attraverso un processo deliberativo aperto e partecipato, con il coordinamento della CM, secondo le modalità proprie della pianificazione strategica (Scaramuzzi 2021).

A questa missione istituzionale prioritaria si aggiungono poi altre funzioni di area vasta attribuite e/o attribuibili alle CM, con geometrie variabili sul territorio nazionale. Tali funzioni possono, a scopo classificatorio, essere ricondotte in due gruppi (Zimmermann e Feiertag 2022).

Il primo gruppo riguarda le funzioni ereditate dalle Province fra le quali si confermano per tutte le CM: 1) la pianificazione territoriale ovvero l’adozione di un piano territoriale metropolitano che, nel quadro della regolazione regionale, definisce l’uso del territorio nei settori delle infrastrutture,

dell'ambiente e del verde pubblico; 2) la mobilità ovvero la pianificazione e il coordinamento del trasporto pubblico in ambito metropolitano inclusa la gestione delle strade (ex-) provinciali; 3) la pianificazione e manutenzione degli edifici scolastici. Ci sono poi altre funzioni ex-provinciali che possono, secondo le disposizioni della Legge Delrio, essere lasciate alle CM oppure ricollocate presso le Regioni (o laddove esistenti le Unioni di Comuni) con legge regionale. Esse riguardano: l'agricoltura, la pesca e la caccia, il turismo, la formazione professionale, le politiche del mercato del lavoro, la gestione del rischio idrologico e i servizi sociali (Bolgherini *et al.* 2016). Se sono ricollocate, il personale ex-provinciale addetto a questi compiti viene trasferito, con una considerevole contrazione degli apparati e perdita di risorse per le CM (Vandelli e Morisi 2016).

Il secondo gruppo riguarda invece le funzioni delegate alle CM dalle Regioni, che variano a seconda dei casi. Fra queste si distinguono: il coordinamento di servizi pubblici di rilevanza regionale (es. piani di gestione dei rifiuti, infrastrutture di mobilità regionale), la protezione ambientale (es. parchi e aree protette, foreste, gestione dei rischi idrogeologici), ma anche funzioni di carattere comunale che, sulla base dei principi costituzionali di sussidiarietà e adeguatezza (art. 118), vengono attribuite all'ente di area vasta in quanto riconosciuto più idoneo. In questo gruppo rientrano anche le eventuali funzioni delegate alle CM dai Comuni e/o Unioni di Comuni sulla base di specifiche convenzioni (cfr. paragrafo seguente).

Complessivamente, sulla base dell'esperienza prodotta a riguardo delle funzioni metropolitane, la letteratura distingue due modelli (Bolgherini *et al.* 2016; Simoncini e Mobilio 2016; Zimmermann e Feiertag 2022): a) un *modello* più *conservativo* che vede la CM come una continuazione delle Province, della

quale assume la quasi totalità delle funzioni, con l'aggiunta della pianificazione strategica; b) un *modello* più *innovativo* che contempla la riallocazione delle ex funzioni provinciali alle Regioni (o Unioni di Comuni), lasciando spazio per un nuovo ruolo della CM, tutto da costruire e consolidare.

1.3. Le Città Metropolitane fra *government* e *governance*

Diversamente dalla vecchia Provincia, la CM non è un ente di *government* con finalità generali, né ha l'obiettivo di rappresentare una comunità di cittadini (Mobilio 2018). È invece dotata di una missione specifica e circoscritta, e viene definita a "rappresentatività attenuata" in quanto rappresenta non i cittadini bensì le istituzioni dei Comuni del territorio (Tuberтини 2015).

Per la CM, ancora più che per altri enti di governo territoriale, è allora possibile accantonare il concetto di *government* a favore di quello di *governance*, e particolarmente di *multilevel governance*. Passare cioè da una visione di autorità pubblica gerarchica e autonoma rispetto sia agli altri livelli di governo che alle rappresentanze della società civile, ad una visione di governo a rete, con relazioni di stretta interlocuzione con i diversi enti competenti in materia di sviluppo e i differenti *stakeholder* della politica metropolitana (Baldi *et al.* 2009). D'altro canto, la logica di *governance* è propria della funzione di pianificazione strategica che, per definizione, necessita di strumenti consensuali e partecipativi di decisione pubblica ai fini dell'adozione di una strategia di sviluppo che risulti davvero condivisa, condizione questa necessaria per consentirne poi l'attuazione (Scaramuzzi 2021).

In tale prospettiva, come sottolineato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 50/2015, la CM si configura come un

ente “prevalentemente relazionale”, o volendo riformulare “prevalentemente di *governance*”, chiamato per lo più ad operare come facilitatore nelle relazioni fra livelli di governo e *stakeholder* del territorio, al fine della realizzazione della propria missione. Nell’esercizio della sua funzione, la CM si pone prevalentemente a *latere* dei Comuni, delle Unioni e anche della Regione, senza assumere una rigida posizione di sovra-sotto-ordinazione (Pizzetti 2015). Un ruolo di coordinamento, ma anche di impulso e regia, per l’elaborazione e l’attuazione di una “strategia di sviluppo metropolitano”, per la quale il PSM rappresenta un atto di indirizzo vincolante in quanto gli enti del territorio hanno partecipato alla sua deliberazione. Nell’insieme, la CM opera dunque come un ente non di *government* “delle” comunità locali bensì di *governance* “per le” comunità locali (Zuppetta 2019).

Per lo svolgimento della funzione metropolitana, risulta allora cruciale la disciplina delle forme di *governance* ovvero, *in primis*, dei rapporti fra la CM e gli enti del territorio. Al riguardo, la Legge Delrio (art. 11) demanda agli Statuti metropolitani, e dunque all’autonomia delle CM, il potere di disciplinare i rapporti con i Comuni e le loro Unioni “in ordine alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali”. In particolare, la legge precisa come, mediante la sottoscrizione di convenzioni sull’impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie, i Comuni e le Unioni possano avvalersi delle strutture della CM, e viceversa, anche ricorrendo all’istituto della delega. In altri termini, sono possibili *partnership* cooperative fra la CM e gli enti del territorio attraverso la reciproca delega di funzioni e/o il loro esercizio congiunto.

Inoltre, la Legge Delrio prevede la possibilità per la CM di attivare al proprio interno unità decentrate, denominate “Zone omogenee” (Tabella 1), da delimitarsi sulla base di comuni caratteristiche territoriali o socio-economiche, per l’esercizio di specifici compiti e dotate di organismi di coordinamento da raccordare con gli organi metropolitani. Una previsione che contempla la necessità di un decentramento funzionale a fronte dell’elevata eterogeneità di sviluppo dei territori metropolitani – con zone più o meno urbane oppure rurali o periferiche – ma anche il bisogno di assicurare forme specifiche di coordinamento e rappresentanza data l’elevata frammentazione comunale che caratterizza lo Stato italiano e pure le aree metropolitane (Mirfakhraie 2018). Su tali basi si possono allora cogliere somiglianze fra le Zone omogenee previste dalla Legge Delrio e le forme di associazione intercomunale, quali le Unioni, già presenti sul territorio. Anche le Unioni, infatti, sono un’aggregazione di Comuni capace di assicurare omogeneità, rappresentanza e coordinamento di funzioni a livello sovracomunale (Tubertini 2015). In tal senso, le Unioni di Comuni possono assolvere una funzione simile a quella pensata per le Zone omogenee.

L’autonomia statutaria delle CM consente allora di plasmare l’assetto della *governance* metropolitana, promuovendo una maggiore o minore integrazione a seconda dei casi. Tanto la presenza di zone omogenee o di Unioni di Comuni, con i relativi organismi di raccordo, quanto la previsione di forme comuni di organizzazione e/o convenzioni per l’esercizio coordinato e congiunto di funzioni concorrono infatti ad accrescere il livello di integrazione fra la CM e gli enti del territorio. Si tratta di elementi di flessibilità previsti dalla Legge Delrio che, in linea con il principio costituzionale di differenziazione (art. 118), consentono alle CM di conformarsi alle proprie realtà territoriali, le quali si presentano fra loro ete-

rogenee sul piano sia economico che demografico, nonché su quello dell'esperienza, più o meno consolidata, di associazionismo intercomunale o, comunque, di sviluppo di pratiche collaborative fra gli enti del territorio (Vandelli 2014; Zuppetta 2019).

L'autonomia statutaria delle CM comprende anche la scelta della forma di governo potendo, teoricamente, scegliere fra: a) il modello previsto dalla Legge Delrio, cioè l'elezione indiretta del Consiglio metropolitano e l'identificazione del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo; b) il modello dell'elezione diretta sia del Sindaco che del Consiglio metropolitano, in deroga al precedente qualora ci siano le condizioni previste dalla legge⁷, il quale conferisce una legittimazione politica autonoma alla CM, rendendola ente di primo grado come le vecchie Province. Sebbene alcuni Statuti metropolitani abbiano optato per questo secondo modello, in particolare quelli di Milano, Roma e Napoli, la mancata approvazione della prevista legge elettorale nazionale per le CM ha reso ad oggi inapplicabile questa scelta statu-

⁷ Tali condizioni sono elencate dall'art. 22 della l. 56/2014. Nello specifico, affinché si possa dar luogo all'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitano a suffragio universale, è condizione necessaria che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del Comune capoluogo in più Comuni. È altresì necessario che la Regione abbia provveduto con propria legge all'istituzione dei nuovi Comuni e alla loro denominazione ai sensi dell'articolo 133 della Costituzione. In alternativa, per le sole CM con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria che lo Statuto metropolitano preveda la costituzione di Zone omogenee e che il Comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo Statuto della CM.

taria, disattivando di conseguenza un significativo aspetto di differenziazione istituzionale fra le CM.

La mancata concretizzazione dell'elezione diretta degli organi metropolitani ha reso più simili le CM che oggi operano tutte secondo il modello della riforma Delrio. Questo però non significa che non siano differenziate fra loro. Restano infatti le differenze più sopra indicate ovvero, da un lato, le funzioni loro attribuite con particolare riferimento alla ricollocazione o meno delle funzioni ex-provinciali (modello conservativo *vs* modello innovativo); dall'altro, le forme assunte dalla *governance* metropolitana che può configurarsi con un livello maggiore o minore di integrazione fra le CM e gli enti del territorio.

1.4. Le risorse finanziarie

Per quanto riguarda il finanziamento, le CM vengono associate alle Province, in un unico comparto, presentando una simile struttura di bilancio. Le principali entrate proprie sono: l'imposta provinciale per l'immatricolazione dei veicoli (IPT), una quota dell'imposta sulla responsabilità civile auto (RCA), la compartecipazione all'IRPEF e il c.d. tributo ambientale (Camera dei Deputati 2020). Seguono poi i trasferimenti dalla Regione e dallo Stato che variano a seconda di quali funzioni sono state attribuite alle CM.

Complessivamente, le entrate delle CM hanno conosciuto una significativa contrazione nella fase immediatamente successiva alla loro istituzione a causa delle manovre di finanza pubblica varate dal governo nazionale per il contenimento della grave crisi economico-finanziaria. Le CM hanno seguito il destino delle nuove Province e sono state chiamate a contribui-

re al risanamento dei conti pubblici, con un drastico ridimensionamento finanziario (Zimmermann e Feiertag 2022).

La situazione di grave debolezza finanziaria che si è venuta a determinare nel comparto, anche in seguito alla mancata abolizione delle Province, ha però spinto il governo nazionale ad attivare, dal 2016, misure straordinarie a favore delle Province e Città metropolitane che hanno, in parte, riassorbito il concorso al risanamento della finanza pubblica (Camera dei Deputati 2020). Inoltre, a partire dal 2018, con il varo di alcuni specifici programmi nazionali, grazie anche ai fondi europei, il quadro finanziario delle CM ha conosciuto nuove opportunità. Il riferimento va al “Bando per la riqualificazione delle periferie urbane”, promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2016, che ha offerto finanziamenti per progetti metropolitani, a cui è seguito il Piano Innovativo per la Qualità dell’Abitare (PINQuA), un programma avviato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) con la legge di bilancio 2020, che pure si è aperto al finanziamento di progetti presentati dalle CM. *Last but not least*, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che ha offerto nuove opportunità finanziarie, fra cui i Piani Urbani Integrati che verranno analizzati nei prossimi capitoli⁸.

Questi programmi nazionali si sono poi intrecciati con i fondi strutturali europei. In particolare, nel ciclo di programmazione 2014-2020, la dimensione metropolitana ha ricevuto maggiore attenzione rispetto al passato e a livello nazionale si è avvertita la necessità di promuovere una strategia globale per le aree urbane. Un impegno che ha portato al

⁸ Per una trattazione approfondita di tutte le opportunità finanziarie offerte dal PNRR per le CM, si veda Viesti *et al.* (2022).

Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane” (PON Metro) dedicato esclusivamente alle Città Metropolitane, per il quale sono stati stanziati 892 milioni di euro (Vinci 2019). Tale programma, che è stato confermato per il nuovo ciclo di programmazione strutturale (2021-2027), ha permesso di candidare e finanziare progetti metropolitani in cinque assi riconosciuti come prioritari per le politiche metropolitane (Ministero dell’Economia, 2016): agenda digitale, mobilità urbana e servizi pubblici sostenibili, servizi per i cittadini, infrastrutture per l’inclusione sociale e potenziamento della capacità tecnica.

1.5. *Le criticità*

Almeno tre sono le criticità sottolineate dalla letteratura a riguardo delle CM come nuova esperienza istituzionale (Vinci 2019). Criticità che non hanno aiutato le CM a consolidare il proprio ruolo innovativo, nonostante la loro rilevanza nelle politiche di sviluppo territoriale, e che sono in buona misura riconducibili ad una stagione di riforme frettolosa e incompiuta, con particolare riferimento al riordino delle Province a cui le sorti delle CM sono state collegate fin dal principio.

La prima criticità è proprio l’eredità delle Province. La scelta dei confini provinciali per la delimitazione del territorio metropolitano ha sollevato numerose critiche in quanto tali confini non sempre coincidono con l’area metropolitana effettiva, finendo per escludere territori urbani rilevanti e/o per includere zone non urbane, poco popolate o periferiche (Leonzio 2022; Vinci 2019). Ciò ha spesso reso difficile la messa a punto di una strategia di sviluppo metropolitano unitaria e condivisa. Inoltre, la titolarità delle funzioni ex-provinciali ha alimentato l’ambiguità delle CM come enti ve-

ramente innovativi (Zuppetta 2019). In alcuni territori, le CM hanno faticato ad essere accettate in quanto percepite come un surrogato delle problematiche vecchie Province (Fedeli 2017; Zimmermann e Feiertag 2022).

Il debole consolidamento delle CM, che ancora faticano a trovare una propria identità istituzionale nel quadro delle autonomie locali, è stato alimentato anche da una seconda criticità, connessa alla precedente, che riguarda le risorse finanziarie. Come visto, le CM hanno dovuto condividere con le Province la stagione del rigore e dei tagli drastici ai finanziamenti mentre avrebbero avuto bisogno, nel momento del loro avvio, di un forte sostegno finanziario per affermarsi come enti innovativi di pianificazione strategica. Una contraddizione che è stata più volte sottolineata in letteratura⁹: la missione attribuita alle CM per lo sviluppo strategico di aree importanti del territorio nazionale è stata depotenziata dalla gestione della crisi economico-finanziaria che, dal Governo Monti in poi, ha previsto risorse finanziarie limitate per i nuovi enti metropolitani, finendo per avvalorare l'interpretazione che non fossero diversi dalle precedenti Province.

Tuttavia, come già anticipato, il nuovo corso finanziario segnato da programmi nazionali e fondi europei potrebbe portare al superamento di questa criticità, sostenendo il consolidamento delle CM. In particolare, la sfida passa per il potenziamento della dimensione europea, alla quale si riconduce il PNRR che verrà analizzato nel prossimo capitolo. Dal livello europeo arrivano infatti nuove e importanti opportunità di finanziamento ma, a ben vedere, anche possibilità di confronto con altre esperienze comunitarie, le quali possono aiutare a comprendere la rilevanza strategica delle politiche e

⁹ Si vedano, fra altri: Leonzio (2022); Zimmermann e Feiertag (2022).

Città metropolitane (Leonzio 2022). Le CM in Italia poggiano infatti su una legittimazione non politica bensì funzionale e, pertanto, devono dimostrare di essere non solo davvero innovative ma anche utili ed efficaci nell’attuazione della propria missione¹⁰. Lo scambio e il confronto con “città e aree metropolitane europee”, contemplato dalla stessa Legge Delrio (art. 1), potrebbe dunque sostenere l’impegno delle CM, coadiuvandone il consolidamento.

La terza e ultima criticità riguarda invece la forma di governo che, come visto, secondo il modello della Legge Delrio, associa le CM alle nuove Province quali enti di secondo grado, con il vincolo aggiuntivo della identificazione del Sindaco metropolitano nel Sindaco del Comune capoluogo. La possibilità di derogare da questo modello, passando a quello dell’elezione diretta, pur essendo stata prevista resta sostanzialmente impossibile per le CM con una popolazione inferiore ai tre milioni date le condizioni restrittive poste dalla legge¹¹ e, come anticipato, non si è concretizzata nemmeno per le tre CM (Milano, Napoli, Roma) che, avendo una popolazione superiore a tale soglia, l’hanno scelta con i rispettivi Statuti, a causa della mancata approvazione della necessaria legge statale.

È possibile osservare come la *ratio* del modello introdotto dalla riforma Delrio poggia su due presupposti. Da un lato, la visione della CM come ente leggero, prevalentemente di *governance*, preposto ad una missione specifica e circoscritta,

¹⁰ Trova qui applicazione il concetto di “*output legitimacy*” sviluppato dalla letteratura specialistica sulle politiche europee. Per una trattazione e applicazione ai sistemi di governo multi-livello, cfr. Piattoni (2010). Sul punto si veda anche Zimmermann e Feiertag (2022).

¹¹ Si rinvia alla nota n. 7.

pensato quindi come di secondo grado, anche in sintonia con la riduzione dei costi della politica (*spending review*) quale impegno dei governi nazionali in quella fase storica segnata dalla crisi economico-finanziaria. Dall'altro lato, nel prevedere l'identificazione del Sindaco metropolitano con il Sindaco del Comune capoluogo, la riforma ha voluto evitare possibili contrapposizioni fra i due enti posta l'importanza e la centralità del capoluogo nel territorio metropolitano che si estende al suo intorno. Una scarsa collaborazione fra questi due enti, riconducibile a diversi orientamenti politici dei due Sindaci nell'ipotesi della non coincidenza, potrebbe mettere a rischio la missione della CM (Leonzio 2022).

Entrambi questi presupposti sono stati però criticati. Sul primo, è stato osservato come la missione della CM sia profondamente strategica e inevitabilmente politica, dunque meritevole di un governo forte dotato di una legittimazione autonoma (Fedeli 2017; Zuppetta 2019). Inoltre, il rischio che la CM come ente di secondo grado possa essere eccessivamente a servizio dei Comuni perdendo di vista la propria missione, un rischio rafforzato dal fatto che la CM non possiede organi pienamente dedicati alla sua funzione: le cariche metropolitane sono a titolo gratuito e si aggiungono alla responsabilità che i Sindaci e i Consiglieri mantengono nei riguardi dei loro Comuni di appartenenza (Leonzio 2022). In merito al secondo presupposto, è stata invece sottolineata la possibile contrapposizione fra la CM guidata dal Sindaco del capoluogo e gli altri Comuni del territorio, più periferici e meno rappresentati al suo interno. Uno squilibrio che potrebbe tradursi in politiche metropolitane troppo centrate sul capoluogo, a scapito degli altri enti comunali, comunque importanti per lo sviluppo complessivo dell'area (Zimmermann e Feiertag 2022).

Una parziale correzione, che richiederebbe un intervento legislativo da più parti auspicato, è quella prospettata dalla Corte costituzionale con la sentenza 240 del 2021, la quale rileva l'incongruenza fra le CM e le nuove Province come enti di area vasta: mentre il Presidente della Provincia viene eletto, seppure in forma indiretta, il Sindaco metropolitano no, essendo questa una carica di diritto. L'associazione con le Province che, come visto, ha caratterizzato la nascita, i confini, le funzioni e le risorse delle CM, potrebbe essere fatta valere anche per la forma di governo. L'elezione del Sindaco metropolitano, anche se di secondo grado, in analogia a quanto avviene per le Province, potrebbe assicurare maggiore equilibrio nella rappresentanza degli enti comunali all'interno della CM, rafforzandone la leadership e il consolidamento (Mobi-lio 2018; Tubertini 2018).

In tale quadro va segnalato l'orientamento dell'attuale governo in carica, e particolarmente del Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, che sta lavorando ad una revisione della Legge Delrio, la quale potrebbe portare alla reintroduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Province e, per estensione, all'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci metropolitani¹². Nella stessa direzione va il disegno di legge S.57, che compatta diverse proposte legislative, attualmente in discussione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, che contiene "Disposizioni per il ripristino del sistema di elezione a suffragio universale e diretto delle Province, nonché introduzione del sistema di elezione a suffragio universale e diretto per le città metropolita-

¹² <https://www.ilsole24ore.com/art/dal-regno-sabaudo-mosse-governo-continua-telenovela-province-AE3neqXC>.

ne”¹³. *Ça va sans dire*, se questa linea di riforma dovesse essere confermata, rendendo prevalente oppure obbligatorio il modello dell’elezione diretta per i Sindaci metropolitani, l’assetto politico-istituzionale delle CM e la loro posizione nei riguardi dei Comuni capoluogo risulterebbe significativamente modificata.

¹³ https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/comm/55267_com m.htm.

2. Le Città Metropolitane e il PNRR

Una specifica linea di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato nel 2021 e ora in corso di attuazione, si rivolge direttamente alle Città Metropolitane, mettendo a disposizione 2,7 miliardi di euro per la realizzazione di “Piani Urbani Integrati” innovativi. Simile linea di intervento, contenuta nella quinta delle sei missioni strategiche del PNRR (M5 “Inclusione e coesione”), rappresenta un banco di prova importante per le Città Metropolitane che nella partita del PNRR potrebbero dispiegare pienamente il proprio ruolo strategico ed istituzionale rimasto ad oggi largamente inespreso.

Nel PNRR, la linea progettuale M5C2 – Investimento 2.2¹ “Piani Urbani Integrati” (PUI) è dedicata alle periferie delle Città Metropolitane e prevede una pianificazione urbanistica partecipata, con l’obiettivo di trasformare territori vulnerabili in città *smart* e sostenibili (Caporale, 2014; Napoli, 2019). Nelle aree metropolitane si potranno realizzare sinergie di pianificazione tra il Comune capoluogo ed i Comuni limitrofi e

¹ Missione 5 (Inclusione e coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore). Titolarità del Ministero dell’Interno.

non, con l'obiettivo di ricucire tessuto urbano ed extra-urbano, colmando deficit infrastrutturali e di mobilità².

Con il D.L. 152/2021³ (art. 21 co. 1) il Governo assegna le risorse per i PUI e le ripartisce fra le Città Metropolitane (co. 3) “in base al peso della radice quadrata della popolazione residente in ciascuna area metropolitana moltiplicata per il quadrato della mediana dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM)”. In attuazione di tale decreto, con il Decreto del Ministero dell'Interno del 6 dicembre 2021 viene approvato il modello con il quale le Città Metropolitane (CM) possono presentare entro il 7 marzo 2022 (scadenza poi prorogata al 22 marzo) proposte di interventi finanziabili come Piani Urbani Integrati. Più precisamente, le CM devono predisporre progetti finanziabili, con valore non inferiore a 50 milioni di euro e per il periodo 2022-2026, volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture. In particolare, attraverso⁴:

- la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico;
- il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione

² Da dossier ANCI “Comuni e Città nel PNRR” ottobre 2021. Sono possibili interventi che coinvolgono comuni non territorialmente contigui purché risultino funzionalmente e strategicamente unitari. Cfr. documento del Ministero dell'Interno – Faq-Piani integrati, 2021 – <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/faq-piani-integrati-pnrr>

³ Il D.L. è stato convertito dalla legge n. 233 del 29 dicembre 2021.

⁴ Cfr. <https://www.lavoripubblici.it/news/pnrr-stanziati-fondi-piani-urbani-citta-metropolitane-27242>.

turazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive;

- interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO₂.

I progetti possono prevedere:

- la possibilità di partecipazione dei privati, attraverso il «Fondo Ripresa Resilienza Italia» di cui all'articolo 8 nel limite massimo del 25 per cento del costo totale dell'intervento;
- la presenza facoltativa di start-up di servizi pubblici nella proposta progettuale;
- la co-progettazione con il terzo settore.

Il PNRR individua nell'intervento dei Piani Urbani Integrati lo spazio di maggior protagonismo e contributo strategico delle CM alla ripresa e al rinnovamento del paese. Come emerge dalla Tabella 2, nel quadro degli interventi complessivi del PNRR che vedono come destinatari e possibili soggetti attuatori le CM (singolarmente o insieme ad altri enti di governo locale), è questo l'intervento più mirato e rilevante: sia per l'ammontare finanziario stanziato⁵ sia per il ruolo riconosciuto alle CM che risultano essere gli unici enti che possono fare domanda, dovendo quindi mettere in gioco quella capa-

⁵ Anche l'intervento M2C4-3.1. per la protezione e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano si rivolge solo alle Città Metropolitane ma con uno stanziamento nettamente inferiore.

cità di progettazione strategica ed integrata che appartiene alla loro *mission* istituzionale. Inoltre, si tratta di finanziamenti per solo “nuovi progetti” – e non “progetti già in essere” come per altre linee di intervento del PNRR – richiedendo pertanto un impegno progettuale innovativo per definizione.

Lo studio dei PUI consente quindi di comprendere se e in che misura le CM, nel quadro del PNRR, operano come enti di area vasta innovativi secondo il modello prospettato dalla legge Delrio (l. 56/2014), capaci cioè di svolgere funzioni di pianificazione strategica e sviluppo territoriale di area vasta, assicurando cooperazione e integrazione fra gli enti (Comuni) che compongono l’area metropolitana.

Per i PUI, il PNRR mette a disposizione 2,494 miliardi di euro (Tabella 2) a cui si aggiungono 210 milioni finanziati dal Piano Complementare per un totale di 2,704 miliardi. Con Decreto del Ministro dell’Interno e del Ministro dell’Economia e delle Finanze, il 22 aprile 2022 viene pubblicato l’elenco definitivo dei Piani Urbani Integrati, costituito dai 31 piani che vengono sinteticamente presentati nella sezione successiva.

Tabella 2 – Le Città Metropolitane nel PNRR (ambiti di intervento, finanziamento e spazio riservato a nuovi progetti)

<i>Missione PNRR</i>	<i>Intervento</i>	<i>Soggetti destinatari / attuatori</i>	<i>Fondi stanziati (€)</i>
M2C4	3.1 – Tutela e valorizzazione del verde urbano ed extraurbano	CM	330 milioni di cui 300 per nuovi progetti

2. Le Città Metropolitane e il PNRR

<i>Missione PNRR</i>	<i>Intervento</i>	<i>Soggetti destinatari / attuatori</i>	<i>Fondi stanziati (€)</i>
M5C2	2.2 – Piani Urbani Integrati CM ⁶		2,494 miliardi, per nuovi progetti
M2C2	4.2 – Sviluppo trasporto rapido di massa	Regioni, Comuni e CM	3,6 miliardi, in parte finanziati dal FSC, di cui 0,7 per nuovi progetti
M4C1	3.3 – Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell’edilizia scolastica	Comuni, CM e Province	3,9 miliardi di cui 0,5 per nuovi progetti
M2C3	1.1 – Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica	Comuni, CM e Province	0,8 miliardi di cui 0,6 per nuovi progetti
M2C2	4.1 – Rafforzamento mobilità ciclistica	Regioni, Comuni e CM	0,6 miliardi di cui 0,4 per nuovi progetti
M5C3	1.2 – Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie	Comuni, CM e Province	0,3 miliardi per nuovi progetti
M5C2	2.3 – Social housing – Piano innovativo per la qualità abitativa (PinQuA)	Regioni, Comuni, CM e Province	2,8 miliardi di cui 1,5 per nuovi progetti

Fonte: Italia Domani (2021a)

L’intervento M5C2 – 2.2. non è l’unico del PNRR a favore della rigenerazione urbana, sebbene sia il solo che si rivolge esplicitamente alle Città Metropolitane. La Missione 5 (Inclu-

⁶ Le disposizioni del decreto attuativo del 6 dicembre 2021 chiariscono come solo le Città Metropolitane possono fare domanda, sebbene i soggetti attuatori possano essere anche i comuni.

sione e coesione), Componente 2 (infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore) dedica anche altre risorse, nelle linee di intervento 2.1 e 2.2a che si rivolgono però ai Comuni (Italia Domani 2021a). In particolare, la linea 2.1. prevede un finanziamento di 3,3 miliardi per progetti già in essere predisposti da Comuni con più di 15.000 abitanti sulla base del quadro normativo precedente al PNRR⁷, mentre la linea 2.2a riguarda la realizzazione di piani per il superamento degli insediamenti abusivi, con un finanziamento di 200 milioni destinato a tutti Comuni (senza soglia dimensionale).

Inoltre, occorre ricordare come sulla riqualificazione urbana esistano anche programmi europei che rientrano nel pacchetto della politica europea di coesione, la quale ha progressivamente rafforzato la dimensione urbana delle politiche di sviluppo, in sintonia con la strategia Europa 2020 (Domenok *et al.* 2020). In particolare, i programmi di cooperazione URBACT (che ha completato il suo terzo ciclo di programmazione 2014-2020) e Urban Development Network (a supporto degli interventi di Sviluppo urbano sostenibile finanziati dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale – ERDF)⁸, a cui si aggiungono le iniziative Urban Innovative Actions⁹ e Urban Agenda for the EU¹⁰.

Simili programmi (nazionali ed europei) e relativi progetti esulano, tuttavia, dall'oggetto del presente studio che intende invece analizzare i soli PUI finanziati dal PNRR, monitorando

⁷ Si veda specificatamente il D.P.C.M. del 21 gennaio 2021.

⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/.

⁹ <https://www.uia-initiative.eu/en/about-us/what-urban-innovative-actions>.

¹⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/urban_agenda_eu_en.pdf.

questa specifica linea di intervento strategico del PNRR che si indirizza direttamente alle Città Metropolitane.

2.1. *I Piani Urbani Integrati delle Città Metropolitane italiane*

Le figure 2 e 3 illustrano i dati finanziari dei PUI metropolitani, come approvati dal D.M. del 22 aprile 2022. Non è preventivato nessun investimento da privati. Il motivo si presume sia evidentemente il vincolo esterno rappresentato dai tempi strettissimi di progettazione, che non hanno consentito di coinvolgere attori non pubblici tramite consultazioni preliminari di mercato o accordi di partenariato. Pertanto, analogamente a quasi tutta la partita del PNRR, i Piani Urbani Integrati si qualificano come un ingente investimento esclusivamente pubblico. Questo avviene nel settore del governo del territorio, con le sue declinazioni della rigenerazione e sviluppo urbano e territoriale, dove per anni il coinvolgimento del settore privato, attraverso partenariati o vere e proprie privatizzazioni delle politiche di sviluppo locale, è stato enfatizzato da dottrina e prassi, intenzionale strategia o illusoria panacea stante l'ineluttabile riduzione degli spazi finanziari e di regolazione a disposizione delle autorità governative¹¹.

¹¹ Si segnala, comunque, che tramite accordo di finanziamento sottoscritto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), questa ha pubblicato nel maggio 2022 un avviso a manifestare interesse per la selezione degli intermediari finanziari tramite cui il Fondo opererà, intervenendo (con una dotazione di 272 mln €) "in favore di promotori privati e partenariati pubblico-privato (nella misura in cui la quota di partecipazione pubblica rimanga pari o inferiore al 50%), i quali intendano partecipare o abbiano partecipato ai progetti finanziati dalle Città Metropolitane ai sensi dell'articolo 21 del D.L. 152/2021", cioè i PUI, "ovvero i quali promuovano progetti o iniziative comunque coerenti con i

Anche sul fronte pubblico, comunque, sono scarsi i cofinanziamenti per i PUI con risorse proprie da parte degli enti coinvolti. La rilevante quota di cofinanziamento per i PUI fiorentino e veneziano è dovuta alla scelta di queste Città Metropolitane di utilizzare i PUI come occasione per due *mega-projects*, già parzialmente finanziati ma che non erano riusciti a trovare le restanti parti di stanziamento. Si tratta della riqualificazione o edificazione di impianti sportivo-ricreativi nel capoluogo toscano¹² e in quello veneto¹³.

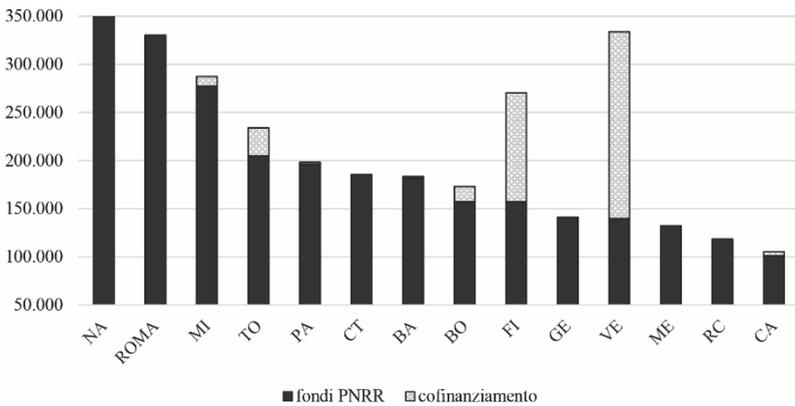
progetti/interventi oggetto di finanziamento da parte delle Città Metropolitane, anche ricadenti nei comuni dell'area metropolitana. La selezione degli intermediari finanziari è curata in via esclusiva dalla BEI, ed è riservata a enti creditizi o finanziari o fondi di investimento o gestori di fondi, pubblici o privati, debitamente autorizzati dalle Autorità competenti, ove applicabile, e abilitati, ai sensi della legislazione di uno Stato membro dell'UE, a fornire prestiti e/o strumenti equity o quasi-equity e altri servizi finanziari." Fonte: Italia Domani, <https://www.italiadomani.gov.it/it/news/la-bei-pubblica-l-avviso-per-la-selezione-degli-intermediari-per.html> (accesso il 16.02.2023).

¹² Su un totale di 174.381.745,00 € a cui ammonta il PUI "Sport e benessere – Next re_generation Firenze 2026", 102.773.020,00 € sono cofinanziati. In particolare, per la riqualificazione dello stadio fiorentino "Artemio Franchi" sono stanziati 55 milioni € del PNRR, che si sommano al cofinanziamento comunale di 97 milioni €. Al secondo PUI fiorentino, in ambito culturale, sono assegnati 95.884.708,45 €, dei quali 85.626.982,00 finanziati dal PNRR e 10.257.726,45 cofinanziati.

¹³ Il PUI di Venezia ammonta a 333.792.685,57 €, dei quali 139.637.277,00 € stanziati dal PNRR e 194.155.408,57 € di cofinanziamento. Nell'ambito di questo Piano integrato, al progetto di stadio nel 'Bosco dello Sport' nella località di Tessera (Comune di Venezia) sono assegnati 42.768.748,36 € dal PNRR a fronte di un cofinanziamento di 39.951.251,64€. Al progetto di arena da 10.000 posti nel 'Bosco dello Sport' sono assegnati 45.962.572,90 € dal PNRR a fronte di un cofinanziamento di 44.467.427,10 €.

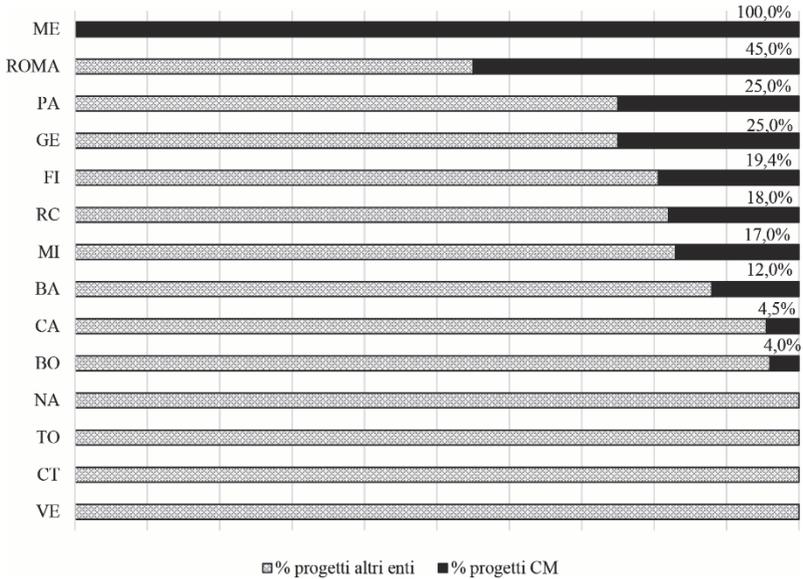
La parte da leone dell'investimento, quindi, è costituita dal PNRR stesso. Da un lato, ciò pare l'esito scontato della debolezza finanziaria degli enti metropolitani, di cui si è detto nel capitolo 1. Dall'altro lato, è oggettivamente arduo per un ente pubblico liberare risorse per uno sforzo finanziario ingente, come quello per cofinanziare piani di almeno 50 milioni € di costo, in poche settimane. Effettivamente, tutto il cofinanziamento è di origine comunale salvo che per Cagliari e Firenze, dove le Città Metropolitane contribuiscono allo stesso nella misura del 25,7% e del 4,1% rispettivamente.

Figura 2 – Quadro finanziario dei PUI (migliaia €)¹⁴



¹⁴ Anche a Bari e Palermo è prevista una quota di cofinanziamento, non visualizzata nella figura in quanto relativamente esigua. Si veda anche: Vieti *et al.* (2022, p. 14-5).

Figura 3 – Quota del finanziamento destinato a interventi aventi le Città Metropolitane come soggetti attuatori



Per quanto concerne il merito dei piani, al di là delle procedure amministrative di redazione degli stessi, gestite dalle CM, alcune di queste (Catania, Napoli, Torino e Venezia) paiono realmente assenti dalla fase progettuale, i cui contenuti sono elaborati esclusivamente su scala comunale (Figura 3). In generale, parecchi piani appaiono come dei ‘contenitori’ di interventi puntuali per riqualificazione di spazi ed edifici comunali. Ciò traspare, nella Tabella 2, nei molti casi di progetti con titolarità condivisa da molti Comuni. Pochi piani sembrano autenticamente declinare strategie ‘di area vasta’. Certo, ciò è esplicitamente consentito dalle indicazioni ministeriali, laddove i progetti ammissibili al finanziamento possono includere anche insieme “di interventi, definiti da più

CUP e anche con soggetti attuatori diversi (es. comune e città metropolitana), su una specifica area urbana”¹⁵. Nondimeno, i PUI sono stati pensati anche per veri e propri progetti di scala metropolitana, declinabili sia attraverso un “intervento singolo con unico CUP” che un “insieme di interventi, definiti da più CUP, che risultino funzionalmente e strategicamente unitari anche se non territorialmente contigui e/o progetti ‘a rete’, sulla base di strategie tematiche di scala metropolitana, che riescono ad aggregare Comuni piccoli e medi, soggetti attuatori di singoli interventi di dimensioni contenute ma di elevato impatto complessivo”¹⁶. Non a caso, i PUI devono ammontare a non meno di 50 milioni € ciascuno ed essere accompagnati “da apposita relazione volta ad illustrare la strategia complessiva”¹⁷. Di conseguenza, in via generale è abbastanza diffusa la coerenza dei singoli PUI con le strategie delle singole CM delineate dai rispettivi piani strategici e/o piani territoriali. La Tabella 2 offre un riassunto di tutti i PUI, mentre per l’illustrazione dettagliata di quelli presentati dagli enti metropolitani di Bologna, Milano e Reggio Calabria si rimanda ai relativi capitoli di questa pubblicazione.

Per quanto attiene alla realizzazione dei piani, il D.M. del 22 aprile 2022 (art. 5) assegna ai soggetti attuatori dei piani le funzioni di monitoraggio e rendicontazione. Pertanto, anche le Città Metropolitane saranno impegnate in queste attività oltre a quelle di supporto ai Comuni, che siano soggetti attuatori, che necessitino di collaborazione sia in fase progettuale che attuativa (gare d’appalto), essendo questa una delle fun-

¹⁵ Ministero dell’interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali (2021), *FAQ Piani Integrati*, p. 2.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

zioni fondamentali delle CM (l. 56/2014, art. 1 co. 44 lett. c). A questo proposito, non sono da sottovalutare i potenziali fattori di rischio per la corretta e puntuale attuazione degli interventi nel rispetto dei termini previsti, giacché la conclusione dei lavori è fissata al 30 giugno 2026. Alle Città Metropolitane è stato richiesto di inserire esplicitamente tali fattori di rischio nella presentazione dei PUI. Essi sono legati essenzialmente agli aspetti procedurali ed operativi comuni a tutti i lavori pubblici: dalle eventuali integrazioni ai Progetti di Fattibilità Tecnica ed Economica (PFTE) che si rendano necessarie, alle tempistiche dei cronoprogrammi di redazione ed approvazione dei progetti definitivi, all'espletamento delle gare d'appalto, agli eventuali ricorsi da parte delle imprese non aggiudicatrici, fino ai possibili intoppi nell'esecuzione e collaudo dei lavori, eccetera. La legge-delega 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, intende affrontare specificamente alcune di queste criticità nel riformare il Codice degli appalti. Tuttavia, al momento in cui si scrive l'approvazione di decreti legislativi attuativi non è ancora avvenuta e, pertanto, la riforma – che dovrebbe entrare in vigore nel corso del 2023 – non è ancora efficace.

Nel caso specifico dei Piano Urbani Integrati, si aggiungono alcuni elementi di criticità evidenziati sia dai documenti progettuali stessi che dalle interviste effettuate, di cui si renderà conto nei capitoli dedicati ai casi analizzati. Innanzitutto, la cronica carenza di personale delle Città Metropolitane, oggetto di tagli lineari della dotazione organica fin dal primo anno della loro esistenza. Tale carenza, deplorano gli amministratori e dirigenti intervistati, è solo parzialmente mitigata dalle risorse messe a disposizione ad hoc per il PNRR (D.L. 80/2021 'Reclutamento', convertito in legge 6 agosto 2021, n. 113). In secondo luogo, la frammentazione strutturale del settore pubblico. Piani complessi e territorialmente articolati

come i PUI necessariamente intercettano competenze di molteplici enti, locali e statali (si pensi, per esempio, alle Soprintendenze) dei quali è obbligatorio acquisire pareri, nulla osta, varianti urbanistiche eccetera. Presumibilmente, le Conferenze dei Servizi saranno ampiamente utilizzate. Ciò non toglie che le procedure coinvolgenti più enti potrebbero comportare allungamento dei tempi. In aggiunta, l'aumento dei prezzi delle materie prime ed energetiche ha caratterizzato la recente congiuntura economica, come ripetutamente lamentato dagli addetti del settore edile¹⁸. Inevitabilmente, essa si ripercuoterà sui piani finanziari dei progetti da appaltare nonché, eventualmente, sulla disponibilità delle imprese del settore a partecipare, stante anche l'attuale difficoltà di approvvigionamento in materiali e personale¹⁹. Infine, si segnala la con-

¹⁸ “I prezzi aggiornati al mese di ottobre 2022 segnalano un'ulteriore impennata dei costi, con l'acciaio che torna a salire (+42,3 per cento), il bitume a +41,5 per cento, il gas naturale che prosegue la sua folle corsa (+264,6 per cento) e l'energia elettrica che non è da meno (+214,1 per cento). Si tratta di un'elaborazione di Ance su dati Argus, Metal Bulletin e Prometeia. A ciò si aggiungono i ritardi nell'erogazione dei fondi previsti dal Governo a copertura dei maggiori costi sostenuti a causa dei rincari dei materiali da costruzione. (...) Ciò sta costringendo le aziende ad operare in una condizione di estremo disagio, che gli imprenditori definiscono senza mezzi termini 'insostenibile' sia 'dal punto di vista finanziario' che 'economico'.” Belli P., “Ma i costruttori lanciano l'allarme sui costi”, *Economy Magazine. Edilizia, Costruzioni, Real Estate*, 9 dicembre 2022, <https://costruirenews.economymagazine.it/ma-i-costruttori-lanciano-lallarme-sui-costi/>. Accesso il 12.01.2023.

¹⁹ Con una serie di misure emergenziali adottate nel corso del 2022 (contenute nei D.L. 1 marzo 2022 n. 17, D.L. 21 marzo 2022 n. 21, D.L. 17 maggio 2022 n. 50), il Governo Draghi ha voluto far fronte a questa situazione, in particolare istituendo il Fondo per l'adeguamento dei prezzi in relazione agli stati di avanzamento dei lavori eseguiti dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2022 e stanziando 550 milioni €. Con appositi decreti del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, nel dicembre 2022 sono stati disciplinati le

centrazione delle cantierizzazioni in alcuni territori che saranno oggetto di molteplici interventi, con le inevitabili ripercussioni in termini di viabilità, ricollocamento di attività e servizi nei comparti urbani da riqualificare, eccetera.

Tabella 2 – Ambito, numero e soggetti attuatori degli interventi contenuti nei Piani Urbani Integrati

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
1. BARI	Rigenerazione urbana	1	1	25
2. BARI	Riqualificazione aree verdi e greening urbano	-	1	20
3. BOLOGNA	infrastrutture per la conoscenza	4	6	9 (di cui 4 Imola)
4. CAGLIARI	Rigenerazione territoriale: riqualificazione spazi ed edifici pub-	4	3	26

modalità di accesso al Fondo e approvate le istanze in riferimento alle lavorazioni eseguite nei primi sette mesi del 2022. Nel dicembre 2022 il Governo Meloni ha approvato in esame preliminare il decreto legislativo di riforma del Codice dei contratti pubblici, da attuare dal Governo sulla base della legge-delega 21 giugno 2022 n. 78. Esso prevede una clausola sulla revisione dei prezzi, con un risarcimento fino all'80% in presenza di oscillazioni dei prezzi superiori alla soglia del 5 per cento.

2. Le Città Metropolitane e il PNRR

<i>PIU</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
	blici, opere idrauliche, riqualificazione ambientale			
5. CATANIA	Rigenerazione urbana, rivitalizzazione economica territori periferici	-	-	17 di Comuni dell'area del Calatino
6. CATANIA	Rigenerazione urbana (infrastrutture mobilità, sport, verde)	-	13	9 di Comuni dell'area di Catania
7. FIRENZE	riqualificazione strutture sportive	-	1 progetto 'volano' del Comune di Firenze (stadio comunale)	6 in altrettanti Comuni (uno per zona)
8. FIRENZE	rigenerazione urbana	1	-	10
9. GENOVA	rigenerazione urbana	1 + 1 intervento nel progetto	1 progetto con 14 interventi + 1 progetto	1 su 2 Comuni

PNRR e Città Metropolitane

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
		congiunto con Comune di Genova	(con 1 intervento) congiunto con CM	
10. MESSINA	rigenerazione urbana	1 progetto con 5 interventi	-	-
11. MESSINA	rigenerazione urbana: recupero spazi ed edifici per fruizione turistica, culturale, ambientale, sociale	10	-	-
12. MILANO	rigenerazione urbana: riqualificazione edifici pubblici	-	-	34 di altrettanti Comuni
13. MILANO	interventi per invarianza idraulica	-	-	90 di 32 Comuni con azienda di public utility
14. MILANO	rete ciclabile	5 progetti di 'superciclabili'	-	-

2. Le Città Metropolitane e il PNRR

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
15. MILANO	rigenerazione urbana	-	52	-
16. NAPOLI	rigenerazione urbana: realizzazione unità di edilizia residenziale pubblica, riqualificazione edifici residenziali, realizzazione spazi aperti	-	1 progetto	-
17. NAPOLI	rigenerazione urbana: realizzazione unità di edilizia residenziale pubblica, riqualificazione edifici residenziali	-	1 progetto	-
18. NAPOLI	Rigenerazione urbana: riqualificazione edifici pubblici, recupero a verde di aree degradate	-	-	14 di 8 Comuni della Zona omogenea 2

PNRR e Città Metropolitane

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
19. NAPOLI	Smart City Napoli Nord: infrastrutture per la mobilità elettrica e nuovi spazi verdi	-	-	4 di 13 Comuni della Zona Nord
20. NAPOLI	rigenerazione territoriale attraverso recupero infrastrutture sportive, ricreative e culturali	-	-	19 di 12 Comuni della Zona omogenea 4
21. NAPOLI	Riqualificazione spazi urbani	-	-	27 di 20 Comuni della Zona omogenea 5
22. PALERMO	rigenerazione urbana (strutture sportive, aree verdi, edifici pubblici, mobilità)	9	5	43 di 20 Comuni
23. REGGIO CALABRIA	rigenerazione urbana e territoriale	5	-	23
24. ROMA	Rigenerazione urbana:	-	5	-

2. Le Città Metropolitane e il PNRR

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
	incubatore di impresa, attrezzature sportive, verde urbano			
25. ROMA	Poli culturali, civici e di innovazione	3 progetti con 30 interventi a Roma e 38 nell'area metropolitana	-	-
26. ROMA	Rigenerazione urbana: realizzazione Parco della Salute e del Benessere	-	4	-
27. ROMA	Realizzazione sistema dei poli di sport, benessere e disabilità	1 progetto con 63 interventi in altrettanti Comuni	-	-
28. ROMA	Rigenerazione urbana	-	2	-
29. TORINO	riqualificazione edilizia	-	-	47 in 43 Comuni e 2

<i>PUI</i>	<i>Ambito</i>	<i>CM</i>	<i>Comune capoluogo</i>	<i>altri Comuni e Unioni di Comuni</i>
	residenziale pubblica e luoghi della comunità			Unioni
30. TORINO	riqualificazione biblioteche e spazi pubblici	-	36	-
31. VENEZIA	strutture sportive e verde	-	5	n 27 Comuni

2.2. *Un indice per l'analisi dei PUI*

Come già esplicitato in precedenza, questo lavoro intende testare se l'esperienza dei PUI, almeno nelle prime fasi di dialogo con i Comuni, progettazione e avvio della realizzazione, abbia comportato un rafforzamento del ruolo strategico delle Città Metropolitane. Si considerano quindi i Piani Urbani Integrati come primo vero banco di prova sul quale tutte le Città Metropolitane possano dimostrare la loro capacità di assumere in prima persona un ruolo strategico per lo sviluppo dei relativi territori.

Effettivamente, gli interventi finanziati dal PNRR e gli stessi PUI differiscono parzialmente da quelli programmati ed attuati, per esempio, nell'ambito della politica di coesione e

delle altre politiche ad impatto territoriale dell'Unione europea²⁰, presentando alcuni elementi di novità ed originalità. Innanzitutto, i PUI non sono oggetto di competizione tra i vari enti per il finanziamento, ma sono piani a riparto di risorse. I fondi NextGenerationEU su questa partita sono indirizzati a tutte le Città Metropolitane, attraverso una suddivisione dei finanziamenti che vede beneficiarie tutte le stesse, senza selezioni operate dal Governo. Ciò diverge significativamente sia dagli strumenti finanziari della politica di coesione che da esperienze precedenti specificamente rivolte alle Città Metropolitane. Si pensi al “Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie” (cosiddetto ‘Bando periferie’, DPCM 25 maggio 2016) che, pur finanziando alla fine tutti i 120 progetti presentati – e classificati nella graduatoria approvata con DPCM 6 dicembre 2016 – grazie all’incremento di stanziamento della legge di bilancio 2017, viene avviato come procedura competitiva.

In secondo luogo, lo stanziamento per i PUI è indirizzato ad interventi che, “di norma, fanno parte della programmazione strategica definita a livello nazionale e/o regionale” (Italia Domani, 2021b) e che pertanto, sebbene esista per i PUI il vincolo che i progetti ammissibili debbano essere nuovi, possono inserirsi su una pianificazione settoriale²¹ già esistente, consentendone una parziale, ma significativa realizzazione.

In terzo luogo, l’esperienza dei PUI si propone come potenzialmente in grado di coinvolgere tutto il territorio di cia-

²⁰ Con la rilevante eccezione di PON Metro: <http://www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e/dotazione-finanziaria/>.

²¹ Come visto, nel caso dei PUI si tratta dell’ambito della rigenerazione urbana e *smart cities*.

scuna Città Metropolitana, precisamente nell’attuare strategia di area vasta di rigenerazione e sviluppo territoriale. Questo a differenza del PON Metro 2004-2020, provvisto di una dotazione finanziaria pari a quasi 860 milioni €, il quale d’intesa fra Commissione Europea e Governo è stato concentrato in massima parte sui Comuni capoluogo, sia “per velocizzare l’attuazione” che a causa della “incertezza dovuta alla lenta attuazione delle Città Metropolitane”, che ha spinto ad attribuire il ruolo di autorità gestionali ai Comuni capoluogo anziché a queste (Vinci 2019, p. 15)²².

In aggiunta, per quanto riguarda i risultati da raggiungere, viene esplicitamente posta enfasi sul principio del “non arrecare danno significativo”, il cosiddetto principio DNSH (Do No Significant Harm) secondo il quale nessuna misura finanziata dagli avvisi deve arrecare danno agli obiettivi ambientali (art. 17, Regolamento UE 2020/852 del Parlamento europeo e del Consiglio). I PUI, infatti, devono “prevedere la valutazione di conformità alle condizioni collegate al principio del DNSH” e “prevedere la quantificazione del target obiettivo: metri quadrati dell’area interessata all’intervento, intesa come bacino territoriale che beneficia dell’intervento”²³ (D.L. 152/2021 (art. 21 co. 7, lett. e) e f)).

Infine, per quanto concerne l’implementazione, vi è chiaramente una “tempistica attuativa ridotta” (Italia Domani 2021b), da più parti segnalata come elemento di criticità non indifferente, come si menzionerà di seguito. Per questa ragione – altra innovazione – per i progetti PNRR, PUI inclusi, sono previste una serie di misure di supporto operativo: il re-

²² Si veda: <http://www.ponmetro.it/>.

²³ L’insieme dei PUI preventiva un risparmio di consumi energetici di quasi 1.200.000 MWh/anno.

clutamento di personale²⁴; l'assunzione temporanea, tramite incarichi di collaborazione, di mille 'esperti' con competenze tecnico-amministrative o trasversali (per esempio economiche o giuridiche) da impiegare per tre anni a sostegno di Regioni ed enti locali nella gestione delle nuove procedure di supporto operativo; l'istituzione (D.L. 10 settembre 2021 n.121, art. 12) del "Fondo concorsi progettazioni e idee per la coesione territoriale", con dotazione superiore ai 161 milioni €, a favore dei Comuni del Mezzogiorno e Aree interne "per rafforzare la capacità progettuale dei Comuni (fino a 30.000 abitanti) ed incentivarne la partecipazione ai bandi attuativi del PNRR" (Italia Domani 2021b)²⁵.

Per apprezzare il ruolo strategico esercitato dalle Città Metropolitane con i PUI, sono stati scelti tre casi da approfondire, come illustrato nell'Introduzione, ed è stato sviluppato un indice, misurato per tutte le Città. Esso mira a stimare l'autonomia delle Città Metropolitane, rispetto al livello di governo comunale, nell'elaborazione ed attuazione dei Piani integrati. Ci si rifà in questa sede al concetto di "autonomia strategica" elaborato nell'ambito delle relazioni internazionali con riferimento agli Stati. Esso connota la capacità di un sog-

²⁴ Nello specifico, ai sensi "dell'art. 1 co. 1 del Decreto legge n. 80/2021 (Decreto «Reclutamento»), convertito in L. 6 agosto 2021, n. 113, le Amministrazioni possono porre a carico del Piano le spese per il reclutamento di personale specificamente destinato a realizzare i progetti di cui hanno diretta titolarità (...). In base a detta norma: (...) ciascuna Amministrazione individua, in relazione ai progetti di competenza, il fabbisogno di personale interno necessario all'attuazione degli stessi. I contratti attivati possono essere stipulati per un periodo complessivo non eccedente la durata di attuazione dei progetti di competenza" (Italia Domani, 2021b).

²⁵ Per la presentazione dettagliata di tutte le misure si rimanda al sito www.italiadomani.gov.it.

getto istituzionale “di agire autonomamente, cioè senza dipendere da altri (...), in settori di *policy* strategicamente rilevanti” (Parlamento europeo 2022, p. 1). Questa nozione si riallaccia ad una delle dimensioni della “sostenibilità istituzionale” degli enti locali intesa come l’essere in grado di “adempiere a/realizzare le proprie funzioni” (Bolgherini 2015, p. 113) e, insieme, è affine al concetto di “capacità politica” definita come il “processo di definizione degli interessi, organizzazione e coordinamento dell’azione collettiva che consente ad istituzioni e gruppi di attori pubblici e/o privati da regolare problemi collettivi in un determinato territorio” (Pasquier 2016, p. 338). Questa “non si limita quindi alle risorse istituzioni, ma induce alla costruzione di forme di cooperazione tra varie istituzioni e attori intorno a (...) una visione condivisa del territorio” (*ibidem*), una direzione di sviluppo – una strategia, appunto.

Il fine è quello di comprendere se, almeno sulla partita dei PUI, il livello metropolitano stia assumendo finalmente una capacità di autonoma definizione dei propri obiettivi di *policy*. Questo non perché si ritenga che le Città Metropolitane – che sono soggetti costitutivi della Repubblica ex art. 114 Cost. – debbano in qualche modo affrancarsi dai governi locali, i quali ne sono la fonte di legittimazione politica in quanto, come noto, i soli componenti dei loro organi detengono l’elettorato attivo e passivo per il Consiglio metropolitano. Ma perché la l. 56/2014, per quanto imprecisa ed incompiuta possa ritenersi, assegna precisamente (art. 1 co. 2) agli enti metropolitani la “finalità” della “cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano”, per la quale i PUI rappresentano un’occasione inedita quanto alla portata dell’investimento e al coinvolgimento di tutte le Città Metropolitane.

Operativamente, l’indice che si propone è uno strumento per evidenziare in che misura i PUI contribuiscano, anche –

come sopra menzionato – assemblando svariati progetti locali, a far assumere alle Città Metropolitane un ruolo da protagonista nella realizzazione della propria pianificazione, per esempio contenuta nei piani strategici metropolitani e nei piani della mobilità sostenibile. I quali, verosimilmente, sarebbero rimasti per anni lettera morta in assenza del volano finanziario rappresentato dal PNRR.

L'indice contempla cinque dimensioni, individuate dagli autori come funzionali a valutare l'autonomia delle Città Metropolitane nel processo di elaborazione e attuazione dei PUI:

- 1) la definizione della strategia;
- 2) l'elaborazione e selezione dei progetti inseriti nei PUI;
- 3) la progettazione esecutiva in seguito all'approvazione dei PUI con DM del 22 aprile 2022;
- 4) le procedure di gara per affidamento lavori;
- 5) le attività di monitoraggio e valutazione dell'attuazione dei PUI.

La prima dimensione attiene alla definizione dell'ambito di intervento, dei macro-obiettivi, degli impatti attesi dei PUI e si riferisce alla sua integrazione e coerenza con le strategie metropolitane, per esempio contenute nei piani territoriali metropolitani e nei piani strategici metropolitani. I PUI, infatti, possono essere un'esplicita e diretta declinazione della pianificazione metropolitana già esistente oppure – all'estremo opposto – apparire come un mero assemblaggio di iniziative promosse in maniera *bottom-up* dagli enti comunali. La seconda dimensione concerne il processo di elaborazione dei progetti da inserire nei PUI e la loro selezione finalizzata al confezionamento della proposta inviata al Ministero dell'Interno (marzo 2022). Le altre dimensioni si riferiscono al processo di attuazione dei Piani stessi e sono valutate 'ex ante', cioè

sulla base di quanto traspare dalla documentazione dei PUI approvati, allegata al DM succitato.

Ad ogni PUI è stato quindi attribuito un punteggio sommando i punti assegnati ad ognuna di queste dimensioni nelle modalità illustrate nella Tabella 3.

Tabella 3 – Schema di calcolo per l'indice di ciascun PUI

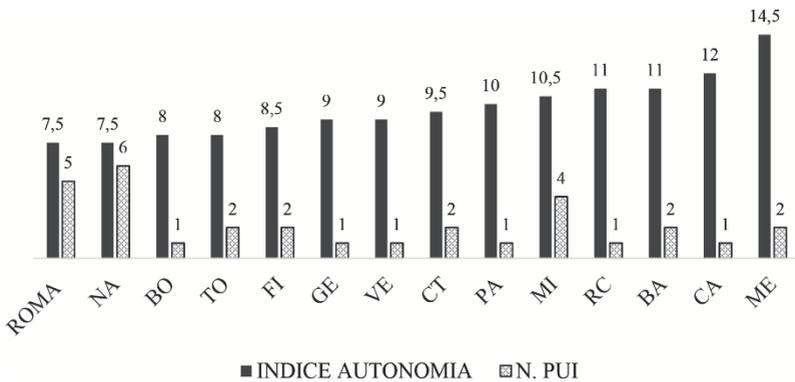
<i>DIMENSIONI</i>	<i>PUNTI</i>	
definizione della strategia	il PUI è frutto di strategie ideate e pianificate dalla Città Metropolitana	3
	il PUI è un 'contenitore' di proposte dei Comuni in coerenza con strategie metropolitane	2
	il PUI è una sommatoria di proposte comunali senza strategia esplicita	1
elaborazione e selezione dei progetti	i progetti sono elaborati dalla Città Metropolitana	3
	i progetti sono elaborati dai Comuni in coerenza con la strategia della Città Metropolitana	2
	i progetti sono elaborati e proposti esclusivamente dai Comuni	1
progettazione esecutiva procedure di gara monitoraggio e valutazione	procedure in capo alla Città Metropolitana	3
	procedure comuni o concertate tra Città Metropolitana e altri soggetti attuatori	2
	procedure in capo ai soggetti attuatori diversi dalla Città Metropolitana	1

NOTA: Per quanto riguarda la progettazione esecutiva, se si prevede che essa sia interna alle amministrazioni interessate, l'indicatore sarà dato da quale ente (Città Metropolitana o Comuni) è incaricato; se essa è esterna,

l'indicatore sarà dato da quale ente (Città Metropolitana o Comuni) affida gli incarichi professionali.

Il punteggio attribuibile ad ogni PUI può variare da 5 a 15, laddove un punteggio prossimo a 5 è considerato sintomatico di un'autonomia bassa della Città Metropolitana ed un punteggio più vicino a 15 è indicativo di un'autonomia alta, chiaramente con riferimento alla definizione dei contenuti e al processo di redazione ed attuazione del Piano. Per quegli enti metropolitani che hanno presentato più di un Piano si è calcolata la media del punteggio attribuito ai rispettivi PUI. I risultati, indicanti quindi il livello di autonomia delle Città Metropolitane in questa partita, sono esposti nella figura 4.

Figura 4 – Indice di autonomia delle Città Metropolitane



Pare opportuno evidenziare che le Città Metropolitane con il punteggio più elevato sono tutte del Sud, mentre tra quelle con punteggio più basso solo Napoli rappresenta il Mezzogiorno. Le Città Metropolitane che hanno presentato più di due PUI ne hanno 'dedicato' almeno uno a progetti esclusivamente o in massima parte comunali. Di conseguenza, queste Città conseguono un punteggio relativamente più basso,

come Napoli e Roma, o non elevatissimo nel caso di Milano, che si svilupperà in apposito capitolo.

I risultati illustrati nella figura 4 impongono, a maggior ragione, una precisazione: l'indice di autonomia non equivale a una misura dell'istituzionalizzazione degli enti metropolitani in quanto tali o della capacità istituzionale della CM. Esso indica la modalità, variabile, con cui la CM ha giocato la partita dei PUI, con un protagonismo più o meno accentuato nelle diverse fasi. Come risulterà evidente negli studi di caso presentati nei prossimi capitoli, un punteggio elevato di autonomia, che attesta un ruolo sovraordinato della CM, può derivare da una forte legacy del ruolo della ex-Provincia, o da un contesto di elevata frammentazione comunale, che impone un'operatività sovraordinata alla CM. Viceversa, un punteggio basso può derivare da un'interpretazione essenzialmente di governance del ruolo della CM e/o da un contesto comunale forte e integrato. In altri termini, la funzione dell'indice non è valutativa, ma è solo quella di esprimere sinteticamente la diversità fra le CM nell'interpretare e operare il proprio ruolo con riferimento ai Piani Urbani Integrati, quale importante opportunità offerta dal PNRR.

GLI STUDI DI CASO

3. Piani Urbani Integrati: il caso di Bologna

3.1. *Il contesto territoriale*

La Città Metropolitana (CM) di Bologna, composta da 55 Comuni, ha una popolazione di 1.015.701, dei quali 392.203 (38,6%) nel capoluogo¹. I piccoli Comuni, sotto la soglia dei 5.000 abitanti, sono 15 (27,2%), quelli grandi, con popolazione superiore a 15.000 abitanti, sono 14 (25,5%) mentre i restanti 26 (47,2%) hanno una popolazione media di 8.925². La CM bolognese, pertanto, si caratterizza per essere in gran parte composta da Comuni medio-piccoli.

Con riferimento al territorio, la CM ha una estensione di 3.702 kmq: il 45% è classificato pianeggiante, la parte collinare occupa circa il 33% mentre le zone di montagna sono il 22% (CM Bologna 2021a). In termini di sviluppo economico, esistono significative differenze tra i Comuni della prima corona più sviluppati (es. Casalecchio di Reno o San Lazzaro) e i Comuni dell'Appennino o della pianura a nord-est di Bologna caratterizzati invece da fragilità demografica e socio-economica (CM Bologna 2021a). Secondo la classificazione delle aree interne (DPC 2020), i Comuni “periferici e ultraperiferici” rappresentano il 23,6 % del totale (13 su 55), mentre la categoria “intermedi” il 36,4% (20 su 55). Ciò concorre ad una stima dei

¹ Fonte: Istat http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1&Lang=it.

² Fonte: www.comuni-italiani.it.

tempi medi di percorrenza della distanza da Comune a Polo di 32 minuti, dato piuttosto elevato rispetto ad altri contesti metropolitani (Cfr. Tabella 1, primo capitolo).

Nel suo insieme, la CM di Bologna presenta un assetto meno policentrico rispetto ad altre città metropolitane in Italia (DARA 2017), poiché il Comune capoluogo insieme ai Comuni della prima corona concentrano la più alta densità abitativa, pari al 58% della popolazione, e con redditi medi largamente al di sopra della media metropolitana³. A tale polo territoriale se ne contrappone solo un altro di peso significativo, sia demografico che economico, quello di Imola, il secondo comune dell'area metropolitana per demografia (69.592 abitanti), che con il Nuovo Circondario Imolese⁴ rappresenta il 13% della popolazione metropolitana⁵.

L'associazionismo intercomunale è molto sviluppato nel territorio bolognese, supportato da una incisiva politica di

³ I dieci Comuni confinanti con il capoluogo sono: Anzola dell'Emilia, Pianoro, Castenaso, Zola Predosa, Granarolo dell'Emilia, Sasso Marconi, Castel Maggiore, San Lazzaro di Savena, Casalecchio di Reno, Calderara di Reno. Il loro reddito medio risulta superiore anche alla media regionale e a quella nazionale. Cfr. CM Bologna (2021a); https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Home/Archivio_news/I_redditi_nei_comuni_della_citta_metropolitana_di_Bologna.

⁴ Il Nuovo Circondario Imolese rientra nella famiglia delle "Unioni di Comuni" sebbene abbia un'origine differente in quanto i suoi confini non sono stati determinati liberamente dal processo associativo bensì ereditati dal vecchio Circondario imolese, oggi soppresso, che rappresentava una articolazione storica della Provincia di Bologna.

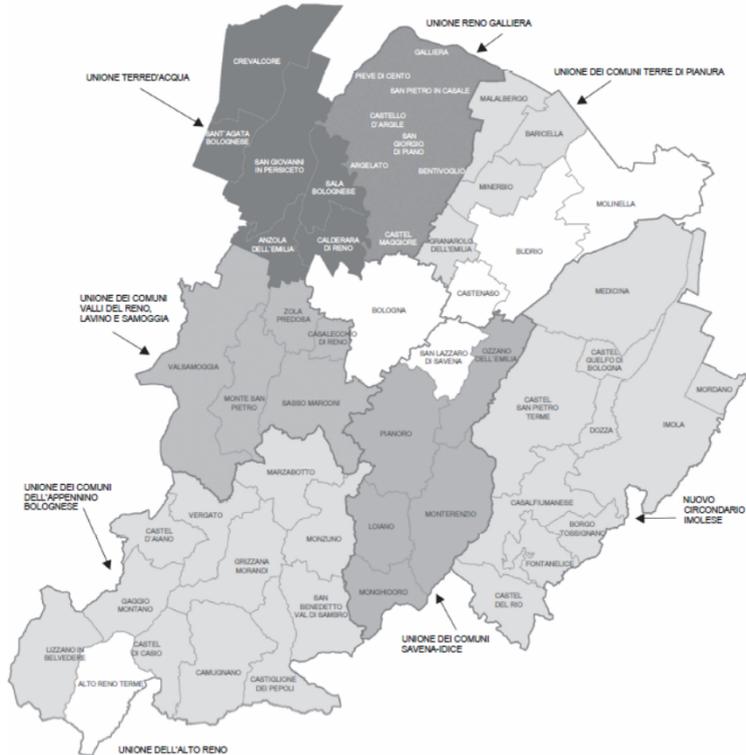
⁵ Cfr. Solo questi due Comuni sono considerati "polo" nella classificazione delle aree interne (DPC 2020). Sul punto si veda anche: DARA (2017) e CM Bologna (2021a).

riordino territoriale della Regione Emilia-Romagna⁶. La quasi totalità dei Comuni, 49 su 55 pari all'89,1%, risulta infatti associata nelle 7 Unioni che articolano la *governance* metropolitana (Figura 5), i cui confini ricalcano gli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni come definiti dalla Regione (l.r. n. 21/2012). Si tratta di un dato associativo che, per numero di Comuni e numero cittadini coinvolti, caratterizza in modo unico la Città metropolitana di Bologna nel quadro nazionale. Escludendo il Comune capoluogo, il 74,8% della popolazione dell'area metropolitana risulta infatti essere residente in Unioni di Comuni⁷.

⁶ La Regione Emilia-Romagna, a partire dalla l.r. 3/1999, ha intensamente promosso e sostenuto percorsi di associazionismo tra Comuni, al fine di razionalizzare la geografia amministrativa e contrastare la frammentazione, risultando la regione più attiva ed avanzata al riguardo a livello nazionale. Lo strumento specifico di cui si avvale è il Programma di Riordino Territoriale (PRT) triennale, aggiornato annualmente, che definisce i criteri regolativi e gli incentivi per le gestioni associate di funzioni e servizi. Cfr. CM Bologna (2018a).

⁷ I Comuni non associati sono: Bologna (capoluogo), Budrio, Castenaso, Alto Reno Terme, San Lazzaro di Savena e Molinella. Il territorio metropolitano è stato interessato anche da due processi di fusione di Comuni: Alto Reno Terme è infatti nato dalla fusione di Granaglione e Porretta terme nel 2016 mentre Valsamoggia dalla fusione di cinque Comuni contigui (Bazzano, Castello di Serravalle, Crespellano, Monteveglio e Savigno) nel 2014 (CM Bologna 2018a).

Figura 5 – Città Metropolitana di Bologna



Fonte: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServeFile.php/f/associazioni_ottimali_01_01_2021.pdf (gennaio 2021).
NB: in bianco i Comuni non associati.

3.2. La Città Metropolitana di Bologna

La CM di Bologna viene istituita il 1° gennaio 2015, in attuazione della l. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), sostituendosi alla

precedente Provincia di cui eredita i confini e parte dei compiti. Alla CM viene assegnata come missione principale la definizione e il coordinamento delle strategie di sviluppo del territorio ex-provinciale attraverso l'elaborazione di un Piano Strategico Metropolitano (PSM). Diversamente da altri casi, la CM di Bologna nasce in un contesto dove da tempo si era avviata un'esperienza volontaria di *governance* metropolitana, basata sulla cooperazione interistituzionale fra gli enti del territorio, con un significativo sostegno da parte di tutti i livelli di governo periferico (comunale, provinciale, regionale)⁸. In

⁸ Un processo di collaborazione tra Bologna e 16 Comuni dell'area metropolitana inizia già negli anni '70, nel quadro delle prime politiche di sviluppo regionale (gli schemi predisposti dal Comitato per la Programmazione economica della Regione Emilia-Romagna) portando all'elaborazione di un Piano intercomunale del Comprensorio bolognese di natura informale (Gabellini *et al.* 2017). Tale esperienza guida poi la predisposizione del Piano Urbanistico Intercomunale del 1984, per il coordinamento dello sviluppo urbano locale in un ambito più vasto rispetto al Comune di Bologna, in risposta alla crescente suburbanizzazione (Zimmermann e Feiertag 2022). In parallelo, sempre nel 1984, la Regione approva il suo Piano territoriale che si apre ad iniziative coordinate fra gli enti di base per la predisposizione di piani "infraregionali", con un ruolo di regia riconosciuto alle Province (Gabellini *et al.* 2017). In tale quadro, la Provincia di Bologna approva, nel 1993, il primo piano infraregionale di valenza sovracomunale, che diviene il punto di partenza per lo sviluppo di una *governance* metropolitana (Gabellini *et al.* 2017). Un passo importante in tale direzione viene fatto nel 1994 con l'Accordo per la Città Metropolitana a cui aderiscono 51 dei 60 Comuni del territorio e la stessa Provincia (Tubertini 2018). Sulla base di tale accordo si costituisce la prima Conferenza metropolitana, composta dal Presidente della Provincia e dai Sindaci dei Comuni partecipanti, per l'elaborazione di politiche di sviluppo (Gabellini *et al.* 2017). La legge regionale n. 33/1995 recepisce questa esperienza spontanea e delimita l'area metropolitana bolognese, facendo riferimento al confine della Provincia (Fabbicatti 2016).

particolare, su iniziativa della Provincia e del Comune di Bologna, nell'ambito di un Accordo Quadro siglato con la Regione nel 2006 (Gabellini *et al.* 2017), esisteva già un piano strategico metropolitano, elaborato attraverso un processo di dialogo e confronto fra gli attori istituzionali e socio-economici del territorio e adottato, in forma pattizia e volontaria, dai Comuni dell'area nel 2013 (Agusto 2018; Tortorella e Allulli 2014). Bologna rappresenta pertanto uno dei rari casi in cui la *governance* metropolitana, nata spontaneamente dal basso, precede l'istituzione della CM e ciò crea un terreno favorevole per l'operatività del nuovo ente (Zimmermann e Feiertag 2022).

3.2.1. Le funzioni

La CM di Bologna viene pensata come ente leggero, principalmente preposto a funzioni di pianificazione strategica ovvero funzioni di indirizzo e coordinamento dello sviluppo socio-economico del territorio, nel quadro di una strategia unitaria e condivisa (CM di Bologna 2017). Tale missione viene riconosciuta dalla Regione Emilia-Romagna che nel proprio Statuto (l.r. 13/2015) attribuisce un ruolo differenziato alla CM di Bologna rispetto alle Province. Più precisamente, la normativa regionale identifica nel nuovo ente l'interlocutore privilegiato per le scelte relative allo sviluppo strategico e nell'Intesa Quadro tra la CM e la Regione lo strumento principale per la definizione specifica di tale ruolo che può comprendere la delega di funzioni regionali⁹.

⁹ Come previsto anche dall'art. 12 dello Statuto metropolitano. Si veda: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Archivio_news/Sottoscritta_1_Intesa_quadro_tra_Region_e_Citta_metropolitana.

Alla pianificazione strategica si aggiungono poi alcune funzioni ereditate dalla Provincia, essenzialmente le strade provinciali e l'edilizia scolastica. Le altre funzioni ex-provinciali, come prospettato dalla legge n. 56/2014 e nel quadro del riordino operato dalla Regione, vengono invece riallocate a livello regionale¹⁰. Ciò comporta un significativo processo di riorganizzazione della struttura amministrativa della vecchia Provincia ora CM, con il trasferimento di numerose unità di personale (cfr. paragrafo 3.2.4).

A queste funzioni istituzionali vanno infine aggiunti vari compiti che la CM condivide con i Comuni e le Unioni del territorio sulla base di specifiche convenzioni (cfr. paragrafo 3.3.5).

3.2.2. Città Metropolitana e Unioni di Comuni

Lo Statuto della CM, approvato il 23 dicembre 2014, riconosce alla CM un carattere federativo e solidale fra le comunità e i territori che la compongono, richiamando esplicitamente le Unioni dei comuni (Gabellini *et al.* 2017). Più precisamente, lo Statuto definisce la CM come una federazione di Comuni che pone al centro il protagonismo delle Unioni (CM Bologna 2017). Tali entità associative, espressione di un modello di cooperazione consolidato nel territorio, vengono infatti riconosciute funzionali non solo alla gestione dei servizi per la cittadinanza ma anche alla realizzazione degli interventi metropolitani (Gabellini *et al.* 2017). Esse diventano un vero e proprio pilastro della *governance* metropolitana, in quan-

¹⁰ Si tratta delle funzioni relative a: agricoltura, tutela e sviluppo fauna, ambiente, attività produttive commercio e turismo, cultura-sport-giovani, istruzione formazione, sanità politiche sociali. Cfr. Tubertini (2018).

to capaci di assolvere funzioni importanti per la CM; in particolare (CM Bologna 2016b): 1) una funzione consultiva, poiché facilitano il dialogo fra la CM e i Comuni del territorio; 2) una funzione di rafforzamento della rappresentanza, in quanto aggregano interessi comunali e li rappresentano a livello metropolitano; 3) una funzione di coordinamento dei Comuni nella partecipazione a programmi metropolitani (sovra-comunali); 4) non ultima, una funzione di omogeneità territoriale, poiché concorrono a creare “zone omogenee” nel territorio della CM come previsto dalla stessa Legge Delrio (Bertoni e Apollonio, 2018; Tubertini, 2015).

L'importanza delle Unioni, sottolineata da vari documenti programmatici che le indicano come il “riferimento prioritario per l'articolazione territoriale delle politiche e delle azioni della Città metropolitana” (CM Bologna 2018b), trova conferma negli organi di vertice della CM dove è stato creato un organismo specifico volto ad assicurare il raccordo con le Unioni. Si tratta dell'Ufficio di Presidenza, una innovazione disciplinata dallo Statuto metropolitano (art. 32), che si compone del Sindaco e dei 7 Presidenti delle Unioni¹¹. È inoltre previsto un Tavolo di coordinamento amministrativo, composto dai Segretari/Direttori generali delle Unioni e dal Segretario/Direttore generale della CM, quale organismo tecnico di confronto e condivisione di *best practices* per le politiche metropolitane (CM Bologna 2018a; 2021a).

¹¹ L'Ufficio opera a supporto della Conferenza metropolitana, con il compito di rappresentare e coordinare le Unioni di Comuni nel quadro delle politiche e degli interventi della CM. Cfr. CM Bologna (2021a).

Sulla base del progetto Metropoli Strategiche promosso dall'ANCI¹², a cui ha aderito la CM di Bologna, si è cercato di rafforzare il ruolo, anche di supporto, della CM in relazione alle Unioni del territorio (CM Bologna 2018a). Da segnalare al riguardo la sperimentazione locale “La Città metropolitana di Bologna al servizio delle Unioni: un rapporto di crescita e rafforzamento bi-direzionale” avviata nel 2018¹³.

3.2.3. Il quadro politico

Come definito dalla Legge Delrio (l. 56/2014), il Sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del Comune capoluogo. Il primo Sindaco metropolitano di Bologna è stato Virginio Merola (Partito democratico), in carica come sindaco del capoluogo nel momento di nascita della CM. Nel 2016 la sua rielezione nel Comune di Bologna ha consentito un primo pieno mandato metropolitano (2016-2021) dopo la fase costituente della CM (CM Bologna 2017).

Sulla base delle prime elezioni del 2016, i 18 membri del Consiglio metropolitano, eletti in liste di partito dai consiglieri di tutti i 55 Comuni del territorio, hanno visto la netta maggioranza del Partito Democratico (13 consiglieri), seguito dalle liste civiche Uniti per l'Alternativa e Rete Civica con due

¹² L'obiettivo principale del progetto, finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, è accompagnare le Città Metropolitane nel processo di innovazione istituzionale, supportandole nei cambiamenti organizzativi e nello sviluppo delle competenze necessarie alla piena realizzazione di politiche di governo di scala metropolitana. Cfr. <https://metropolistrategiche.it/>.

¹³ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Metropoli_strategiche/La_Citta_metropolitana_di_Bologna_al_servizio_delle_Unioni.

seggi ciascuno e, infine, dal Movimento 5 Stelle con un solo seggio.

Le elezioni successive nel Comune capoluogo (ottobre 2021) portano a Bologna un nuovo Sindaco, Matteo Lepore (Partito Democratico), che assume anche la carica di Sindaco metropolitano. Le seguenti elezioni del Consiglio metropolitano (novembre 2021) confermano un quadro di stabilità politica¹⁴: dei 18 Consiglieri eletti, 12 sono del Partito Democratico, seguiti dalla lista civica Uniti per l'Alternativa con 3 Consiglieri e 1 seggio a testa a Rete civica, Movimento 5 stelle e Sinistra per i beni comuni.

Questo quadro riflette la mappa politica del territorio metropolitano dove, al 2022, su 55 comuni, 42 risultano governati dal centro-sinistra; 7 dal centro-destra¹⁵, mentre 6 da maggioranze riconducibili a liste civiche¹⁶ (Tabella 5).

Tabella 5 – Mappa politica del territorio metropolitano (2022)¹⁷

<i>Maggioranza politica</i>	<i>n. Comuni</i>
Centro-sinistra	42 (76%)
Centro-destra	7 (13%)
Liste civiche	6 (11%)
<i>Totale</i>	<i>55 (100%)</i>

¹⁴ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Chi_governa/Consiglio_metropolitano.

¹⁵ Si tratta dei Comuni: Galliera, Monghidoro, Montereenzio, Monzuno, San Giovanni in Persiceto, Sant'Agata e Vergato.

¹⁶ Il riferimento va ai Comuni: Castel d'Aiano, Castel del Rio, Dozza, Loiano, Gaggio Montano e San Benedetto Val di Sambro.

¹⁷ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Home/Archivio_news/La_nuova_u201Cmappa_u201D_dei_comuni_della_citta_metropolitana_di_Bologna_dopo_le_elezioni_amministrative_del_26_maggio.

Con riferimento alla rappresentanza territoriale, gli attuali Consiglieri metropolitani rappresentano 14 Comuni su 55 (25,5%). La distribuzione dei seggi è a vantaggio dei Comuni più grandi (4 Consiglieri sono del Comune di Bologna, 2 del Comune di Imola). Tuttavia, i Comuni più piccoli trovano rappresentanza nella Conferenza Metropolitana (che si compone dei Sindaci di tutti i Comuni del territorio), ma anche nel già citato organo dell'Ufficio di Presidenza, attraverso i Presidenti delle loro Unioni.

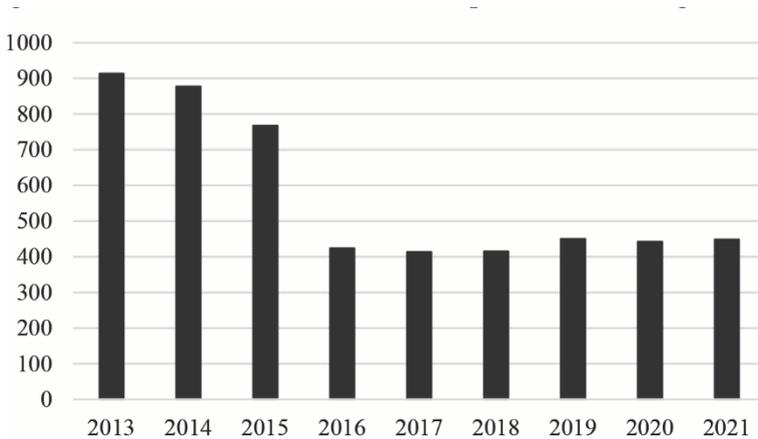
Nell'ambito del Consiglio metropolitano, nove Consiglieri risultano "delegati" dal Sindaco ad occuparsi di settori specifici e fra questi uno ricopre anche la carica di Vicesindaco metropolitano. I Consiglieri Delegati costituiscono una sorta di giunta metropolitana (organo non previsto formalmente dallo Statuto) che opera a supporto dell'azione del Sindaco.

3.2.4. Il personale

Anche la CM di Bologna, come le altre CM, nel corso del suo primo quinquennio di vita (2015-2020) ha gestito il processo di riordino delle funzioni connesso alla riforma delle Province, con i relativi tagli alla dotazione organica. In particolare, come già anticipato, in funzione della legge n. 56/2014 e del riordino regionale, nel corso dell'anno 2015 la CM di Bologna ha approvato il trasferimento di 264 unità di personale (dotazione ex-Provincia) presso strutture della Regione Emilia-Romagna nei settori di: agricoltura; caccia e pesca; attività produttive commercio e turismo; ambiente e difesa del suolo; protezione civile; formazione professionale; cultura e sport; sanità e politiche sociali. La nuova dotazione organica della CM di Bologna, ampiamente ridimensionata a decorrere dal 2016, ha pertanto visto una riduzione della spesa del personale pari al 50,5% del suo valore (CM Bologna 2018c, p. 28). La

Figura 6 illustra l'andamento del personale della Città Metropolitana. Si tratta di una dotazione che oggi si assesta su 448 unità di personale, pari circa a 1/10 della dotazione del Comune capoluogo¹⁸.

Figura 6 – Personale della Città Metropolitana di Bologna



Fonte: CM Bologna (2016, p. 9; 2022b, p. 90)

Il rapporto tra dipendenti e popolazione è 0,43 per mille abitanti nel 2020 (dato piuttosto costante, nel 2016 era 0,42, nel 2018 lo 0,41), con una spesa del personale, calcolata pro-capite per cittadino, pari 17,06€ nel 2021 (CM Bologna 2021a, p. 231).

Per quanto riguarda i settori amministrativi interessati dal Piano Urbano Integrato (PUI), l'Area della Pianificazione territoriale assorbe il 7,5% della dotazione organica complessiva mentre l'Area dei Servizi Territoriali (infrastrutture

¹⁸ <http://www.comune.bologna.it/trasparenza/servizi/161:14743/50279/>.

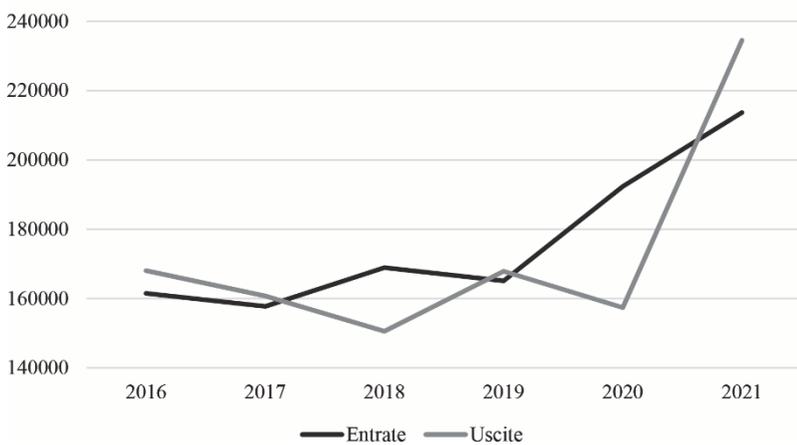
e lavori pubblici) il 35,5% (dati 2020 – CM Bologna 2021a, p. 88).

3.2.5. Il bilancio dell'ente

Le manovre finanziarie che si sono susseguite a livello nazionale a decorrere dal 2011 (DL n.78/2010) hanno ridotto significativamente le risorse finanziarie delle Province e, successivamente, delle Città Metropolitane. Nel complesso, tra il 2010 e il 2018, le CM (ex-Province) delle Regioni a statuto ordinario hanno subito tagli per quasi 900 milioni di euro (CM Bologna 2021a, p. 96). In rapporto alla spesa corrente, il taglio medio è stato di quasi il 35%, con punte che hanno superato il 50%. Nella CM di Bologna il taglio si è attestato al 35,2% e ha comportato un'attenta opera di *spending review* (*ibidem*, p. 97).

Per il periodo 2016-2020, la CM di Bologna è comunque riuscita a mantenere gli equilibri di bilancio e a rispettare i vincoli di finanza pubblica. A partire dal 2017 si è dotata di uno nuovo “Sistema di misurazione e valutazione della performance” (Atto Sindaco metropolitano n. 261/2017) per rilevare il proprio “stato di salute” nei seguenti ambiti: a) funzionamento del sistema di programmazione e controllo; b) salute finanziaria ed efficienza economica; c) salute organizzativa, di genere, professionale e digitale; d) controlli e qualità. Grazie anche a questo nuovo sistema, che ha notevolmente rafforzato la funzione di programmazione e controllo, dopo un quinquennio di grande criticità sul fronte finanziario, nel corso del quale è stato necessario ricorrere all'esercizio provvisorio, la Città metropolitana è tornata ad approvare il Bilancio di previsione nei termini ordinari (CM Bologna 2021a, 99). La figura seguente mostra i dati finanziari a consuntivo.

Figura 7 – Bilancio della Città Metropolitana di Bologna (migliaia €)



Fonte: CM Bologna (2021, p. 204-205), dati con FPV

3.3. *La pianificazione strategica: legacy e pratiche attuative*

La funzione di pianificazione strategica che qualifica in modo specifico la missione istituzionale delle CM poggia su vari strumenti che, nel caso di Bologna, si inseriscono in percorsi già avviati ed ereditano pratiche del passato. Lo strumento più importante sul piano politico è il Piano Strategico Metropolitan (PMS), a cui si uniscono due strumenti di natura più tecnico-operativa: il Piano Territoriale Metropolitan (PTM) e il Piano di Mobilità Urbana Sostenibile (PUMS). A tali strumenti, l'esperienza di Bologna ha successivamente aggiunto l'Agenda Metropolitan per lo Sviluppo Sostenibile quale cornice-quadro per orientare gli interventi sulla sostenibilità ambientale.

3.3.1. Il Piano Strategico Metropolitan

Come previsto dalla legge 56/2014 (art. 44), le Città metropolitane devono dotarsi di un PSM triennale, obbligatorio e vincolante. A Bologna, come anticipato, un PSM era stato predisposto su base volontaria già prima della nascita della CM (2013). Con la costituzione della CM si avvia il processo per l'elaborazione di un nuovo PSM (denominato PSM 2.0) sotto la sua direzione. A partire dal 2016, vengono predisposti documenti preparatori e organizzati vari incontri con i Comuni e le Unioni anche attraverso l'Ufficio di Presidenza. Dopo le consultazioni aperte agli *stakeholder* del territorio, il PSM viene approvato nel 2018¹⁹. Diversamente dal precedente, che consisteva in un elenco di desideri e progetti senza una vera e propria strategia (Gabellini *et al.* 2017), il PSM 2.0 è un documento strategico di indirizzo politico che vincola le politiche di sviluppo degli enti comunali. Nello specifico, il nuovo PSM si struttura intorno a tre principi politico-strategici: 1) sostenibilità, declinata nella sua dimensione non solo ambientale ma anche economica e sociale; 2) inclusività, intesa come valorizzazione delle differenze e loro trasforma-

¹⁹ Il PSM 2.0 viene approvato dal Consiglio metropolitano l'11 luglio 2018, dopo il parere favorevole della Conferenza metropolitana. L'approvazione conclude il processo iniziato nel 2016 con un percorso di ascolto del territorio ("La voce delle Unioni"), proseguito con l'approvazione delle Linee di indirizzo, la redazione del documento preliminare e una consultazione. Il processo ha coinvolto la Regione, le Unioni e il Comune di Bologna, nonché tutte le rappresentanze socio-economiche del territorio bolognese, appositamente costituite in specifici organi di confronto, come previsto dallo Statuto metropolitano (art. 8): l'Advisory Board composto da docenti dell'Alma Mater Studiorum–Università di Bologna; il Consiglio di Sviluppo formato dagli attori economici, sociali, e dalle amministrazioni non territoriali e il Tavolo con le Società Partecipate. Cfr. CM Bologna (2022b).

zione in patrimonio comune; 3) attrattività, definita come apertura sociale ed economica (turismo, investimenti), capace di rafforzare l'identità cosmopolita e internazionale della Città (CM Bologna 2021a).

Sulla base di questi principi trasversali, il PSM identifica due priorità tematiche: la mobilità e la rigenerazione urbana, a cui poi si aggiunge, come terza priorità, la *governance* dell'attuazione ovvero il coordinamento intercomunale dei progetti metropolitani con una prospettiva partecipativa, aperta cioè agli *stakeholder* del territorio.

3.3.2. Il Piano Territoriale Metropolitano

Il Piano Territoriale Metropolitano (PTM) è lo strumento che qualifica e concretizza l'azione della CM nella sua funzione di pianificazione di area vasta, articolando sul territorio gli obiettivi del PSM (CM Bologna 2021a). Tale funzione risulta in parte ereditata dalla ex-Provincia che, fin dagli anni '90, coordinava l'elaborazione dei piani infraregionali, di scala sovracomunale²⁰. In particolare, è il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), approvato nel 2004, che consente l'affermazione della Provincia di Bologna come ente di governo metropolitano (Bertoni e Apollonio 2018). Tale piano, riconosciuto di qualità elevata, rimane valido fino all'approvazione del PTM, che ne rappresenta un'evoluzione, nel dicembre 2020 (Gabellini *et al.* 2017). Diversamente dal vecchio PTCP, il nuovo PTM cerca di integrare i diversi piani settoriali in un unico documento ed introduce criteri regolativi vincolanti in attuazione del Piano Territoriale della Regione (*ibidem*). Indica poi cinque obiettivi fondamentali che

²⁰ Cfr. nota n. 8.

declinano la visione strategica del PSM (CM Bologna 2020): 1) tutelare il suolo con vincoli al suo consumo; 2) garantire la sicurezza degli edifici e delle infrastrutture; 3) assicurare inclusione e vivibilità; 4) attrarre investimenti sostenibili; 5) promuovere integrazione con riferimento ai territori più fragili, specie quelli dell'Appennino. Con riferimento a quest'ultimo obiettivo, nella logica di superare le diseguglianze territoriali, esso prevede il Fondo di Perequazione Territoriale per finanziare programmi di rigenerazione urbana nelle aree caratterizzate dalle maggiori fragilità sociali, demografiche ed economiche²¹.

3.3.3. Il Piano di Mobilità Urbana Sostenibile

In attuazione della Legge Delrio (56/2014), che riconosce agli enti di area vasta la funzione fondamentale di pianificazione della mobilità, la CM di Bologna avvia il processo per elaborare un Piano di Mobilità Urbana Sostenibile (PUMS) nel 2016, in collaborazione con il Comune capoluogo che aveva già operato in tal senso. Il PUMS viene adottato nel 2018 e rappresenta il primo piano in Italia con valenza intercomunale (CM Bologna 2019). Esso indica i progetti prioritari relativi alle differenti modalità di trasporto metropolitano nel rispetto degli obiettivi del PSM e delle linee guida della Commissione Europea per i trasporti urbani²². In particolare, promuove un sistema di mobilità urbana e metropolitana che consente il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, con

²¹ Il fondo si finanzia attraverso gli oneri di urbanizzazione nella misura del 50%. Cfr. INU (2022).

²² Cfr. *Guidelines for Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan* (c.d. Linee guida ELTIS), <https://www.eltis.org/mobility-plans/sump-guidelines>.

azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei trasporti, assicurandone l'integrazione con gli sviluppi urbanistici e l'assetto del territorio (CM Bologna 2021a).

3.3.4. L'Agenda Metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile

La CM promuove la Carta di Bologna per l'Ambiente nel 2017 e successivamente elabora, in collaborazione con il Comune capoluogo e l'Università Alma Mater, grazie anche al contributo del Ministero dell'Ambiente, una prima "Agenda Metropolitana per lo Sviluppo Sostenibile" attraverso un processo partecipativo aperto agli *stakeholder* del territorio, con le stesse modalità impiegate nella redazione del PSM. L'Agenda si propone come uno strumento di pianificazione ulteriore per promuovere il tema della sostenibilità nel dibattito politico locale e negli interventi metropolitani (CM Bologna 2021a).

A febbraio 2020 la CM di Bologna sottoscrive con il Ministero per la Transizione Ecologica un Accordo di collaborazione per la redazione dell'Agenda 2.0. La nuova Agenda, che aggiorna quella precedente, estende l'impegno alla sostenibilità, non solo ambientale ma anche economica e sociale. Un nuovo strumento, il primo in Italia, che interagisce con gli altri strumenti della pianificazione metropolitana (PSM, PTM, PUMS), puntando alla predisposizione di un sistema integrato per il monitoraggio e la valutazione delle politiche, dei piani e dei progetti metropolitani nella prospettiva dello sviluppo sostenibile (CM Bologna 2022b). Sulla base dell'Agenda 2.0, Bologna si è candidata fra le prime 100 città eu-

ropee che puntano alla neutralità carbonica entro il 2030²³, proponendosi come un laboratorio per nuove politiche *green* anche nel settore della rigenerazione urbana (CM Bologna 2022a, p. 3).

3.3.5. Forme e pratiche attuative delle strategie metropolitane

Dopo l'insediamento della CM, sulla base della delibera n. 20/2015 del Consiglio metropolitano, i Comuni e le Unioni firmano con la CM una convenzione quadro per disciplinare le forme della collaborazione per lo svolgimento di funzioni (sovra)comunali in ambito metropolitano (CM Bologna 2016). Secondo quanto previsto dallo Statuto della CM (art. 20), che riflette l'esperienza di *governance* cooperativa consolidata nel territorio (Agosto 2018), le Unioni ed i Comuni possono infatti: 1) delegare proprie funzioni alla CM o comunque avvalersi degli uffici della CM per la realizzazione delle stesse, definendo obiettivi, modalità, durata e rapporti finanziari; 2) realizzare Uffici comuni metropolitani, in condivisione con la CM, per l'organizzazione di determinate funzioni; 3) individuare ulteriori forme di collaborazione, anche informali e meno strutturate (es. coordinamento), per la gestione condivisa di funzioni o la realizzazione di opere pubbliche.

Sulla base di tale convenzione sono stati siglati 19 accordi attuativi (dato del 2021) che attribuiscono alla CM ruoli vari di collaborazione e sinergia con gli enti del territorio. Fra le

²³ La Commissione Europea ha annunciato il 28 aprile 2022 i nomi delle 100 città, fra cui Bologna, che parteciperanno alla *Cities Mission*, finanziata con il programma Horizon, che punta allo sviluppo di *smart cities* a impatto climatico zero entro il 2030. Cfr. <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/fondazione-innovazione-urbana-home>.

possibili forme di *partnership*, la predisposizione di “uffici comuni”, una pratica ereditata dal vecchio PTCP, rappresenta il livello più alto di integrazione territoriale nell’esercizio della funzione di *governance* metropolitana. Dall’avvio della CM, sono stati creati diversi Uffici comuni²⁴, con convenzioni a geometria variabile ma spesso solo bilaterali fra la CM e il Comune capoluogo.

L’integrazione fra la CM e il Comune di Bologna ha visto nel tempo la costituzione di importanti uffici comuni quali l’Ufficio PUMS, l’Ufficio per lo sviluppo economico e anche l’Ufficio per le politiche abitative (Zimmermann e Feiertag 2022). Tale processo di integrazione si è rafforzato con il nuovo Sindaco metropolitano, Matteo Lepore, che nel proprio programma di mandato ha indicato la volontà di promuovere un “modello di *governance* integrata fra CM e Comune capoluogo che può anticipare, sperimentandola, una riforma dell’istituto stesso della CM per rafforzarne l’azione e la rappresentatività, semplificare le procedure decisionali e garantire maggiore capacità di relazione con Regione e Governo” (CM Bologna 2022a, p. 3). In tale prospettiva, oggi la CM di Bologna condivide con il Comune capoluogo tutte le sue figure di vertice: oltre al Sindaco, il Segretario generale e il Direttore generale²⁵. Nella stessa direzione va l’intento di promuovere un’integrazione fra l’azione della Giunta comu-

²⁴ Per es. l’Ufficio unico per l’Avvocatura civica metropolitana oppure l’Ufficio Tutela metropolitana. Cfr. CM Bologna 2021b.

²⁵ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Amministrazione_trasparente_indice/Titolari_di_incarichi_dirigenziali_po/Incarichi_di_vertice/Direttore_generale;

https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Amministrazione_trasparente_indice/Titolari_di_incarichi_dirigenziali_po/Incarichi_di_vertice/Segretario_generale.

nale e quella dei Delegati metropolitani nonché di creare un unico Dipartimento per lo sviluppo economico per i due enti (*ibidem*).

L'integrazione passa anche per la nuova Cabina di regia per i fondi PNRR ed europei. Pur essendo nata all'interno del Comune di Bologna, la Cabina si propone infatti come una struttura di *governance* metropolitana. Dotata di una Segreteria Tecnica, che opera nel quadro della comune Direzione generale e si compone di unità di personale provenienti sia dal Comune che dalla CM, la Cabina coadiuva l'azione dei due enti al fine di sostenere la partecipazione, indirizzare e coordinare la realizzazione di progetti, nel quadro dei programmi di finanziamento esterno, con particolare riferimento al PNRR e ai fondi europei. La Cabina è presieduta dal Sindaco con il supporto dell'Assessore ai fondi europei del Comune di Bologna, ma si apre ad un confronto ampio con Direttore generale e Segretario generale, dirigenti apicali dei settori interessati (sia del Comune che della CM), Sindaci e Assessori comunali, Delegati metropolitani, nonché *stakeholder* e rappresentanti del partenariato economico-sociale del territorio (CM Bologna 2022a).

Con riferimento alla partecipazione a programmi di finanziamento esterno, fra le esperienze più significative e qualificanti della CM di Bologna vanno menzionate quelle del Bando Periferie e del Piano Innovativo per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)²⁶. L'importanza di questi due programmi nazionali nel percorso di sviluppo delle CM, non solo di quella bolo-

²⁶ Il "Bando per la riqualificazione delle periferie urbane" viene promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 2016 mentre PINQuA è avviato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili con la legge di bilancio 2020 e successivamente confluisce nel PNRR.

gnese, è duplice. Essi offrono per la prima volta opportunità finanziarie alle CM, segnando una inversione di rotta rispetto al progressivo depauperamento finanziario conosciuto dagli enti di area vasta (cfr. paragrafo 2.5); inoltre, riconoscono alle CM non solo una funzione di coordinamento ma anche, e soprattutto, la capacità di individuare nuove progettualità e di intercettare finanziamenti, prospettandone un ruolo di regia²⁷.

Con il Bando Periferie, la CM di Bologna si aggiudica nel 2017 un finanziamento di circa 40 milioni di euro²⁸. La proposta presentata (“Convergenze metropolitane BOLOGNA”) viene costruita con 29 progetti di rigenerazione urbana, elaborati dai Comuni del territorio, con un ruolo di selezione e regia della CM (Zimmermann e Feiertag, 2022). Alla luce di questa esperienza di successo, nel 2021 la CM candida tre progetti al programma PINQuA dove vince la selezione con ognuno di essi e ottiene finanziamenti complessivi per 45 milioni di euro. Tali progetti, elaborati in collaborazione con gli enti del territorio e in sintonia con il PSM, coinvolgono 19 Comuni e le rispettive 3 Unioni, con particolare attenzione alle aree più fragili (CM Bologna 2021a). Essi prevedono 27 interventi di rigenerazione relativi a nuovi alloggi sociali e residenzialità innovativa, riqualificazione del patrimonio immobiliare, recupero di aree industriali, nuovo polo scolastico, servizi e spazi per attività culturali, piste ciclabili, aree pedonali e spazi verdi (CM Bologna 2022b).

²⁷ Intervista Comune di Imola2.

²⁸ https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Archivio_comunicati_stampa_1/Piano_per_le_periferie_la_Citta_metropolitana_ha_consegnato_oggi_a_Roma_i_progetti_definitivi_Merola_8220_Con_oggi_entriamo_nella_fase_operativa_8221_In_arrivo_40_milioni_di_euro_di_cui_1_2_per_la_pianificazione_territoriale_di_Palazzo_Malvezzi.

Simili esperienze concorrono a consolidare l'attività di pianificazione e il ruolo di regia della CM, aprendo la strada a nuove politiche di rigenerazione urbana, indicate come una delle priorità del PSM (cfr. paragrafo 3.1). In tale quadro si inserisce il Piano Urbano Integrato (PUI) finanziato dal PNRR che verrà presentato nel prossimo paragrafo.

3.4. *Il Piano Urbano Integrato di Bologna*

3.4.1. Il processo di elaborazione

Il PUI della CM di Bologna, denominato “Rete metropolitana della Conoscenza. La Grande Bologna”, è frutto di un intenso percorso di confronto e condivisione tra la CM, i Comuni e le Unioni del territorio, che coincide con l'avvio del mandato del nuovo Sindaco metropolitano Matteo Lepore.

In vista dell'uscita del Bando PUI/PNRR, dopo l'assegnazione alla CM di Bologna dello stanziamento di 157 milioni con il DL 152 del 6 novembre 2021²⁹, nella seduta della Conferenza metropolitana del 10.12.2021, gli organi di vertice della CM invitano i Comuni e le Unioni ad operare una ricognizione di progetti candidabili su questa linea di intervento del PNRR. La “call” viene rilanciata nel corso della seduta successiva della Conferenza metropolitana, quella del 21.01.2022, in seguito all'uscita del Bando PUI/PNRR che presenta una scadenza molto ravvicinata (marzo 2022). Il Sindaco metropolitano ricorda gli obiettivi strategici del PSM nonché la visione di “Grande Bologna” sottesa al suo pro-

²⁹ Tale stanziamento viene deliberato dal governo nazionale sulla base di criteri relativi all'indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) e al peso demografico della CM, come indicato dallo stesso DL 152/2021.

gramma di mandato. L'invito è a cogliere l'opportunità del PUI/PNRR per finanziare progetti che non siano ordinari bensì capaci di rispondere alle grandi sfide che la comunità metropolitana ha scelto di affrontare (CM Bologna 2022c). In particolare, si precisano i tre macro-obiettivi strategici a cui i progetti dovranno indirizzarsi, in coerenza con le finalità del Bando PNRR e fermi restando i requisiti di ammissibilità previsti dal DL 152/2021:

- 1) la transizione ecologica e il contrasto al cambiamento climatico (sostenibilità);
- 2) la riduzione delle diseguaglianze e delle fragilità territoriali e sociali (inclusività);
- 3) la valorizzazione e lo sviluppo di un sistema della conoscenza e della ricerca, anche attraverso processi di rigenerazione di ex-spazi industriali (attrattività).

I Comuni e le Unioni vengono pertanto sollecitati a presentare alla CM progetti riconducibili a questi macro-obiettivi e "cantierabili" nel rispetto dei termini del Bando. Progetti già inclusi o comunque coerenti con la pianificazione metropolitana come definita dagli strumenti PSM, PTM, PUGS e Agenda Sostenibile. I progetti presentati verranno poi selezionati dalla CM che procederà alla composizione del PUI metropolitano da inviare al Ministero competente per ottenere il finanziamento.

Nel corso della medesima Conferenza metropolitana viene anche illustrata l'attività della nuova Cabina di regia per i fondi PNRR ed europei (cfr. sezione 3.4) presentando il quadro complessivo dei programmi di finanziamento. Si ricordano, in particolare, le opportunità finanziarie offerte dalle di-

verse linee/missioni di intervento del PNRR (non solo PUI)³⁰ ma anche dal PON Metro³¹ e, non ultimo, dai fondi strutturali europei gestiti dalla Regione³² (CM Bologna 2022c). A tale riguardo, il Sindaco promette che i progetti ritenuti ammissibili che non entreranno nel PUI (non selezionati) verranno comunque valutati dalla Cabina di regia con riferimento ad altre opportunità di finanziamento.

Con Atto del Sindaco metropolitano n. 24 del 15.02.2022 vengono formalizzati i criteri di selezione delle proposte che i Comuni e le Unioni sono invitati a presentare per la partecipazione al Bando PUI/PNRR. I criteri sono: a) il livello di congruenza in relazione ai macro-obiettivi strategici indicati nel corso della Conferenza metropolitana; b) il grado di rilevanza metropolitana degli interventi, ossia la loro coerenza con gli obiettivi della pianificazione strategica in materia di insediamenti e infrastrutture di rilievo sovracomunale, nel rispetto dei requisiti richiesti dal DL 152/2021; c) il più generale contributo all'attuazione delle politiche e delle strategie metropolitane come definite da PSM, PTM e PUMS.

³⁰ In particolare, progetti per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei Comuni (M2C4 – Inv. 2.2); la rigenerazione urbana finalizzata a situazioni di emarginazione e degrado sociale (M5C2-Inv. 2.1); il trasporto rapido di massa (M2C1 – Inv. 4.2). Cfr. CM Bologna (2022c). Per una rassegna e analisi approfondita delle opportunità complessive offerte dal PNRR ai Comuni e alle CM, si veda Visti *et al.* (2022).

³¹ Il PON metro + 2021-2026 si stima possa portare alla CM di Bologna 146 milioni di finanziamento per progetti relativi a digitalizzazione dei servizi, sostenibilità ambientale, mobilità urbana, inclusione sociale e rigenerazione urbana Cfr. CM Bologna (2022c).

³² Su questi fondi strutturali (FESR, FSE+ e FSC), la stima è di un'assegnazione alla CM di circa 100 milioni per progetti di trasformazione ecologica e digitale, inclusione sociale e diseguaglianze territoriali. Cfr. CM Bologna (2022c).

Il medesimo Atto conferisce mandato al settore della Pianificazione Territoriale della CM di istituire una Commissione di valutazione per procedere all'istruttoria tecnica delle proposte che verranno presentate dai Comuni e/o dalle Unioni, al fine di formare una graduatoria di quelle ammissibili che, sulla base del punteggio conseguito, potranno entrare nella composizione del PUI che si vuole unitario a livello metropolitano.

La Commissione, interna alla CM³³, per la valutazione dei progetti riceve 66 proposte progettuali, provenienti da 14 Comuni e 4 Unioni di Comuni, per un finanziamento totale di oltre 500 milioni di euro. La CM non presenta alcun progetto proprio, assumendo in questa fase il solo ruolo di valutazione, selezione e istruttoria tecnica.

Fra i 62 progetti riconosciuti ammissibili dalla Commissione, in quanto rispondenti alle finalità e ai requisiti del DL 152/2021, ne vengono selezionati 4, quelli con il punteggio più alto sui criteri predefiniti, tenendo presente anche la loro assimilabilità ovvero il potenziale di integrazione funzionale per la composizione di un PUI unitario. Nello specifico, il PUI unitario assume come caratterizzazione quella del terzo macro-obiettivo strategico ovvero la "valorizzazione e lo sviluppo del sistema della conoscenza e della ricerca". Tale obiettivo, come affermato dallo stesso Sindaco nel proprio programma di mandato nonché nell'Atto sindacale n. 24 sopra indicato, si configura infatti come un pilastro importante della visione strategica di "Grande Bologna", capace di integrare e valorizzare un patrimonio di conoscenze già presente sul territorio: il nuovo Tecnopolo CNR di Bologna, l'Università Alma Mater con i suoi vari centri di ricerca, le numerose ex-

³³ Istituita con determinazione dirigenziale n. 159 del 16.02.2022.

strutture industriali che possono offrire spazi rigenerati, i variegati saperi artigianali, le tante scuole professionali (CM Bologna 2022d).

Il PUI unitario, articolato nei 4 progetti selezionati, prevede numerosi interventi di rigenerazione urbana finalizzata ad attrattività ma, interessando anche zone fragili del territorio (Appennino bolognese), fra le sue finalità compare anche la riduzione delle disuguaglianze territoriali. La sua composizione viene operata dalla CM che, nel marzo 2022, invia la proposta al Ministero dell'Interno per la sua accettazione. Nel rispetto della normativa, la CM predispone e allega una specifica dichiarazione che certifica il rispetto degli elementi di ammissibilità previsti dal DL 152/2021.

I progetti dei Comuni e delle Unioni ritenuti ammissibili ma non inclusi nel PUI vengono sottoposti all'attenzione della Cabina di regia per la partecipazione ad altri programmi di finanziamento.

3.4.2. I contenuti del PUI

Il PUI unitario “Rete metropolitana della Conoscenza. La Grande Bologna” viene approvato con il decreto del Ministero dell'Interno del 22.04.2022.

Complessivamente, come evidenziato dalla Tabella 2, il finanziamento è di 173.068.200 euro di cui 157.337.700 stanziati dal PNRR e 15.730500 provenienti dal cofinanziamento (principalmente del Comune di Bologna, a seguire il consorzio CON.AMI di Imola e per una piccola parte la Regione Emilia-Romagna).

Il PUI, che prevede 19 interventi (CUP), si articola in 4 progetti che risultano funzionalmente e strategicamente integrati nell'ottica di “valorizzare la rete metropolitana della conoscenza e della ricerca” (Tabella 2). Il livello elevato di inte-

grazione dei progetti, che ha permesso la redazione di un PUI unitario, deriva da diversi fattori già anticipati: 1) i documenti comuni di programmazione strategica metropolitana (PSM, PTM e PUMS) che hanno guidato il processo di selezione interna agli enti proponenti; 2) l'istruttoria operata dalla CM anche sulla base dei criteri definiti dalla Conferenza metropolitana; 3) non ultimo, le pratiche amministrative comuni e condivise provenienti dalla esperienza di *governance* cooperativa del territorio³⁴.

I 4 progetti, di seguito illustrati, riguardano diverse aree del territorio metropolitano e individuano differenti soggetti proponenti e attuatori. Nel loro insieme, coinvolgono 6 Comuni e una Unione (quella dell'Appennino bolognese), come evidenziato nella Tabella 6. Tutti i progetti sono frutto di processi di elaborazione pregressi, risultano guidati dagli strumenti della pianificazione metropolitana³⁵, e sono stati oggetto, negli anni precedenti, di dibattito pubblico con il coinvolgimento di *stakeholder* del territorio attraverso percorsi partecipativi (CM Bologna 2022d). Per quanto riguarda l'attuazione degli interventi, il cronoprogramma del PUI prevede alcune realizzazioni nel 2023, altre nel 2024 e altre ancora nel 2025 (CM Bologna 2022d, p. 46).

³⁴ Intervista CM.

³⁵ I progetti che compongono in PUI fanno espliciti richiami al PSM, PTM e PUMS. Cfr. CM Bologna (2022d).

3. Piani Urbani Integrati: il caso di Bologna

Tabella 6 – Il PUI unitario della CM di Bologna: i quattro progetti

	<i>numero Comuni (+ Unioni) coinvolti</i>	<i>numero interventi (CUP)</i>	<i>importo co- finanziato (€)</i>	<i>importo su PNRR (€)</i>	<i>importo complessivo (€)</i>
P1. Città della conoscenza	1	6	13.809.500	118.444.386	132.253.886
P2. Futuro dell'Osser- vanza	1	5	1.921.000	16.976.658	18.897.658
P3. Centro Enea	3+1	7	0	12.222.216	12.222.216
P4. Ex Cartie- ra Burgo	1+1	1	0	9.694.440	9.694.440
Totale PUI	6+1	19	15.730.500	157.337.700	173.068.200

P1. La Città della Conoscenza (Bologna)

Il progetto vede come soggetto proponente e attuatore il Comune di Bologna. Si compone di 6 interventi (CUP), assorbe da solo il 75% della quota di finanziamento PNRR, a cui poi si aggiunge un consistente cofinanziamento del Comune (13.756.500 euro – area Lavori pubblici) e uno limitato della Regione Emilia-Romagna (53.000 euro), per un totale di 13.809.500 euro, che consentono di ricomprendere alcuni interventi già in itinere al fine di dare maggiore organicità e completezza all'opera di rigenerazione, “mettendo a sistema azioni che diversamente resterebbero scollegate”³⁶.

I 6 interventi che compongono il progetto riguardano quartieri diversi del Comune capoluogo ma convergono nella

³⁶ Intervista Comune di Bologna.

finalità innovativa di qualificare Bologna come “Città della conoscenza”.

- L’intervento “Via della Conoscenza” punta a connettere e integrare diversi luoghi storici della ricerca e della formazione, localizzati nel quadrante nord-ovest della città, attraverso un’infrastruttura dedicata alla mobilità lenta e un percorso *smart* con punti informativi e stazioni valorizzate dal riuso ecosostenibile di edifici pubblici esistenti.
- L’azione sull’area dell’ex Scalo Ravone prevede la rifunzionalizzazione eco-sostenibile di alcuni immobili dismessi e il recupero di edifici industriali da destinarsi ad usi pubblici, soprattutto *co-housing* ed edilizia sociale innovativa.
- L’intervento di rigenerazione degli edifici adiacenti alla Stazione ferroviaria centrale punta alla realizzazione di un Polo della Memoria Democratica quale centro di riferimento nazionale per la storia contemporanea, con spazi espositivi, archivio, biblioteca e percorsi di ricerca.
- Nello spazio del Dopo Lavoro Ferroviario, recentemente acquisito dal Comune, gli interventi di restauro saranno finalizzati a creare un parco culturale e un impianto sportivo.
- Nel quartiere della Bolognina, dove sono previste diverse azioni di rigenerazione, il recupero degli edifici e di ampie aree urbane è finalizzato alla realizzazione di vari spazi culturali: un museo, un memoriale, un’officina della conoscenza, un centro di documentazione e un itinerario storico.
- Infine, nel quartiere Pilastro, gli interventi di rigenerazione consentiranno di realizzare un nuovo edificio da adibire a “Museo dei bambini” con l’intento di farlo

diventare luogo di conoscenza e apprendimento ludico, con laboratori educativi innovativi.

L'attuazione degli interventi, in tutte le sue diverse fasi (progettazione esecutiva, gare per l'affidamento dei lavori, rendicontazione e monitoraggio), è interamente a carico del Comune di Bologna che si avvarrà della propria struttura amministrativa.

P2. Il Futuro dell'Osservanza (Imola)

Il progetto ha come soggetto proponente ed attuatore il Comune di Imola, sebbene per la messa in opera il Comune si avvarrà del CON.AMI, il consorzio intercomunale del territorio imolese. Questo progetto, che si compone di 5 interventi (CUP), assorbe l'11% dello stanziamento del PNRR (Tabella 6) a cui si aggiunge il co-finanziamento del CON.AMI (1.921.000 euro).

Si tratta di una parte di un più ampio progetto di riqualificazione del "complesso dell'Osservanza", ovvero degli ampi spazi dell'ex manicomio imolese, su cui il Comune di Imola lavora da anni, in coerenza con la pianificazione strategica metropolitana³⁷. Il PUI ha offerto l'opportunità di avviare questo ampio progetto, con riferimento ad alcuni interventi concreti³⁸, mentre per la sua compiuta realizzazione si cercheranno in futuro altri finanziamenti³⁹.

³⁷ Intervista Comune di Imola1. Per la visione strategica del progetto, cfr. <https://www.comune.imola.bo.it/argomenti/territorio-e-ambiente/area-osservanza/osservanza-quartiere-futuro>.

³⁸ Gli interventi sul complesso dell'Osservanza progettati dal PUI riguardano il restauro dei seguenti edifici: Padiglioni 1, 10 e 12; ex Officine Artieri; ex Cabina elettrica. Cfr. Comune di Imola (2022).

³⁹ Intervista Comune di Imola1.

La scelta di presentare questo progetto è avvenuta in accordo con il Nuovo Circondario Imolese, ossia l'Unione dei Comuni del territorio, che lo ha riconosciuto in grado di produrre ricadute economiche per tutta l'area. Inoltre, rispetto ad altri progetti comunali comunque presentabili, lo studio di fattibilità risultava essere ad uno stadio più avanzato, consentendo il rispetto delle scadenze ravvicinate imposte dal Bando PNRR. Infine, rispondeva all'impegno richiesto dalla Conferenza metropolitana: un progetto straordinario e innovativo per lo sviluppo del territorio, in linea con il terzo macro-obiettivo strategico ovvero capace di valorizzare e integrare la rete delle conoscenze del circondario imolese. In particolare, oltre ad offrire nuovi spazi per la Memoria (storia socio-industriale) del territorio, l'intervento di rigenerazione potrà dare una sede ai corsi di laurea dell'Università di Bologna (partner del progetto) decentrati in Imola così come all'Accademia pianistica internazionale ivi ubicata e pure a varie strutture educative per la prima infanzia, creando un vero e proprio "polo" educativo e culturale. A ciò si aggiunge la volontà di creare uno spazio per la valorizzazione turistica dell'autodromo di Imola (poco distante dall'Osservanza) nonché uno spazio *Start Up* per le imprese del circondario⁴⁰.

Come anticipato, l'attuazione del progetto pur essendo in capo al Comune di Imola avverrà attraverso il CON.AMI, un consorzio intercomunale per la gestione integrata dei servizi, di cui il Comune di Imola è socio maggioritario con il 65% delle quote sociali⁴¹. Tale consorzio vede fra le proprie com-

⁴⁰ Intervista Comune di Imola1.

⁴¹ Oltre ai dieci Comuni che compongono il Nuovo circondario imolese, il CON.AMI ne associa altri 13, per un totale di 23 Comuni. Intervista Comune di Imola2.

petenze quelle della gestione e dello sviluppo del complesso dell'Osservanza; da qui la partecipazione anche finanziaria (co-finanziamento) alla realizzazione degli interventi di riqualificazione. Nello specifico, il Consorzio ha firmato con il Comune di Imola un Accordo tecnico per l'attuazione del progetto: la progettazione esecutiva, le gare per l'affidamento dei lavori, la rendicontazione e il monitoraggio saranno tutti operati dal CON.AMI, in un rapporto di interlocuzione con la CM⁴².

P3. Il Centro di ricerca Enea (Bacino del Brasimone)

Il progetto di riqualificazione "Centro Enea" vede come soggetto proponente l'Unione dell'Appennino bolognese e come soggetti attuatori i Comuni di Camugnano, Castiglione dei Pepoli, San Benedetto Val di Sambro e la CM di Bologna. Il progetto, che si articola in 7 interventi (CUP), assorbe l'8% del finanziamento del PNRR e non ha co-finanziamenti (Tabella 6).

L'Unione dell'Appennino bolognese, forte dell'esperienza di partecipazione sia al Bando periferie che al programma PINQuA (cfr. sezione 3.3.5), nella propria selezione interna dei progetti da inviare alla CM per la composizione del PUI ha proceduto scegliendo solo progetti che fossero già ricompresi nel PSM, in linea con i macro-obiettivi strategici indicati dalla Conferenza metropolitana e a uno stadio avanzato nello studio di fattibilità⁴³. Sulla base di tali criteri ha inviato 5 progetti dei quali 2 sono entrati nella composizione del PUI:

⁴² Il Comune ha scelto di non aderire alla piattaforma Invitalia (possibilità offerta dal PNRR) per le procedure di affidamento. Intervista Comune di Imola2.

⁴³ Intervista Unione.

questo e quello della ex-Cartiera Burgo (cfr. paragrafo seguente). Gli altri 3 hanno ottenuto comunque un punteggio elevato in graduatoria e verranno realizzati con altre linee di finanziamento (Cabina di regia)⁴⁴.

Gli interventi che compongono il progetto e i relativi soggetti attuatori sono: il Circuito pedo-ciclabile Brasimone (Comune di Camugnano); la riqualificazione della viabilità del tratto urbano di Castiglione dei Pepoli (Comune di Castiglione dei Pepoli); il Centro di mobilità di San Benedetto Val di Sambro (Comune di San Benedetto Val di Sambro); inoltre, quattro interventi relativi al Centro Enea ubicato presso il Bacino del Brasimone, che riguardano la sua ristrutturazione, la *Start Up* per i servizi pubblici, l'infrastruttura "fibra ottica" e la riqualificazione della strada provinciale (Città Metropolitana di Bologna).

Nella fase attuativa l'Unione non sarà coinvolta mentre la responsabilità sarà a carico dei Comuni. La CM sarà il soggetto attuatore degli interventi sopraindicati che corrispondono al 50% dell'impegno finanziario del progetto complessivo. Nello specifico, la CM opererà come stazione appaltante per la ristrutturazione del Centro Enea in accordo con il Centro stesso, coinvolto nella progettazione esecutiva; la parte dei servizi, dell'infrastruttura e della strada provinciale sarà invece interamente attuata dalla CM che ha competenza in materia (CM Bologna 2022d). Al di là delle competenze, il coinvolgimento della CM nella fase attuativa vuole sopperire alle difficoltà delle strutture amministrative dei Comuni coinvolti

⁴⁴ Si tratta dei progetti: Ciclovía del Setta, Centro mobilità di Vergato e Racordo Silla-Prati per l'area industriale. Intervista Unione.

nel progetto che sono di piccole dimensioni e caratterizzati da fragilità⁴⁵.

P4. Ex Cartiera Burgo (Marzabotto)

Anche questo progetto, come il precedente, ha come soggetto proponente l'Unione dell'Appennino bolognese che lo ha selezionato sulla base dei criteri sopra indicati. Si tratta di un progetto di rigenerazione di uno spazio industriale, relativo all'area e a diversi edifici dell'ex Cartiera Burgo di Marzabotto, finalizzato alla creazione di un polo tecnologico, che avrà al proprio interno un *Hub Start Up* per imprese innovative e varie infrastrutture sociali e culturali (CM Bologna 2022d).

Il progetto, che consiste in un solo intervento (CUP), assorbe il 6 % dello stanziamento del PNRR e non ha cofinanziamenti (Tabella 6). Diversamente dal precedente, nella sua fase attuativa coinvolgerà solo il Comune di Marzabotto. Tuttavia, la CM ha già offerto supporto tecnico per la parte della progettazione esecutiva⁴⁶.

3.4.3. Quale ruolo per la CM?

Sulla base dell'indice proposto in questo studio, la CM di Bologna ottiene un punteggio medio pari a 8 su 15 (Tabella 7). Esso corrisponde ad un ruolo prevalente di regia delle progettualità locali che costituiscono l'essenza del PUI. La CM non ha elaborato alcun progetto proprio e il suo apporto alla fase attuativa del PUI risulta limitato. La CM ha però operato per creare le condizioni affinché i Comuni e le Unioni potes-

⁴⁵ Intervista CM e Intervista Unione.

⁴⁶ Intervista CM.

sero presentare e realizzare loro progetti in sintonia con gli obiettivi e le strategie metropolitane.

Il principale ruolo della CM di Bologna si è infatti giocato a monte del processo di elaborazione del PUI. Un ruolo di pianificazione strategica, in linea con la sua missione istituzionale, che ha portato a predisporre, adottare e consolidare tutti gli strumenti fondamentali per la programmazione metropolitana (PSM, PTM, PUMS e pure Agenda 2.0) che hanno poi guidato il processo di progettazione degli enti territoriali. La definizione dei macro-obiettivi strategici, la selezione interna agli enti dei progetti da proporre e quella operata dalla Commissione di valutazione delle proposte ammissibili hanno fatto tutte riferimento a criteri, principi, strumenti e strategie definiti e predisposti *ex-ante* dalla CM.

A tale ruolo prevalente di regia a monte, si sono aggiunti altri ruoli. Il ruolo formale di istruttoria tecnica, selezione e valutazione dei progetti presentati (attraverso la Commissione appositamente istituita) nonché di certificazione dell'ammissibilità degli stessi con riferimento ai requisiti indicati dal DL 152/2021. Inoltre, un ruolo, per lo più informale, di assistenza tecnica (es. studi di fattibilità) con riferimento soprattutto ai Comuni segnati da fragilità (quelli dell'Appennino), e un generale ruolo di coordinamento fra gli enti nonché di interlocuzione con le amministrazioni centrali che ha facilitato la trasmissione di informazioni utili alla predisposizione dei progetti e alla composizione/approvazione del PUI.

Per quanto riguarda il ruolo attuativo della CM, come visto, esso si prospetta contenuto, in quanto limitato ad alcuni interventi nel progetto Centro Enea e in una logica sussidiaria. Ciò non toglie il ruolo informale di interlocuzione e supporto tecnico che in parte la CM ha già assunto con gli enti di base, a cui si aggiungerà un coordinamento a distanza dei

progetti per rispettare le scadenze del cronoprogramma indicato nel PUI⁴⁷.

Tabella 7 – Il PUI unitario di Bologna: attribuzione del punteggio (indice autonomia CM)

<i>DIMENSIONE</i>	<i>Progetto 1</i>	<i>Progetto 2</i>	<i>Progetto 3</i>	<i>Progetto 4</i>	<i>PUNTEGGIO PUI (media)</i>
Definizione della strategia	3	3	3	3	3
Elaborazione e selezione dei progetti	1	1	1	1	1
Progettazione esecutiva	1	1	2	2	1,5
Procedure di gara	1	1	2	1	1,25
Monitoraggio e rendicontazione	1	1	2	1	1,25
<i>Totale</i>	<i>7</i>	<i>7</i>	<i>10</i>	<i>8</i>	<i>8</i>

3.5. Conclusioni: dalla cooperazione all'integrazione?

Alla luce dell'esperienza PUI e nel quadro dell'attuazione della l. 56/2014, appare evidente come la CM di Bologna abbia vinto la sfida della pianificazione strategica, oramai consolidata nel governo delle politiche di sviluppo di area vasta e metropolitana. L'importanza dei suoi strumenti (PSM 2.0, PTM, PUMS, Agenda 2.0), costantemente aggiornati e concertati attraverso modalità aperte e partecipative, è risultata palese nel caso del PUI, sottolineata da tutti gli attori intervisti.

⁴⁷ Interviste CM, Comune di Bologna, Comune di Imola2.

stati. La funzione di pianificazione strategica a monte ha permesso una guida sicura, consentendo di selezionare progettualità innovative, assicurare coordinamento fra gli enti, dare organicità ai progetti, garantire qualità e coerenza degli interventi e, non ultimo, ottenere il finanziamento e finalizzarlo a politiche strategiche per lo sviluppo del territorio metropolitano.

Un ruolo di regia, agganciato agli strumenti della pianificazione strategica, già sperimentato nel Bando Periferie e nella partecipazione a PINQuA, che ora, dopo il PUI, potrà essere esteso ad altri programmi di finanziamento attraverso l'operatività della Cabina di regia, la struttura condivisa con il Comune di Bologna, che ha assunto funzione di scala metropolitana. La Cabina, a cui sono stati inviati i progetti ritenuti ammissibili ma non inclusi nel PUI bolognese, potrà rafforzare la capacità della CM di attrarre e finalizzare risorse finanziarie utili alla realizzazione del PSM e, contestualmente, supportare la sua funzione di snodo e interlocuzione con i diversi livelli di governo, specie quelli superiori (regionale, nazionale ed europeo) che offrono le opportunità di finanziamento.

Il consolidamento del ruolo di regia e della connessa funzione di pianificazione strategica trova spiegazione in vari fattori che caratterizzano la *legacy* e il contesto politico-istituzionale dell'operare della CM di Bologna.

Indubbiamente l'avvio di esperienze di *governance* metropolitana, in forma *bottom-up* e volontaria, ancora prima della costituzione della CM ha creato condizioni favorevoli al suo agire. Il PSM 2.0 si è avvalso delle pratiche già sperimentate per il PSM precedente di cui rappresenta una evoluzione. Il PTM poggia le proprie basi sull'opera di pianificazione infra-regionale della ex Provincia. Il PUMS raccoglie e perfeziona l'esperienza del Comune di Bologna. Agenda 2.0 rappresenta il passo ulteriore che la CM è riuscita, in tale quadro, a com-

piere, arricchendo la gamma degli strumenti della pianificazione strategica.

Ma l'operare della CM è stato anche favorito dal modello di cooperazione interistituzionale molto radicato nel territorio emiliano-romagnolo, e particolarmente in quello bolognese, grazie soprattutto alla politica di riordino della Regione. Le Unioni di Comuni, che associano quasi il 90% degli enti comunali, esprimono pratiche consolidate di gestione associata e, come visto, assolvono funzioni importanti per la *governance* metropolitana concorrendo al suo buon funzionamento.

Infine, il consolidamento della CM come ente di pianificazione strategica è riconducibile pure al fattore della stabilità e dell'omogeneità politica dell'area metropolitana che ha permesso continuità nelle politiche, nei processi e nell'impiego degli strumenti della pianificazione e, al tempo stesso, reso più forte la rappresentanza dei territori in seno alla CM, facilitando il dialogo e la cooperazione.

Il ruolo oramai consolidato della CM bolognese non prevede, sulla base dell'esperienza PUI, la partecipazione diretta ai progetti, né nella fase di elaborazione né in quella di attuazione, salvo interventi circoscritti riconducibili alla sua funzione sussidiaria. In tal senso, la CM di Bologna pare confermare una natura di ente "a latere", non sovraordinato bensì a servizio dei Comuni e delle Unioni del territorio (Pizzetti 2015).

Tuttavia, la ricerca ha evidenziato come il ruolo della CM sia in evoluzione nel contesto bolognese, procedendo verso una sempre maggiore integrazione con il Comune capoluogo, nella prospettiva della "Grande Bologna" sostenuta dal nuovo Sindaco metropolitano.

Una visione monocentrica della CM, comunque compatibile con la l. 56/2014 che, non a caso, attribuisce la carica di

Sindaco metropolitano di diritto al Sindaco del capoluogo. Ma solo una delle rappresentazioni possibili, come evidenziato dalla diversità di modelli fra le CM (Mobilio 2018; Zimmermann e Feiertag 2022). Se, infatti, nello spirito della riforma Delrio, la coincidenza fra gli organi di vertice intendeva facilitare l'avvio delle CM, senza precludere in futuro una maggiore autonomia con riferimento alla possibile elezione diretta del Sindaco metropolitano, nell'evoluzione bolognese il processo appare opposto ovvero l'integrazione con il Comune capoluogo sembra essere l'obiettivo finale e non la condizione di partenza della CM.

Certamente la CM di Bologna è già oggi, per alcuni versi, una estensione del Comune di Bologna, presentando una autonomia bassa secondo l'indice utilizzato nello studio sul PUI (Tabella 7). Resta da capire se un'integrazione maggiore possa, in futuro, indebolire il suo ruolo di regia facendole perdere rappresentatività e capacità di dialogo nei riguardi degli altri enti del territorio. Il quadro complessivo della consolidata cooperazione interistituzionale e della stabilità politica che caratterizzano l'area metropolitana bolognese sembra al momento scongiurare questo pericolo, ma dipenderà da quali trasformazioni la CM e il territorio conosceranno nei prossimi anni.

Interviste

1. Comune di Imola – Amministratore
2. Comune di Imola – Dirigente
3. Comune di Bologna – Dirigente
4. Unione dell'Appennino bolognese – Amministratore
5. CM di Bologna – Dirigente

4. Piani Urbani Integrati: il caso di Milano

4.1. *Contesto territoriale*

Al 1° gennaio 2022 la Città Metropolitana di Milano, composta da 133 Comuni, ha una popolazione di 3.237.101 abitanti, dei quali 1.371.498 nel capoluogo¹. Con l'esclusione di quest'ultimo, la popolazione media per comune ammonta quindi a 14.133 abitanti. I piccoli Comuni sotto i cinquemila abitanti sono 33 (24,8% del totale). La Città Metropolitana milanese, pertanto, si caratterizza per essere in gran parte composta da Comuni medio-grandi. Da qui il numero esiguo di Unioni: a fine 2021 si riscontrano 15 Comuni (11,3% del totale) riuniti in tre Unioni².

¹ Fonte: Istat http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_POPRES1&Lang=it.

² Adda Martesana (Bellinzago Lombardo, Liscate, Pozzuolo Martesana, Truccazzano); Basiano Masate; Dei Fontanili (Besate, Binasco, Bubbiano, Casarile, Gaggiano, Gudo Visconti, Noviglio, Rosate, Vermezzo con Zelo).

4.2. La Città Metropolitana di Milano

La Città Metropolitana di Milano nasce, sostituendo la Provincia, il 1° gennaio 2015. Lo scacchiere politico-amministrativo del territorio metropolitano milanese è piuttosto disomogeneo. Sin dalla fondazione dell'ente, il governo metropolitano è gestito dal centrosinistra. Al primo Sindaco metropolitano Giuliano Pisapia, sindaco di Milano, succede nel 2016 Giuseppe Sala, riconfermato ad ottobre 2021. Tuttavia, una buona fetta delle amministrazioni comunali è retta dal centro-destra, sia nelle aree più periferiche che in alcuni grossi Comuni dell'hinterland milanese quali Sesto S. Giovanni (80.000 abitanti), Cinisello Balsamo (74.000), Bresso (26.000) e Cormano (20.000). In un piccolo Comune il Sindaco è esponente della sinistra ecologista. Liste civiche senza inclinazione partigiana governano in svariati Comuni, perlopiù di piccole dimensioni³, con le eccezioni di San Donato Milanese (32.000 ab.) e Melzo (18.000).

Lo Statuto dell'ente è approvato dalla Conferenza metropolitana dei Sindaci il 22 dicembre 2014 e successivamente modificato il 25 settembre 2018 (deliberazione n. 6/2018) ed il 16 dicembre 2021 (deliberazione n. 2/2021). Esso prevede

³ Non è un caso che alle elezioni del Consiglio metropolitano del dicembre 2021 abbiano votato tutti i 49 aventi diritto del capoluogo, l'86,4% dei sindaci e consiglieri dei Comuni tra i 30 e i 100 mila abitanti, ma solo il 54,8% di quelli dei Comuni fino a tremila abitanti, presso i quali la mobilitazione elettorale dei partiti organizzati riscuote evidentemente minor successo. Melley M., "Città metropolitana, i risultati delle elezioni: vince il centrosinistra", *Milanotoday* 20 dicembre 2021, www.milanotoday.it/politica/resultati-elezioni-citta-metropolitana-2021.html, accesso il 10.01.2022.

un'articolazione territoriale della Città Metropolitana in sette Zone Omogenee⁴, oltre alla città di Milano.

La legge regionale 8 luglio 2015, n. 19 dispone all'art. 2, co. 1 il mantenimento in capo alle Province e alla Città metropolitana delle "funzioni già conferite alla data di entrata in vigore della presente legge"⁵. Si tratta di funzioni in materia di turismo, politiche sociali, protezione civile, vigilanza ittico venatoria, politiche del lavoro.

In attuazione delle disposizioni della l. 56/2014 inerenti alle funzioni delle Città Metropolitane, lo Statuto milanese sancisce la funzione strategica dell'ente, che per obiettivi si è fissata (art. 3, co.1):

- a) la felicità e il benessere della popolazione, la cura e lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, anche attraverso l'integrazione dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione;
- b) la valorizzazione delle vocazioni produttive del territorio nell'ottica di un posizionamento del contesto metropolitano nel quadro della competizione internazionale.

Lo Statuto individua nel Piano strategico metropolitano lo strumento principe per la pianificazione dello sviluppo economico del territorio⁶.

⁴ Con popolazione da 170.000 abitanti, per la più piccola, a 380.000 per la più grande.

⁵ "ad esclusione di quelle in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca ... *omissis* ... che sono trasferite alla Regione." (lr 19/2015, art. 2 co. 1)

⁶ Il piano strategico costituisce (art. 34 co.1) "l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città metropolitana. Il piano strategico, sulla base delle necessarie e appropriate basi conoscitive, configura gli scenari e determina gli obiettivi generali di sviluppo della comunità metropolitana e le relative condizioni di sostenibilità economico-sociale e territoriale-ambientale.

2. Il piano strategico formula una visione di lungo periodo, funzionale a definire una strategia in grado di orientare lo sviluppo del territorio nelle sue diverse componenti. Nella sua formulazione si prevede il coinvolgimento di altri enti pubblici, dei corpi intermedi, delle forze economiche e sociali, delle associazioni, delle autonomie funzionali, del mondo della cultura e della ricerca. (...)

4. La Città metropolitana assicura la partecipazione dei comuni e delle unioni di comuni, organizzati attraverso le zone omogenee, alla formazione e all'aggiornamento del piano strategico mediante apposite conferenze di programmazione nonché mediante il parere della Conferenza metropolitana.

5. La Città metropolitana si confronta, nell'elaborazione e nell'aggiornamento del piano strategico, con le autonomie funzionali, con le forze economico-sociali e gli operatori di settore, con le associazioni culturali e ambientaliste e, più in generale, con i cittadini sui quali il piano produce i suoi effetti, in particolare nel Forum metropolitano della società civile previsto all'art. 14.

6. Il bilancio di previsione della Città metropolitana, con allegato il Documento unico di Programmazione nonché la Relazione previsionale programmatica, ferma restando la relativa disciplina di legge, è correlato nella sua impostazione al piano strategico. Il conto consuntivo reca in allegato una relazione sui risultati dell'azione svolta nel corso dell'esercizio. La relazione costituisce la base per il successivo aggiornamento annuale del piano strategico.

art. 35: "1. Il piano strategico costituisce la cornice di riferimento generale dell'azione della Città metropolitana. Gli altri atti di pianificazione e gli atti di carattere generale della Città metropolitana mettono in evidenza con specifica motivazione le loro relazioni col piano strategico.

2. Il piano strategico costituisce altresì la cornice di riferimento per il coordinamento dell'azione complessiva di governo delle amministrazioni locali del territorio della Città metropolitana. Esso costituisce pertanto atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni, delle unioni di comuni e delle zone omogenee.

3. Il Consiglio metropolitano promuove la partecipazione dei comuni e delle unioni di comuni per l'adozione, la revoca o la modificazione degli atti

4.2.1. Personale

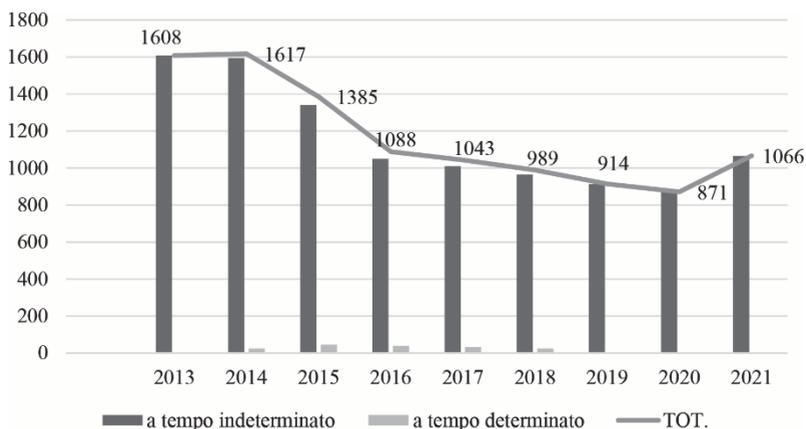
Nel corso del suo primo quinquennio di vita (2015-2020), la Città Metropolitana di Milano ha “gestito il percorso di riordino delle funzioni legate alla l. 56/2014 che (...) ha imposto tagli lineari alla spesa e alle dotazioni organiche”, con la “riduzione del 30% del valore finanziario della dotazione organica della Città metropolitana per l’esercizio delle funzioni fondamentali.” Pertanto “le disponibilità di bilancio hanno richiesto l’implementazione di politiche assunzionali fortemente limitate rispetto a tale valore e orientate al contenimento della spesa”. Nel contempo, la Città Metropolitana “si è adoperata per garantire il raggiungimento ed il mantenimento dei contingenti ottimali di personale da assegnare alle funzioni delegate da Regione Lombardia in materia di turismo, politiche sociali, protezione civile, vigilanza ittica venatoria, nonché per le politiche del lavoro.” (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 241-2). Pertanto, “alla data del 1/01/2021 risultano 30 unità di personale di Città metropolitana di Milano impiegate sulle funzioni delegate (...) da Regione Lombardia alla Città metropolitana di Milano”, come da intesa sottoscritta⁷ (*ibi*, p. 9). La figura 9 illustra l’andamento del personale in dotazione alla Città metropolitana.

di loro competenza suscettibili di incidere negativamente sull’attuazione del piano strategico.

4. Il piano strategico costituisce la cornice di riferimento per il finanziamento delle azioni dei comuni da parte della Città metropolitana.”

⁷ “In questo contesto si inserisce il Piano regionale di potenziamento dei Centri per l’impiego, attuativo del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l’impiego e delle politiche del lavoro approvato dall’Intesa della Conferenza Stato-Regioni, che prevede” in prospettiva “un rilevante incremento di personale.” (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 9). Città Metropolitana ha bandito a novembre 2022 concorso pubblico, per titoli ed

Figura 9 – Andamento del personale della Città Metropolitana di Milano



NB: dati al 31/12 dell'anno di riferimento

Fonte: Città Metropolitana di Milano (2021, p. 117 e p. 242).
https://www.cittametropolitana.mi.it/portale/amministrazione-trasparente/personale/dotazione_organica.html

Il rapporto tra dipendenti e popolazione è passato da 0,43 per mille abitanti nel 2015 a 0,27 nel 2020, con una spesa del personale pro-capite passata da 15,56€ annui a 11,66€ (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 117 e p. 228).

Il quadro delle risorse professionali dedicate agli ambiti interessati dai PUI è, per il 2020, il seguente: il monte ore con-

esami, in esecuzione dell'intesa sottoscritta con Regione Lombardia da Città metropolitana di Milano, Provincia di Lodi e Provincia di Pavia, per la copertura di n. 120 posti complessivi, a tempo pieno e indeterminato, di Operatore del Mercato del Lavoro (dei quali 73 destinati a CM Milano).

suntivo ammonta al 3,16% per l'urbanistica, 7,98% per l'ambiente e 18,08% per i lavori pubblici⁸.

Il personale dell'ente metropolitano, comunque, rappresenta una minima parte del personale degli enti locali del territorio, giacché il numero di dipendenti comunali nei Comuni della Città Metropolitana ammonta a 22.445 (ANCI Lombardia – IFEL 2022), dei quali 13.659 del Comune di Milano⁹.

4.2.2. Il bilancio dell'ente

“Nel periodo 2016-2019, l'oggettiva incertezza sulle risorse effettivamente disponibili in rapporto alle funzioni in carico e ai contributi ai saldi di finanza pubblica, il processo di riordino delle funzioni ad oggi non ancora concluso, unitamente alla necessità di assicurare i servizi ai cittadini, hanno motivato i continui differimenti disposti dalla legge al termine del 31 Dicembre dell'anno precedente, fissato dall'art. 151 del D.Lgs. 267/2000 per l'approvazione del bilancio di previsione.

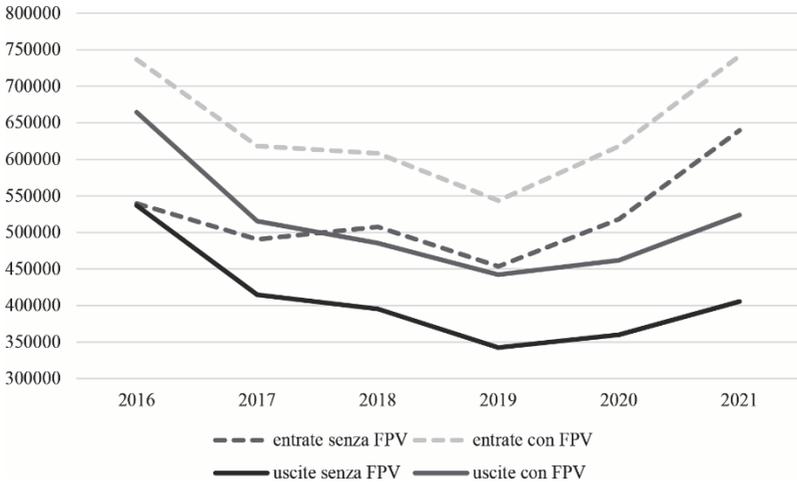
La Città metropolitana di Milano (...) sino al bilancio 2017, ha approvato il bilancio di previsione solo nella seconda parte dell'anno e con un orizzonte temporale limitato alla prima annualità, circostanza che ha impedito il rispetto dei tempi di un'ordinata programmazione. (...) Dal 2018 tuttavia La Città metropolitana di Milano ha iniziato a recuperare i ritardi nell'approvazione dei documenti di programmazione

⁸ Fonte: Città Metropolitana di Milano https://www.cittametropolitana.mi.it/portale/amministrazione-trasparente/personale/dotazione_organica.html.

⁹ <https://www.comune.milano.it/comune/amministrazione-trasparente/personale/dotazione-organica>.

di bilancio¹⁰ e ha potuto approvare per la prima volta un bilancio di respiro triennale” (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 16). Nel 2022, tuttavia, il bilancio è stato approvato solo a fine ottobre. La figura 10 mostra i dati di rendiconto.

Figura 10 – Bilancio della Città Metropolitana di Milano (migliaia €)



Legenda: FPV = fondo pluriennale vincolato

Fonte: Città Metropolitana di Milano (2021, 215); sintesi dei rendiconti: https://www.cittametropolitana.mi.it/portale/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio_consuntivo/index.html

¹⁰ Approvato il 5 luglio nel 2018, il 01/04/2019, 07/04/2020 e 03/03/2021 (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 79).

4.3. Legacy

La Città Metropolitana milanese ha ereditato una riconosciuta capacità strategica politica ed amministrativa dalla vecchia Provincia. Innanzitutto, vi è un trascorso di pianificazione strategica di area vasta (Balducci *et al.* 2011; Zimmermann e Feiertag 2022, p. 19 e p. 123-124). Si segnalano, in particolare:

- l’esperienza pluridecennale del Centro Studi PIM¹¹, che ha elaborato strategie intercomunali per l’area milanese;
- il Piano Strategico intercomunale per lo Sviluppo del Nord Milano (1998-2001), una delle esperienze italiane di pianificazione strategica sovracomunale¹²
- il progetto strategico per la regione urbana milanese “La città di città” (Provincia di Milano e DiAP 2007), elaborato dalla Provincia di Milano con il Politecnico.

Esiste da tempo, pertanto, lo sforzo di costruzione di una visione, una “comune immagine di territorio” (Lanzani 2006, p. 180), una “narrazione” ed elaborazione strategica condivisa tra enti locali e stakeholder socio-economici, realizzato attraverso processi di cooperazione costruiti intorno all’esigenza

¹¹ Si tratta di un’associazione volontaria di Enti locali che dal 1961 svolge attività di supporto operativo e tecnico-scientifico nei confronti della Città metropolitana di Milano, della Provincia di Monza e della Brianza, del Comune di Milano e degli altri 82 Comuni associati in materia di governo del territorio. Si rimanda a: <https://www.pim.mi.it/chi-siamo/storia/>.

¹² Realizzato dall’allora Agenzia di Sviluppo Nord Milano, associazione dei quattro comuni di Cinisello Balsamo, Sesto San Giovanni, Bresso e Cologno Monzese.

comune di progettare il futuro del territorio (Pasquier 2016, p. 338)¹³.

In secondo luogo, la Provincia di Milano aveva assolto alla propria funzione (prevista dalla legislazione regionale) di elaborazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale che, per adeguarsi alla lr 12/2005, era stato approvato il 17/12/2013. Il PTCP è stato in vigore fino alla sua sostituzione con il Piano Territoriale Metropolitano il 6/10/2021.

In terzo luogo, dalla sua istituzione, la Città Metropolitana ha sviluppato esperienze di apprendimento e *capacity building* nella pianificazione e nella realizzazione di strategie di area vasta. Circa l'elaborazione strategica, la Città Metropolitana Milano ha elaborato ed approvato un primo piano strategico (PSM) nel 2016 e un secondo, in base alla scadenza legale triennale, nell'ottobre 2019¹⁴. Attualmente ha avviato la fase

¹³ Afferma Vinci (2019 p. 12) che i piani strategici elaborati precedentemente alla l. 56/2014 da alcune città capoluogo di Province poi trasformate in Città Metropolitane, tra le quali Milano, “furono intesi dalle città come (a) un modo per innovare la governance locale attraverso la formulazione di una visione condivisa dello sviluppo che fu concordato con la comunità e gli stakeholder locali, e (b) uno strumento creare piani d'azione integrati per affrontare lo sviluppo urbano sostenibile sfide da prospettive diverse e multisettoriali.”

¹⁴ “Il primo Piano strategico triennale 2016-2018 è stato approvato definitivamente dal Consiglio metropolitano con deliberazione n. 27 del 12/05/2018, acquisito il parere favorevole della Conferenza metropolitana. Il secondo Piano strategico triennale per il triennio 2017-2019 è stato approvato definitivamente dal Consiglio metropolitano con deliberazione n. 43 del 23/10/2019, aggiornamento effettuato sulla base delle linee di indirizzo definite dal Sindaco metropolitano con il decreto n. 43 del 21/02/2018 e che ha previsto il coinvolgimento dei Comuni e le Zone Omogenee e gli altri attori del territorio metropolitano.” (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 15-16).

partecipativa per la redazione del nuovo piano triennale. L'ente presenta gli strumenti di pianificazione vigenti in questo modo¹⁵:

- il Piano Strategico Triennale del territorio Metropolitano (PSM) 2019-2021 costituisce aggiornamento del Piano 2016-2018 e assume il principio della sostenibilità come ispiratore delle scelte di sviluppo territoriale, secondo quanto previsto dal programma Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU. Esso consta di 10 progetti strategici (rigenerazione territoriale; Parco metropolitano e Idroscalo; Europa; Smart Land; servizio idrico integrato; rifiuti; regolamento edilizio tipo; giovani; mobilità sostenibile; Olimpiadi invernali 2026), articolati territorialmente in agende territoriali per ognuna delle zone omogenee¹⁶.
- “Il Piano Territoriale Metropolitano (PTM), approvato nell'aprile 2021, organizza i suoi obiettivi guardando a 5 principi: la tutela delle risorse non rinnovabili (suolo, acqua, aria, energia da fonti fossili); l'equità territoriale; la salvaguardia del patrimonio paesaggistico-ambientale; la semplificazione delle procedure, anche attraverso la digitalizzazione degli elaborati; il supporto ai Comuni e alle iniziative intercomunali. In questa direzione – e in coerenza con i contenuti e i tempi degli accordi internazionali sull'ambiente – le azioni del Piano si orientano al miglioramento dei servizi per la mobilità pubblica, allo sviluppo della rete verde me-

¹⁵ Fonte: https://www.cittametropolitana.mi.it/bilancioidimandato/Principi_strumenti_pianificazione (Ultimo aggiornamento: 16 settembre 2021).

¹⁶ Per una presentazione dettagliata si rimanda a: Città Metropolitana di Milano (2019) e Corsi e Sacchi (2019).

tropolitana, alla tutela della produzione agricola, alla localizzazione degli interventi insediativi su aree dismesse e tessuto consolidato, al potenziamento della rete ecologica.

- Il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS), approvato nell'aprile 2021, è lo strumento che, su un arco temporale medio-lungo, sviluppa una visione di sistema della mobilità e si propone di orientare e soddisfare in senso sostenibile la domanda di mobilità delle persone e delle imprese per migliorare la qualità della vita. I principali elementi che caratterizzano il Piano sono l'estensione del sistema della programmazione della mobilità a tutto il territorio metropolitano e la focalizzazione sulla mobilità ciclistica e le infrastrutture per la mobilità con veicoli a emissioni ridotte.”

Quanto alla attuazione delle proprie strategie, Città Metropolitana di Milano ha partecipato a bandi (Bando periferie¹⁷, PINQuA¹⁸) aggiudicandosi in totale 73 mln € per una rigenerazione di comparti del territorio che è in via di attuazione. In particolare, il bando PINQuA è stato interpretato come “come occasione di attuazione” della “strategia di rigenerazione urbana e territoriale alla scala metropolitana”¹⁹. Il programma “ha radici metodologiche che affondano nel bando periferie

¹⁷ https://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/progetti/Bando_Periferie/index.html.

¹⁸ “Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare”, introdotto dal comma 437 della legge 27 dicembre 2019, n. 160; decreto interministeriale n. 395 del 16/09/2020. https://www.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/progetti/PINQUA/index.html.

¹⁹ <https://urbanpromo.it/2021/progetti/co4regeneration/>.

2016, che ha sviluppato un dialogo e una messa a rete delle progettualità e delle informazioni tra Comuni e Città Metropolitana.” Esso ha mirato a sviluppare una idea della qualità dell’abitare “intesa in senso molto trasversale, non solo nel senso di opere pubbliche” [Intervento 1]. Rispetto a quanto è successo con i successivi PUI, indubbiamente il programma ha concesso più tempo per progettare gli interventi. Basandosi sull’indice elaborato da Regione Lombardia sulla difficoltà all’accesso alla casa, Città Metropolitana ha elaborato una strategia con 3 proposte e 24 interventi in 9 Comuni²⁰.

Infine, oltre alle suddette iniziative, la Città Metropolitana ha attivato una serie di azioni a supporto dei Comuni, in coerenza con la legge istitutiva e il suo Statuto. In particolare:

- “In attuazione del proprio ruolo di (...) regia e supporto verso il territorio, Città Metropolitana di Milano nel 2019 ha istituito l’ufficio Unico Concorsi e Formazioni, per supportare i Comuni del territorio nello svolgimento di attività di ricerca e selezione di risorse umane” e così “consentire economie di spesa”, anche “attraverso un percorso di informatizzazione e digita-

²⁰ “L’obiettivo perseguito è la creazione di una rete di 24 interventi orientati al miglioramento delle condizioni abitative e di coesione nei quartieri metropolitani, alla costruzione di comunità resilienti ed allo sviluppo inclusivo e duraturo del territorio, con particolare attenzione agli aspetti ambientali ed energetici, sviluppati grazie ad un processo concertato e condiviso con i Comuni metropolitani. Il finanziamento dal Programma PINQuA ammonta a circa 33 milioni di euro su un investimento complessivo di circa 35 milioni di euro. I comuni coinvolti sono: Baranzate, Cologno Monzese, Corsico, Legnano, Parabiago, Pieve Emanuele, Rescaldina, Rho, Solaro.” <https://urbanpromo.it/2021/progetti/co4regeneration/>. Per una presentazione dettagliata si rimanda a: https://opencms10.cittametropolitana.mi.it/welfare_metropolitano/progetti/PINQUA/. Si veda anche: Botto (2022a, p. 18-9).

lizzazione della presentazione delle candidature. Gli Enti convenzionati sono stati complessivamente 12 e sono state avviate complessivamente 12 procedure concorsuali centralizzate.” (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 9)

- In attuazione di oltre 20 adesioni da parte di Comuni interessati, la Città Metropolitana come soggetto aggregatore ha gestito gare per servizi di vigilanza armata e servizi di pulizia e ha servito per conto dei Comuni da Stazione unica appaltante in ulteriori gare d'appalto (*ibi*, p. 114).
- A partire dal 2019, Città Metropolitana ha avviato un lavoro con 17 Comuni in vista di un futuro coordinamento delle azioni dei Comuni del territorio metropolitano in tema di partecipazione ai bandi per l'accesso ai finanziamenti europei (*ibi*, p. 20).

4.4. *Il processo di redazione ed approvazione dei PUI*

Già da tempo, prima dell'approvazione del decreto di novembre 2021 che ha introdotto i PUI, si sapeva che un provvedimento destinato alle Città metropolitane sarebbe stato emanato. Nell'estate 2021 si prospetta un ammontare destinato a Milano pari a circa 90mln €. Al termine del processo di negoziazione politica tra Città Metropolitane e Governo, il Decreto-legge del 6 novembre 2021 n. 152 assegna a Milano ben 277mln€.

Tale massiccio investimento giunge in una fase di *vacatio* politica, poiché solo nel dicembre 2021 si tiene l'elezione del Consiglio Metropolitanano. Tuttavia, il Sindaco Sala, rieletto a Milano il 4 ottobre, ha già riconfermato il Segretario-direttore generale (dott. Purcaro), cosa che garantisce la continuità

istituzionale dell'ente. Nondimeno, le tempistiche dei PUI sono state sfavorevoli poiché hanno coinciso con il periodo elettorale e, dunque, alcuni amministratori metropolitani testimoniano una difficoltà di interlocuzione con i Comuni [Intervista 4].

In seguito all'adozione del suddetto decreto, che dà avvio ai PUI (art. 21) e ripartisce le risorse tra Città metropolitane, l'ente milanese invita i Comuni²¹ a presentare progetti su tre macro-linee individuate: rigenerazione; luoghi urbani della mobilità; rete verde metropolitana²². Si tratta di tre assi di-

²¹ Il 15/11/2021 con nota prot. 178148 la Vicesindaca della Città metropolitana di Milano informa i Sindaci dei Comuni metropolitani dell'intenzione della Città Metropolitana di aprire una fase di consultazione coi Comuni, affinché, anche in forma aggregata, possano formulare proposte al riguardo. Le proposte possono avere un costo inferiore ai 50 mln. €, ma devono essere inquadrabili in una delle tre macro-linee individuate.

²² "A) Programma di rigenerazione urbana e territoriale per l'area metropolitana nel post pandemia (progetti di riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati attraverso interventi intersettoriali che agiscano su più livelli: inclusione abitativa, promozione sociale, occupazionale, culturale e sportiva, ambiente e mobilità sostenibile);
B) LUM (Luoghi urbani della mobilità) che contempla il riuso e la valorizzazione di beni immobili (di proprietà comunale o di altri soggetti pubblici e privati) localizzati in corrispondenza dei nodi della mobilità, nonché l'abbattimento delle barriere architettoniche per l'accesso alle fermate delle stazioni metropolitane e ferroviarie e per la riqualificazione delle fermate del trasporto pubblico locale, realizzazione di servizi connessi alla mobilità (sharing, velostazioni, hub di ricarica, ecc.), alla sanità di prossimità (casa di Comunità, luoghi d'accesso alla sanità pubblica), per la famiglia (asilo nido, portierato...) e per il lavoro (centro per il «nearworking» e per la formazione permanente, co-working...) per valorizzare e far crescere il capitale umano e sociale;
C) Rete verde metropolitana ai fini della qualificazione e ricomposizione paesaggistica dei contesti urbani e rurali, della tutela dei valori ecologici e

scendenti da atti di pianificazione e programmazione recentemente assunti, in particolare il Piano strategico e il Piano territoriale metropolitano [Intervista 3]. Come si preciserà in seguito, all'invito della Città metropolitana segue un'ampia risposta dei Comuni, in parte già predisposti al lavoro di cooperazione con CM in tema di rigenerazione urbana grazie, come visto, alle precedenti esperienze del Bando Periferie e del PINQuA.

Il 16 dicembre 2021 si svolge la Conferenza metropolitana in cui vengono anticipate le modalità di selezione dei progetti inerenti ai tre assi suddetti, di seguito approvate e comunicate ai Sindaci metropolitani con nota del Segretario Direttore generale prot. n. 199410 del 22/12/2021.

Il 19 dicembre si tengono le elezioni per il rinnovo del Consiglio metropolitano, che vedono il successo della lista di centro-sinistra 'C+ Milano Città Metropolitana' (13 seggi), seguita da Lega e il centrodestra di Insieme per la Città Metropolitana (4 seggi ciascuna), mentre FdI e la sinistra ottengono 2 e un seggio rispettivamente.

Nel frattempo, in assenza di un consigliere delegato²³, accanto al processo di concertazione con i Comuni che il settore pianificazione ha avanzato (e che confluirà nel PUI COME_IN), vengono proposti per la candidatura due progetti sviluppati direttamente da Città Metropolitana: il primo inerente il drenaggio urbano sostenibile e consistente nello sviluppo di un lavoro sperimentale svolto con l'azienda pubblica

naturali del territorio, del contenimento del consumo di suolo e della promozione di una migliore fruizione del paesaggio e prevede azioni da attuarsi attraverso Nature based solutions (NBS).” (nota prot. 178148 della Vice-sindaca Palestra, p. 2-3).

²³ L'ex vicesindaca Censi era stata nominata assessore alla mobilità nella Giunta comunale di Milano.

che gestisce il ciclo idrico integrato (CAP Holding), che diverrà il PUI Spugna²⁴; il secondo l'attuazione del Biciplan (Progetto Cambio). Questo perché:

Città Metropolitana sceglie di avocare a sé due progetti di area vasta per rafforzare il proprio ruolo strategico e di indirizzo. Questi due progetti, che sono divenuti Cambio e Spugna, si affiancano alla richiesta di candidature bottom-up rivolta ai Comuni (con proposte confluite in COME_IN), che per essi è stato un banco di prova molto significativo. È vero che Cambio e Spugna sono frutto di progetti già esistenti ma c'è stata anche una scelta politica, quella di indirizzare risorse su progetti strategici per l'ente per l'area metropolitana. [Intervista 4]

Quindi a novembre-dicembre 2021, nell'assenza di una leadership politica unica e legittimata, si prosegue coi Comuni su COME_IN ma preparandosi a candidare anche Cambio e Spugna.

Nel gennaio 2022 il Sindaco metropolitano assegna le deleghe a diversi consiglieri e, così, tutti gli organi di governo divengono operativi, “quando il processo era già avviato e i progetti su COME_IN già presentati dai Comuni” [Intervista 1]. Al termine di una istruttoria di valutazione interna vengono dunque approvati i PUI COME_IN, Cambio e Spugna, mentre con Decreto del Sindaco metropolitano n.6 del 19/1/2022 si stabilisce che le risorse disponibili sono destinate, “secondo il criterio demografico, per il 40% per progetti riguardanti l'area del Comune capoluogo”. I decisori sono i Consiglieri delegati, che tengono una riunione settimanale

²⁴ La nuova Vicesindaca Palestra, nominata da Beppe Sala il 26/10/21, era in precedenza consigliera delegata all'ambiente e aveva concordato con CAP una serie di interventi, che entreranno poi nel PUI Spugna.

(sorta di ‘Giunta’), senza un coinvolgimento operativo del Sindaco metropolitano su questa partita²⁵ [Intervista 1].

La conseguenza è che, ridimensionate le risorse per il PUI COME_IN, occorre operare una radicale selezione dei progetti comunali che, oltre ai criteri ministeriali, sia compatibile con l’ammontare delle risorse e intercetti i progetti più apprezzabili e pronti per l’attuazione.

Entro il 31/12/2021, infatti, pervengono 347 proposte di intervento, una quota significativa delle quali, ad un vaglio tecnico, sicuramente interessante [Intervista 3], da 77 Comuni per un ammontare totale di € 684.460.371. “Selezionando solo i Comuni con IVSM 2018 superiore alla mediana territoriale di Città metropolitana (97,1)”²⁶ risultano

rispondenti a tale requisito 47 Comuni, che hanno presentato 221 interventi, per un ammontare complessivo di € 509.125.374. Sono state successivamente selezionate e inviate alle rispettive Aree di riferimento, per il loro vaglio, le proposte dei Comuni ad un primo esame inquadrabili nei Piani urbani integrati dei percorsi ciclabili CAMBIO e alle soluzioni di drenaggio urbano sostenibile Spugna (PUI COME_IN, p. 26).

²⁵ Uno dei grandi limiti del disegno istituzionale della Città Metropolitana contenuto nella l. 56/2014, di cui si è trattato nel capitolo 1, è appunto quello del Sindaco.

²⁶ “Con nota prot. 7771 del 18/01/2022 il Segretario Direttore Generale ha illustrato ai Sindaci dei Comuni metropolitani i primi esiti del lavoro istruttorio, comunicando in particolare che si è accordata precedenza ai Comuni con IVSM superiore alla mediana territoriale e che è apparso preferibile selezionare, di norma, una sola proposta progettuale per ogni Comune.” (PUI COME_IN, p. 27).

Al termine del percorso di istruttoria tecnica e valutazione, rimangono finanziati 34 progetti di rigenerazione (v. sezione 4.5.1).

Riassumendo, nel corso del processo di raccolta delle proposte locali, Città Metropolitana ha rinnovato i suoi organi amministrativi e ha operato un reindirizzamento delle priorità strategiche sulle quali far convogliare tutte le progettualità.

Per quanto riguarda il rapporto tra CM e Comuni, quindi, si sono portati avanti processi di progressiva definizione progettuale su tavoli diversi: uno con i Comuni, uno con il capoluogo e due tutti interni a Città metropolitana. Mentre agli occhi dei consiglieri delegati “il rapporto è stato sicuramente positivo sul piano tecnico” e, pur partendo nell’autunno 2021 “da una grande confusione sui PUI, si è raggiunta una grande capacità reattiva” [Interviste 4 e 1], tuttavia alcuni degli amministratori comunali intervistati evidenziano come né i Comuni né il Consiglio metropolitano siano stati coinvolti nella fase di definizione della cornice dei PUI da sottoporre al Ministero e che, oggettivamente, vi sia stata competizione tra i progetti [Intervista 5]. Ciò ha comportato – non da ultimo, a causa dei tempi ristretti – alcuni limiti: l’assenza di una larga partecipazione; la difficoltà per i Comuni con più ridotte capacità e competenze progettuali (cioè i più piccoli, senza uffici tecnici adeguati) a rispettare i tempi della progettazione [Intervento 2]; la compressione della dimensione progettuale sovra comunale [Intervista 1], che ha potuto esprimersi limitatamente al concept del progetto COME_IN, teso alla costruzione di un programma di rigenerazione urbana sul modello della città dei 15 minuti esteso alla scala metropolitana.

4.5. I PUI della Città Metropolitana Milano

L'esito è costituito dai quattro PUI presentati che, valutati sulla base dell'indice proposto (punteggio complessivo: 10,5), segnalano una Città Metropolitana con un'autonomia medio-alta, in grado di svolgere un ruolo di regia, e non di mera raccolta, delle progettualità locali che, comunque, costituiscono il cuore di 3 PUI su 4.

Tabella 8 – Piani Urbani Integrati della Città Metropolitana di Milano

	<i>n. Comuni coinvol- ti/interessati</i>	<i>importo cofinanziato (€)</i>	<i>importo richie- sto su PNRR (€)</i>	<i>importo com- plessivo (€)</i>
COME_IN	34	10.045.390,64	66.113.715,00	76.159.105,64
SPUGNA	32	0	50.194.050	50.194.050
CAMBIO	25	0	50.067.856	50.067.856
M.I.C.A.	1	0	110.917.081	110.917.081

4.5.1. COME_IN – Spazi di INclusione per le COMunità METropolitane

L'avvio del percorso di redazione di questo piano corrisponde all'avvio dell'intera progettazione, descritta nella sezione 4.4. Come visto sopra, i Comuni hanno presentato numerosi progetti. Alcuni (una minoranza) avevano a disposizione progetti anche solo preliminari, allo stadio di studi di fattibilità, già pronti e “tirati fuori dal cassetto dove giacevano da anni” [Intervista 3]²⁷, mentre tutti gli altri hanno dovuto procedere

²⁷ Il PNRR è stato interpretato da non pochi amministratori locali come opportunità per reperire risorse non per realizzare qualcosa di nuovo, per infrastrutturare il territorio, bensì per fare progetti che i Comuni non sono

rapidamente per presentarli entro il 31/12/2021. Qualche Comune, non essendo previsto un tetto di spesa pro-capite, ha presentato progetti troppo ambiziosi che sono stati poi ridimensionati, sia finanziariamente che tecnicamente, nel dialogo tra Città Metropolitana e Comuni, cosa che è stata indubbiamente più semplice per gli enti più grandi, dotati di una struttura tecnica adeguata [Intervista 1]. Un solo Comune è stato escluso per aver sfiorato le tempistiche amministrative.

Data la mole di progetti e giacché, come visto, avanzavano le ipotesi di Cambio e di Spugna, i progetti presentati dai Comuni su piste ciclabili e sulla permeabilità sono stati dirottati verso questi due PUI. Dopo questa prima selezione, essendo stati i consiglieri delegati nominati solamente a gennaio 2022, solo allora sono stati individuati i criteri per la selezione tra i progetti presentati [Intervista 1]:

- il rispetto del requisito del DM attinente all’IVSM
- 1 progetto per comune
- un importo massimo di 5.000.000 € a progetto
- un progetto di fattibilità tecnico-economica.

Pertanto:

nell’ottica di presentare al Ministero una proposta di Piano urbano integrato caratterizzata da una strategia complessiva riconoscibile ed in linea con i dettami del decreto 152/21, si è operata una selezione focalizzata sulla (...) rigenerazione di spazi ed edifici sociali, culturali, sportivi, assistenziali e sanitari, recependo l’indicazione di selezionare una sola proposta per ogni Comune richiedente. La proposta così delineata, in

in grado di sostenere, non avendo a disposizione, nei propri bilanci, le necessarie risorse in parte capitale per la manutenzione straordinaria [Intervista 5].

coerenza con la strategia metropolitana sulla rigenerazione assunta nel proprio Piano strategico triennale metropolitano e sotto la spinta del superamento della crisi pandemica, è stata intitolata *COME IN – Spazi di INclusione per le COMunità Metropolitane.*” Essa “rappresenta il programma di rigenerazione urbana e territoriale per l’area metropolitana milanese nel post pandemia che, oltre la dimensione urbanistica, investe quelle dell’attivazione civica e sociale, della riqualificazione ambientale, del miglioramento dei servizi e della promozione dei sistemi economici locali. Il Programma ripropone su una scala più estesa quel modello dell’accessibilità ai servizi urbani ispirato alla “Città dei 15 minuti” e all’equa dotazione di opportunità ai Cittadini di tutti i “quartieri” metropolitani, che costituiscono le comunità di questo ampio territorio.”²⁸ (PUI COME_IN, p. 26-7)

La riqualificazione di spazi, fabbricati e complessi edilizi sottoutilizzati o degradati ha l’obiettivo di innescare processi di reinvenzione dei luoghi e degli ambienti in cui costruire un futuro sostenibile e inclusivo per i cittadini delle comunità metropolitane. Lavorare su una rinnovata visione del patrimonio costruito rappresenta nella fase post-pandemica, come è già avvenuto in momenti del passato fortemente segnati da trasformazioni dirompenti, un progetto spaziale e culturale, ma anche con una forte valenza economica”. Infatti, “la valutazione del MEF relativa all’impatto degli interventi di valorizzazione e ristrutturazione del patrimonio immobiliare sull’economia e sull’occupazione” porta a ritenere “le politiche di rigenerazione urbana e di riuso, con particolare riferimento ai beni pubblici, quale uno dei principali driver di crescita e riequilibrio anche nei contesti locali; in questa direzione si colloca anche la L.R.18/2019, che sostiene lo “sviluppo di una filiera industriale integrata dalla fase di proget-

²⁸ Si veda a questo proposito anche: Botto (2022a).

tazione a quella di realizzazione e gestione dell'intervento (*ibi*, p. 7).

Nondimeno, al fine di garantire la compatibilità delle risorse economiche con quelle da destinare agli altri PUI di Città metropolitana (Spugna e Cambio), si sono limati i costi preventivi dei progetti:

sono state effettuate le necessarie simulazioni per consentire il finanziamento di tutte le proposte selezionate, mediante una decurtazione equamente ripartita tra le stesse: è stato fissato un tetto massimo finanziabile di 5 mln. di euro per singola proposta e a quelle di importo inferiore è stata applicata una decurtazione del 15%, considerando in tale percentuale anche le eventuali somme dichiarate di cofinanziamenti (*ibi*, p. 27).

Ai Comuni è stata successivamente indicata la data del 28/02/22 come termine ultimo per l'invio a Città Metropolitana del Progetto di fattibilità tecnico-economica. Nel frattempo, 4 Comuni hanno richiesto ed ottenuto dalla CM di sostituire i progetti selezionati con altri da essi candidati entro il 31/12/21. Diversi incontri plenari e per affinità d'ambito di intervento sono stati svolti tra CM e Comuni nei mesi di gennaio e febbraio (*ibidem*). "La proposta così delineata, in coerenza con la strategia metropolitana sulla rigenerazione assunta nel proprio Piano strategico triennale metropolitano (...), è stata intitolata *COME IN – Spazi di INclusione per le Comunità Metropolitane*" (*ibi*, p. 26). I criteri di selezione tra le proposte progettuali, comunque,

non rispondono appieno ai criteri che dovrebbero guidare i processi bottom-up come questo, da orientare e rendere compatibili con le strategie di scala macro, nello specifico con la strategia del PTM di rigenerazione metropolitana. Il principale limite della co-progettazione sperimentata nel PUI

COME_IN risiede nei tempi, che sono stati molto stretti. Inoltre, un elemento di criticità, per quanto riguarda il *commitment* politico, è rinvenibile nel particolare momento in cui il processo ha avuto avvio, con il coevo rinnovo degli organi istituzionali [Intervista 3].

La strategia è stata comunque interpretata, da parte di amministratori locali, come la dimostrazione da parte di Città Metropolitana della “capacità progettuale di costruire questi ‘scatoloni’” che poi i Comuni sono “riusciti a riempire non con progetti già pronti nei cassetti” [Intervento 3].

Nella sua versione definitiva, questo PUI è costituito da quattro linee di intervento con 34 progetti, per un importo complessivo di 76.119.635 € di cui 66.113.715,05 € finanziati con il PNRR e 10.005.920,19€ co-finanziati dai diversi soggetti attuatori:

- parchi: 4 progetti di riqualificazione di parchi locali o sovracomunali e di percorsi ciclopedonali all’interno degli stessi²⁹
- sport: 5 interventi di recupero a fini aggregativi e sociali di impianti sportivi³⁰

²⁹ Obiettivi comuni al progetto sono sia naturalistici (valorizzazione degli elementi naturali presenti nel contesto urbanizzato metropolitano di significativo valore ecologico, paesaggistico e culturale e potenziamento del patrimonio naturalistico; costruzione di percorsi formativi finalizzati alla crescita dell’interesse del pubblico per la flora e la fauna presenti nel territorio) sia fruitivi (realizzazione di reti di collegamento ciclopedonale che consente la valorizzazione collettiva dei territori; miglioramento dell’attrattività delle aree a parco, realizzazione di strutture e accessi dedicate al pubblico, migliore fruizione “evitando la ridondanza delle funzioni e valorizzando le peculiarità dei singoli parchi”) [Intervento 4].

³⁰ Obiettivi:

- miglioramenti impianti sportivi e potenziamento discipline e attività all’aperto.

- inclusione: 18 progetti per la realizzazione di spazi per attività socio-assistenziali e culturali e attivazione di funzioni di supporto alla vita collettiva e associativa³¹
- cultura: 7 progetti di riqualificazione di ville storiche e di complessi monastici e destinazione dei relativi spazi a manifestazioni istituzionali e culturali del territorio³²

-
- Miglioramento accessibilità e messa in sicurezza delle strutture.
 - Ampliamento offerte sportive e costruzione di progetti di inclusione per soggetti fragili.
 - Efficientamento energetico, idrico e sostenibilità ambientale
 - Riqualificazione aree verdi
 - attenzione agli spazi per socialità (bar, aree feste, accoglienza, ecc..).

³¹ Obiettivi:

- Progetti complessi di rigenerazione urbana che integrano aspetti di riqualificazione fisica all'incremento di servizi per la collettività
- Creazione di spazi di accoglienza destinati a fasce fragili di popolazione e per contrastare fenomeni emergenziali. Particolare attenzione è stata posta a persone con disabilità, anziani, giovani ma anche a riqualificare spazi per attività sociali, culturali e aggregative quali teatri, musei, attività musicali, ecc...
- Sperimentazione di percorsi tattili e uditivi che consentono a persone con disabilità di muoversi in autonomia
- Realizzazione ambienti per sperimentare nuove forme aggregative e associative
- Implementazione di servizi di quartiere con spazi per funzioni innovativi quali coworking, sale polivalenti, ambulatori sanitari, centri di aggregazione, ecc.
- Riqualificazione degli immobili con un'attenzione agli aspetti di sostenibilità ambientale, risparmio idrico, energetico e consumo di suolo

³² Obiettivi:

- Promozione attività culturali e realizzazione di servizi innovativi, museali, ludico ricreativi, biblioteche, teatri, spazi convegni ecc..

La progettazione esecutiva è in capo ai Comuni, con Città Metropolitana coinvolta in un ruolo da regista su tempistiche, risorse, analisi del progetto e budget a disposizione.

Concludendo, il PUI si qualifica per essere un macro-contenitore avente per protagonisti i Comuni, con la regia affidata alla Città Metropolitana; essa è consistita nella definizione delle linee guida, la selezione dei progetti attraverso un'istruttoria tecnica in grado di assicurare sia la rispondenza ai criteri assunti che la sostenibilità finanziaria dei progetti avanzati dai Comuni [Intervista 5]. A questi ultimi è affidata la dimensione progettuale operativa e la realizzazione delle opere previste, monitorata dalla Città Metropolitana.

Tabella 9 – punteggio PUI COME_IN

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Definizione della strategia	3: strategia di rigenerazione territoriale del PTM
Elaborazione e selezione dei progetti	1
Progettazione esecutiva	1: Comuni con eventuale supporto Città Metropolitana
Procedure di gara	2: Comuni con eventuale supporto Città Metropolitana (stazione appaltante)

- Tutela e salvaguardia dei beni mobili ed immobili, storici, materiali e immateriali
- Riqualificazione urbana tramite il miglioramento dell'accessibilità con particolare attenzione all'inclusione di categorie fragili
- Predisposizione di spazi dedicati all'accoglienza e all'implementazione dei servizi pubblici complementari alle attività previste.
- Opere di de-impermeabilizzazioni e di efficientamento energetico nel rispetto delle caratteristiche storico-culturali degli ambiti in cui si interviene.

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Monitoraggio e valutazione	3: Città Metropolitana tramite Cabina di regia
TOT.	10

4.5.2. CITTÀ METROPOLITANA SPUGNA

Il PUI ha origine da un percorso pluriennale di sperimentazione e realizzazione di iniziative, frutto di accordi tra più partner istituzionali sul tema della prevenzione del rischio idraulico. Il regolamento regionale n.7 del 2017 ha spinto numerosi Comuni metropolitani, a partire dal 2019, a commissionare studi di invarianza idraulica a CAP Holding, la società pubblica che gestisce il ciclo idrico integrato nell'area metropolitana milanese. Sono anche stati attuati progetti sul tema idraulico in svariati Comuni, sempre con la partecipazione di CAP. Tutto ciò in un contesto, come quello di Milano, fortemente urbanizzato, dove la quantità di aree impermeabili è diventata sempre più massiccia nel corso degli anni.

Questa conformazione, unita all'intensificarsi delle conseguenze del cambiamento climatico, ha generato³³:

1. consumo costante di suolo, con relativa perdita di biodiversità e di capacità di infiltrazione dell'acqua (*runoff*)
2. aumento sempre più sensibile e diffuso delle isole di calore urbane.

In passato, questi problemi sono stati sottovalutati e affrontati con le stesse soluzioni, le stesse tecnologie già conosciute e utilizzate. (...)

³³ Dati disponibili su: <http://desk.cittametropolitana.mi.it/superset/dashboard/life/>.

Negli ultimi otto anni, Città Metropolitana ha iniziato a considerare un nuovo approccio in contrasto con il tradizionale approccio grigio: il Drenaggio Urbano Sostenibile (Sustainable Drainage Systems) fortemente fondato sull'uso delle cosiddette Soluzioni Naturali (NBS) [Intervento 5]

In aggiunta, l'area Ambiente di Città Metropolitana ha negli anni accumulato competenze e capacità, partecipando a progetti e studi finanziati da bandi competitivi³⁴. Un accordo-quadro per la progettazione di opere era stato siglato anche tra CAP e Città Metropolitana nel 2019. Pertanto, nel momento di avvio dei PUI esistevano sia esperienze pregresse di partenariato multilivello che un'expertise consolidata all'interno di Città Metropolitana. Quindi, grazie al fatto che molti progetti locali erano stati elaborati, anche solo come fattibilità, dai Comuni con CAP, all'interno dell'ente metropolitano è emersa la volontà politica di attivare un PUI in quest'ambito. Perciò, per il PUI Spugna c'è stata una vera e propria regia di Città Metropolitana.

La redazione del PUI Spugna parte formalmente nel dicembre 2021 con la stipula dell'accordo CM – CAP per l'attuazione delle misure finanziate dal PNRR e coerenti con il PSM, al quale fanno seguito nel febbraio 2022 gli atti di

³⁴ 2016: Nature for Cities (studi sull'impatto delle nature-based solutions) finanziato da Horizon 2020; 2017: bando cambiamenti climatici e territorio Fondazione Cariplo; 2018: bandi Life Metro Adapt; 2019: progetto su adattamento ai cambiamenti climatici e miglioramento del comfort degli spazi pubblici e delle aree produttive nel territorio peri-urbano milanese, finanziato da Fondazione Cariplo; 2021: ulteriori progetti presentati nell'ambito dell'EU Green New Deal (fondi Horizon 2020).

adesione dei Comuni all'accordo suddetto, grazie a deliberetipo predisposte dalla Città Metropolitana³⁵.

L'analisi preliminare per la selezione dei Comuni da coinvolgere nel progetto Città Metropolitana Spugna è stata condotta anche sulla base dei documenti semplificati del rischio idraulico, che CAP ha redatto con i Comuni sulla base di Convenzioni inerenti il drenaggio urbano ai sensi del Regolamento regionale 23 novembre 2017 n. 7, contenenti criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica.” Queste analisi top-down hanno “consentito di individuare quali fossero le aree più a rischio all'interno del Comune, affinché gli interventi fossero il più mirati possibile, e potessero mitigare i problemi legati alle isole di calore e agli allegamenti. (PUI Città Metropolitana Spugna, p. 20)

Nel frattempo, la Vicesindaca Palestra organizza riunioni nelle varie zone omogenee, da anni istituite e mai convocate³⁶, per presentata la proposta di Città Metropolitana Spugna ai

³⁵ “In forza del già citato Accordo tra CMM e CAP e degli Accordi tra CAP e i Comuni sviluppatasi durante il 2018-2019 sul tema dell'invarianza idraulica, i Comuni hanno adottato una Delibera di Giunta finalizzata alla partecipazione all'Accordo CMM-CAP individuando: gli estremi catastali dell'area oggetto d'intervento; la proprietà comunale e la disponibilità dell'area (ossia l'assenza di vincoli); la messa in disponibilità dell'area oggetto d'intervento; la presa in carico delle opere realizzate post-intervento a titolo di proprietà, per quanto non compreso nel Servizio Idrico Integrato; un referente tecnico interno, a cui demandare l'adozione di tutti gli atti successivi.

Gli schemi degli atti sono stati predisposti da CMM al fine di garantirne l'uniformità, e allo stesso tempo per consentire il rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma amministrativo.” (PUI Città Metropolitana Spugna, p. 21).

³⁶ Grazie al PUI, perciò, si è finalmente attivata l'articolazione istituzionale dell'ente metropolitano prevista sin dalla sua fondazione.

Sindaci dei territori coinvolti, insieme all'Amministratore Delegato di CAP Holding SPA e i tecnici di Città Metropolitana e CAP, per dare inizio a un percorso condiviso. Pertanto:

La selezione degli interventi non ha seguito solo un processo top-down, ma anche bottom-up: 11 Comuni fra i 32 coinvolti sono stati selezionati sulla base delle proposte progettuali presentate dai Comuni stessi, nell'ambito di una Call for Proposal promossa da Città Metropolitana a tal fine. (...)

Questo percorso è proseguito nelle settimane seguenti: i tecnici di Città Metropolitana e CAP, insieme a un esperto di tecniche NBS (*nature-based solutions ndr*), hanno incontrato i tecnici e i rappresentanti politici dei Comuni che, per il tramite della Call for Proposal, avevano inviato delle autonome proposte; questo ha consentito di condividere lo sforzo progettuale, di individuare insieme le aree dove concentrare gli interventi e di accogliere e integrare in un quadro metropolitano unitario i progetti presentati dai Comuni.

Il dialogo con i Comuni è stato essenziale: le riunioni sono servite a raccogliere le esigenze dei territori, e questo ha consentito di integrare la progettazione strettamente NBS (con interventi di depavimentazione, laminazione delle acque etc.) con una più generale opera di rigenerazione urbana. Gli interventi si concentrano, infatti, all'interno di aree urbane, e vogliono essere una opportunità di ripensare gli spazi pubblici e di verde urbano, tenendo conto anche dell'indice di vulnerabilità (PUI Città Metropolitana Spugna, p. 20).

L'esito del processo progettuale, cioè il PUI Città Metropolitana Spugna:

ha un obiettivo di riqualificazione funzionale di spazi pubblici aperti (...). Dal punto di vista ecologico la chiave degli interventi è la gestione locale delle acque piovane tramite sistemi naturali che combattano anche le isole di calore e contribuiscono al miglioramento della qualità dell'aria (...)

È un progetto ambizioso che mira a mitigare fenomeni sviluppatasi nel corso dei decenni: impermeabilizzazione dei suoli e isole di calore. Lo fa attraverso *nature-based solutions* calate nei contesti di riferimento, raccogliendo il lavoro di progettazione pluriennale di Città Metropolitana in quest’ambito. Spugna si focalizza sulle priorità, finanziando progetti laddove c’è questa esigenza, selezionando le priorità (isole di calore già mappate nel territorio). [Intervento 5]

In cifre, il PUI consta di 90 interventi previsti in 32 Comuni dell’area metropolitana, per un totale di 529.248 mq di area rigenerata e 125.775 KW/h risparmiati. Il tutto finanziato con 50.194.049,66 €.

Il cronoprogramma del PUI è illustrato nella Tabella 10.

Tabella 10 – Cronoprogramma del PUI Città Metropolitana Spugna

Aprile-maggio 2022	Approvazione PUI Spugna (decreto 22/04/22 di finanziamento) e atto d’obbligo sottoscritto da Città Metropolitana e Ministero dell’Interno
Maggio 2022	Verbale attuativo fra Città Metropolitana e CAP
Luglio 2022	Incarico di supporto alla progettazione
Novembre 2022	Termine progettazione definitiva, condivisa con uffici tecnici comunali
Dicembre 2022	Approvazione dei progetti da parte dei Comuni (delibere)
Dicembre 2022	Approvazione del progetto da parte di Città Metropolitana
Gennaio 2023	Pubblicazione gara appalto dei lavori
Luglio 2023	Aggiudicazione dei lavori
Settembre 2024	30% stato avanzamento lavori
Giugno 2026	Trasmissione certificati di collaudo

In conclusione, si tratta di un piano integrato che vede la Città Metropolitana assumere un ruolo da protagonista nella de-

finizione della strategia e nel processo di redazione del piano, mentre i singoli progetti sono redatti dai Comuni e dall'azienda di *public utilities* coinvolta, soggetti ai quali è demandata la fase attuativa, monitorata dalla Città Metropolitana.

Tabella 11 – punteggio PUI Città Metropolitana Spugna

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Definizione della strategia	3: Città Metropolitana sulla base di esperienze attive dal 2016 (7 progetti finanziati)
Elaborazione e selezione dei progetti	2: Città Metropolitana – CAP Holding SPA; 11 Comuni presentano proprie proposte a seguito di call di Città Metropolitana.
Progettazione esecutiva	1: Città Metropolitana (supportata da professionista esterno) – CAP Holding SpA
Procedure di gara	1: CAP Holding SPA è stazione appaltante
Monitoraggio e valutazione	3
<i>TOT.</i>	<i>10</i>

4.5.3. CAMBIO

Il PUI CAMBIO è una gemmazione del Biciplan approvato con il PUMS nel 2021. Il Biciplan è un piano impattante (500mln €) che, nel complesso, individua una rete di 24 corridoi costituenti l'ossatura ciclabile portante dell'intero territorio metropolitano. Per redigerlo l'ente ha guardato molto all'estero, alle *best practices* internazionali. I Comuni, negli incontri preparatori del PUMS, hanno insistito sul non realizzare piste ciclabili che finiscano nel nulla; perciò il Biciplan non disegna percorsi turistici-ricreativi, bensì delle superciclabili, con collegamenti circolari, finalizzati ai tragitti 'ordinari' casa-lavoro, con limiti di velocità più alti della norma. Significativo che siano stati sottoscritti protocolli con enti di territori an-

che al di fuori della Città Metropolitana (es. Monza, Treviglio, Crema), interessati a far proseguire i tracciati, poiché “la mobilità non si ferma ai confini amministrativi” [Intervento 6]. Peraltro, la linea 6, la ciclovia Milano-Idroscalo, è già stata realizzata ed inaugurata nel 2022.

Questo Piano Urbano Integrato vuole realizzare 5 superciclabili³⁷ prioritarie ed è stato recepito come ‘nuovo’ dal Ministero perché il Biciplan, approvato nella primavera 2021, non era ancora stato attuato. La CM, pertanto, è il soggetto ideatore ed attuatore del PUI.

“La scelta dei tracciati da realizzare all’interno del biciplan” è stata oggetto di un confronto con i territori (zone omogenee) nel dicembre 2021 e gennaio 2022 e

ha preso in esame la distribuzione dei valori ISTAT dell’indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) per i Comuni interessati dal percorso. In particolare, è stato calcolato, per ciascuna radiale, il valore della mediana dell’area urbana interessata; successivamente, tale dato è stato confrontato con quello della mediana dell’area territoriale e sono stati scelti solo i tracciati per i quali il valore della mediana dell’IVSM è risultato superiore a quello relativo alla Città metropolitana di Milano (PUI CAMBIO, p. 5).

“Poiché il biciplan individua interventi coerenti con le tipologie progettuali previste dalla lettera c) dell’articolo 2 del Decreto del Ministero dell’Interno del 6 dicembre 2021, subito dopo l’approvazione del documento” Città Metropolitana ha “proceduto all’individuazione dei 5 professionisti a cui è stato affidato l’incarico di elaborare le proposte progettuali ineren-

³⁷ Linea 2 Milano-Monza (€ 1.467.856); linea 5 Milano-Cassano d’Adda (€ 14.100.000); linea 7 Milano-Paullo (€ 13.450.000); linea 12 Milano-Abbiategrosso (€ 10.500.000); linea 15 Milano-Legnano (€ 10.500.000).

ti alle prime cinque radiali da realizzare” (*ibi*, p. 19), supportati da un funzionario interno. Progettazione che riguarderà solo le linee su strada, mentre ai Comuni spetteranno le opere complementari (intersezioni, sottoservizi ecc.).

A detta del responsabile, “tutto procede senza grosse difficoltà poiché un centinaio di Comuni avevano già firmato l’accordo con Città Metropolitana riguardante il Biciplan” [Intervista 2]. Questo, nonostante Cambio si caratterizza per essere impegnativo dal punto di vista della sua governance, giacché

complessivamente nelle Conferenze dei Servizi sono chiamati a partecipare 124 enti, tra i Comuni, la Regione Lombardia, i Parchi, i gestori dei servizi e gli altri enti, di volta in volta, interessati dal progetto”. “La sostenibilità del progetto è data anche dai materiali utilizzati, performanti e sostenibili, e dall’accessibilità ai disabili (verificata con associazioni del settore) [Intervento 6].

Nel caso di problematiche locali, comunque, Città Metropolitana svolge Conferenze di servizio anche finalizzate alle necessarie varianti urbanistiche [Intervista 2].

In definitiva, questo PUI vede chiaramente un ruolo da protagonista per Città Metropolitana in tutte le sue fasi.

Tabella 12 – Punteggio PUI CAMBIO

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Definizione della strategia	3: si tratta di progetti previsti da PUMS e Biciplan della Città Metropolitana
Elaborazione e selezione dei progetti	3
Progettazione esecutiva	3: Appaltata a professionisti esterni da Città Metropolitana

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Procedure di gara	3
Monitoraggio e valutazione	3
TOT.	15

4.5.4. M.I.C.A.

Questo piano è stato inserito nella proposta della CM milanese in seguito alla scelta di destinare al Comune capoluogo il 40% delle risorse assegnate dal decreto del novembre 2021 alla Città Metropolitana di Milano. La percentuale è stata attribuita in proporzione alla popolazione, cosa ritenuta “abbastanza normale” dagli amministratori visto che, “in realtà”, il medesimo criterio viene abitualmente adottato dai Comuni grandi nei confronti di quelli piccoli [Intervista 5].

I fondi per il PUI si sommano ad altri finanziamenti assegnati a Milano città da varie fonti (PNRR, Ministero della Cultura, Decreto Aiuti) per quasi 1,1mld €. Essi sono destinati a realizzare, nel complesso, 52 progetti nel campo della mobilità, della qualità abitativa e della rigenerazione urbana. Tutti sono incanalati nelle strategie del PGT: *Milano policentrica, responsabile ed attrattiva*. Il PUI MICA, in particolare, consta dei progetti elencati nella Tabella 13. Tutti sono interamente finanziati tramite i fondi PNRR a disposizione per questo PUI, senza cofinanziamento locale.

Tabella 13 – Interventi previsti dal PUI M.I.C.A.

<i>Intervento</i>	<i>Valore intervento</i>
<i>Ambito mobilità e trasporto pubblico locale</i>	
stazione di RFI Milano Greco Pirelli – nuovo Hub di connessione urbana e mobilità sostenibile	11.360.291,00 €

4. Piani Urbani Integrati: il caso di Milano

Stazione di Milano Porta Garibaldi – riqualificazione di Piazza Sigmund Freud Lotto 3°	3.066.042,62 €
Superamento delle barriere architettoniche nelle principali stazioni della rete metropolitana milanese: Garibaldi M2, Lambrate M2, Sant’Agostino M2, Sesto Rondò M1, Lotto M1, Bande Nere M1	18.994.850,21 €
riqualificazione della stazione e delle piastre, incluse rampe di accesso, ascensori e scale mobili della stazione di Ferrovie Nord –Bovisa	5.995.897,20 €
riqualificazione dello spazio pubblico della stazione di Ferrovie Nord –Domodossola	2.000.000,00 €
<i>Ambito rigenerazione urbana</i>	
Realizzazione di una scuola primaria in via Caduti in Missione di Pace – Quartiere Rubattino	13.500.000,00 €
Risanamento conservativo dell’edificio sito in Viale Delle Rimembranze di Lambrate n. 24, da destinare a uso scolastico	18.000.000,00 €
Rubattino-Ampliamento del parco della Lambratta – bonifica	16.000.000,00 €
Rubattino-Ampliamento del parco della Lambratta – Opera a Verde	22.000.000,00 €

In sintesi, sia sotto il profilo progettuale che attuativo, si tratta di un PUI ideato e gestito dal Comune di Milano. Ad esso è demandata la sua realizzazione, in raccordo con Città Metropolitana nell’ambito del processo di monitoraggio tecnico di tutti i PUI, governato dalla Cabina di regia metropolitana. Peraltro, Città Metropolitana interloquisce con il Ministero dell’Interno sia sugli altri PUI sia per MICA, per conto del Comune [Intervista 2].

Tabella 14 – Punteggio PUI M.I.C.A.

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTI</i>
Definizione della strategia	2
Elaborazione e selezione dei progetti	1
Progettazione esecutiva	1
Procedure di gara	1
Monitoraggio e valutazione	2
<i>TOT.</i>	<i>7</i>

4.6. *Attuazione dei PUI*

Con decreto del Sindaco metropolitano n.21 del 2 febbraio 2022, Città Metropolitana ha creato la struttura “Progetti di finanziamento europei”, incaricata di seguire non solo i PUI, ma tutto quanto finanziato e finanziabile dal PNRR, per esempio dal bando forestazione e dai finanziamenti per l’edilizia scolastica. Gli amministratori hanno immaginato tale struttura ‘a geometria variabile’, consistente in una cabina di regia con a capo la dott.ssa Maria Cristina Pinoschi (direttore Area Infrastrutture) in quanto Vicesegretario generale dell’ente³⁸ e comprendente vari funzionari con posizioni organizzative, dove a seconda del bando nazionale PNRR pubblicato prenda la regia uno dei tre dirigenti apicali delle Aree Infrastrutture, Ambiente o Sviluppo economico. Ulteriore obiettivo di questa soluzione tecnica è quello di impostare da subito le procedure nell’ottica della rendicontazione. La Cabina di regia tiene riunioni periodiche di monitoraggio ed

³⁸ Il 31/10/2022 la responsabilità PNRR è passata dalla dott.ssa Pinoschi al dott. Emilio De Vita, direttore dell’Area Ambiente e Territorio.

armonizzazione dell'attuazione dei vari PUI e gestisce il relativo sistema informativo. "Naturalmente si tratta di un esperimento: si impara facendo" [Intervista 4]. Inoltre, è stata organizzata una chat dei sindaci ed una chat dei tecnici e da fine maggio 2022 è online, sul sito istituzionale Città Metropolitana, lo stato di avanzamento dei PUI, coi singoli progetti georeferenziati³⁹. È stata inoltre aperta una newsletter ('PNRR Notizie per i Comuni') consistente in uscite (speciali, non periodizzate) della Newsletter dell'area Infrastrutture, già esistente. Questa fornisce ai Comuni informazioni su eventuali bandi, sulle gare, opportunità di formazione, ecc.

Nel merito, Città Metropolitana funge da portavoce per i Comuni presso il Ministero dell'Interno e sta monitorando puntualmente la progettazione per arrivare nei tempi agli affidamenti, poiché "il tempo è una risorsa preziosa: l'aggiudicazione delle gare deve avvenire entro luglio 2023, altrimenti tutti i fondi vengono revocati" [Intervento 7]. In particolare, per quanto riguarda il supporto che Città Metropolitana fornisce ai Comuni, questi possono chiedere a CM di svolgere le gare d'appalto. Svareti Comuni hanno ricorso a tale opportunità, mentre la maggioranza ha disposto in autonomia le gare di affidamento della progettazione, con tre funzionari di Città Metropolitana che li supportano nello stendere i documenti di gara.

Tra le criticità del percorso, i dirigenti e amministratori intervistati segnalano la difficoltà ad interloquire con le strutture governative responsabili dei bandi. Per esempio, all'inizio del percorso il Ministero era "inflexibile" sul fatto che i progetti comunali dovessero essere supportati da un piano di fattibilità tecnico-economica completo. Poi, dopo negoziazione,

³⁹ Si veda: <https://decimetro.cittametropolitana.mi.it/maps/291/embed#/>.

il Ministero ha accettato anche solo uno studio di fattibilità meno elaborato. Inoltre, nell'autunno 2021 non era chiaro se l'IVSM, requisito fissato dal decreto, fosse da calcolare sul dato nazionale, cosa che ha generato polemiche su una possibile penalizzazione del Nord, o se fosse da calcolare all'interno di ogni area metropolitana. L'opinione è che per l'amministrazione del Ministero dell'Interno sia un problema entrare nelle logiche, persino nel lessico dell'amministrazione locale. Quantomeno, sono stati nominati 'nuovi' dirigenti al PNRR che paiono più disponibili al dialogo rispetto all'interlocuzione passata su vari progetti.

Ulteriore criticità evidenziata dagli intervistati è quella, già menzionata sopra, della carenza di personale della Città. Ciò genera parecchia difficoltà sia sul piano progettuale che gestionale. E questo nonostante gli spazi per assunzioni offerti dal PNRR che, però, sono a tempo determinato. Peraltro, l'ente non ha avuto un bilancio approvato (senza il quale risultava impossibile attivare nuove procedure di assunzione) fino al 25 ottobre 2022.

Inoltre, ampliando lo sguardo al processo di attuazione della gamma di interventi finanziati grazie al PNRR, gli amministratori intervistati evidenziano come molti Comuni non potranno usare i fondi a disposizione a causa dell'aumento generalizzato dei costi, non sembrando sufficienti le risorse messe a disposizione dal Governo, peraltro con tempistiche stringenti per essere stanziare. Un problema nazionale, non limitato alla situazione lombarda. In realtà, ciò potrebbe anche essere interpretato come un tentativo preliminare di discolora per l'eventuale mancato utilizzo dei fondi. Cosa su cui, al momento in cui si scrive⁴⁰, è appunto oggetto di polemica

⁴⁰ Prima metà di novembre 2022.

politica a livello nazionale mossa dal Governo appena insediato nei confronti del precedente. Si potrebbe infatti ipotizzare che tale argomentazione venga addotta per celare cause dei ritardi e dei fallimenti futuri riconducibili alla carenza di personale, professionalità e competenze (Di Mascio e Natalini 2022; Viesti *et al.* 2022, p. 30-34) per gestire questa mole di processi di progettazione e spesa da parte tanto delle amministrazioni statali che locali. “Alcuni Comuni hanno già dichiarato che non si candideranno ad altri bandi con altri progetti, perché non ce la faranno. Manca personale e capacità progettuale” [Intervista 4]. Nel caso milanese, sia nelle interviste che in occasioni pubbliche gli amministratori paventano altresì l'impreparazione, se non addirittura l'incapacità del sistema economico locale ad affrontare la cantierizzazione a causa della scarsità di materiali edili e forniture di attrezzature. Questa è la principale sfida dei mesi a venire, quando verranno indette le gare d'appalto per i PUI. Già ora vi sono imprese che mettono in discussione il piano finanziario degli appalti già affidati loro, a causa dell'aumento dei costi. Di fronte alla moltitudine di appalti che il PNRR aprirà, e all'aumento dei costi e difficoltà di approvvigionamento per le imprese, questo rischio è reale⁴¹. In un contesto altamente competitivo

⁴¹ Solo negli ultimi due mesi del 2022 diverse gare sono andate deserte in Lombardia, anche nonostante l'adeguamento dei prezzi. Si veda, ad esempio: Rigamonti S., “Caro materiali, ora saltano gli appalti. Deserta la gara per il ponte sulla ferrovia di Mariano”, *La Provincia di Como* 15.12.2022, https://www.laprovinciadicom.it/stories/cantu-mariano/caro-materiali-ora-saltano-gli-appalti-deserta-la-gara-per-il-ponte-sulla-ferr_1446683_11/; Giudici S., “Saronno, va deserta la gara per far rinascere il cortile di Palazzo Visconti con 500 mila euro della Regione”, *IlSaronno* 8.11.2022, <https://ilsaronno.it/2022/11/08/saronno-va-deserta-la-gara-per-far-rinascere-il-cortile-di-palazzo-visconti-con-500-mila-euro-della-regione/>. L'11 novembre

per il mercato dell'edilizia e lavori pubblici, grazie ai numerosi spazi d'investimento privati aperti dalla normativa recente incentivante (c.d. bonus e superbonus per l'efficientamento termico ed energetico degli edifici) i fondi PNRR arrivano ad offrire ulteriori ed ingenti opportunità. In questa congiuntura, che gli enti pubblici non possono "ignorare, il buon rapporto con le imprese è essenziale per l'attuazione del PNRR. Il timore che hanno tutti gli enti è che le gare vadano deserte" [Intervento 8]. Compito della Città Metropolitana, per i suoi ambiti di intervento, è quindi comunicare cosa gli enti metteranno sul mercato (bandi di gara), financo cooperare su aspetti operativi con gli stakeholder, per mettere in condizioni il sistema economico di prepararsi in anticipo (pianificando il fabbisogno di personale, aggiornando i prezzi, ecc.) ad affrontare questa opportunità unica, irripetibile per lo sviluppo dei territori [Intervento 8]. Senza tralasciare, infine, che i PUI COME_IN e SPUGNA condurranno complessivamente all'apertura di circa 150 cantieri, che si aggiungono a tutte le altre opere previste sia nell'ambito del PNRR⁴² sia nella programmazione 'ordinaria' degli enti locali. Città Metropolitana dovrà pertanto organizzarsi per affrontare uno sforzo inedito di illustrazione e condivisione con i cittadini e il tessuto socio-economico locale per esporre tempistiche, modalità e, soprattutto, obiettivi degli interventi.

2022 è altresì andata deserta una gara del Comune di Milano per l'affidamento in concessione della realizzazione di una residenza universitaria.

⁴² Si veda: Viesti *et al.* (2022, p. 9-22).

4.7. Riflessione conclusiva

Le Città Metropolitane istituite dalla l. 56/2014, da più parti descritta come ‘riforma incompiuta’ proprio con riferimento anche alla strutturazione di questi enti, sono state colpite dalla riduzione delle risorse finanziarie e di personale che ha coinvolto tutti gli enti territoriali negli anni dell’austerità. Nel 2021, pertanto, le Città Metropolitane si presentano come enti deboli per quanto riguarda la sostenibilità istituzionale (Bolgherini 2015, p. 113), in particolare sotto il profilo delle risorse finanziarie e strumentali e della legittimazione politica, essendo i loro organi non eletti direttamente dai cittadini. Esse, tuttavia, dispongono legalmente di competenza strategica, vera e propria *mission* affidata dalla Legge Delrio⁴³.

È appunto “la dimensione strategica a differenziare la Città Metropolitana dalle attuali e antiche Province”, dove la sfida è, di fronte alla “indifferenza dei confini comunali rispetto alle scelte strategiche”, quella di riuscire a “orientare le funzioni comunali in una strategia di sviluppo” coordinata “insieme ai corpi intermedi” [Intervento 9]. Per quanto riguarda la CM di Milano, essa si percepisce infatti “come avente ruolo di regia e coordinamento”, che declina nel disegnare il nuovo PSM “assumendo le missioni del PNRR quali proprie azioni e declinandole su scala metropolitana” [Intervento 9].

Questo pare essere il percorso realizzato anche in occasione dell’approvazione dei PUI. L’esito del processo qui descritto è costituito dai quattro PUI presentati che, valutati sulla base dell’indice proposto (punteggio complessivo: 10,5), segnalano una Città Metropolitana con un’autonomia medio-alta, in grado di svolgere un ruolo di regia, e non di mera

⁴³ l. 56/2014, art. 1, commi 2 e 44.

raccolta, delle progettualità locali. In altre parole, l'ente milanese ha dimostrato una significativa capacità di elaborazione strategica in autonomia rispetto al livello comunale. È da questo, però, che originano i singoli progetti che attuano le strategie metropolitane per tre PUI milanesi su quattro. Pare, questa, un'attuazione piuttosto lineare ed efficace della *governance* multilivello metropolitana disegnata dalla l. 56/2014.

I PUI sono stati il primo banco di prova di Città Metropolitana come ente strategico. A Città Metropolitana l'interlocuzione coi Comuni è servita per spostare la loro attenzione a progettualità non puntuali e circoscritte, bensì integrate in una strategia più ampia e con una dimensione sociale, non meramente infrastrutturale/edilizia. Questo, del resto, risponde ad un obiettivo del PNRR: non fare interventi 'spot', ma inseriti in una strategia ampia.

A Città Metropolitana serviva costruire fiducia dei Comuni accreditandosi come soggetto capace di supportarli nella progettualità (e ora nella realizzazione).

Il PNRR è stato vissuto come uno strumento per intercettare risorse per progettualità della Città Metropolitana. [Intervista 4]

Per riassumere, ci si può interrogare se l'esperienza dei PUI possa contribuire ad accrescere la legittimazione delle Città Metropolitane. Per il caso di Milano, la risposta provvisoria potrebbe essere positiva⁴⁴, almeno sotto due profili:

- 1) circa il processo, la Città Metropolitana è stata in grado di costruire/consolidare alleanze con i Comuni assumendo un ruolo non formale di coordinamento nella raccolta, disamina e presentazione dei progetti, che

⁴⁴ "Benché Città Metropolitana non sia molto considerata, se non vituperata, nella concretezza riesce a mettere a terra progettualità, grazie anche alla presenza nell'ente di personale altamente qualificato." [Intervento 6].

sono stati richiesti e vagliati nell'ottica del perseguimento delle proprie. La finestra di opportunità offerta da questa linea del PNRR, unita alla "capacità di elaborazione strategica presente in Città Metropolitana Milano, ha permesso di intercettare, finalizzare una serie di interventi su cui singolarmente i Comuni non hanno i mezzi, gli strumenti per intervenire. Tutto grazie ad un grande sforzo della struttura" interna all'ente [Intervento 1]. "Ora la sfida, sul piano operativo, è quella di risolvere la confusione sui canali dai quali transiteranno i finanziamenti" [Intervista 4]. In aggiunta, "per i progetti da PNRR gli appalti dovranno obbligatoriamente passare per centrali uniche di committenza. Questa potrebbe essere l'occasione per superare la parcellizzazione delle gare di scala comunale, se Città Metropolitana si assumesse questa funzione (per COME_IN)" [Intervista 1].

- 2) Quanto ai contenuti, il processo ha consentito alla Città Metropolitana di (ri)afferinarsi come ente focalizzato sulla pianificazione strategica, giacché i PUI milanesi si collocano appunto nell'alveo della pianificazione esistente della Città Metropolitana (Piano Strategico e strategie di settore per i PUI COME_IN e SPUGNA; Piano Urbano Mobilità Sostenibile per il PUI CAMBIO), pur se un PUI è di fatto demandato alla Città di Milano.

La risposta definitiva non potrà che essere abbozzata a valle della realizzazione dei piani stessi, anche analizzando come, sia nell'attuazione dei PUI sia nelle altre future azioni della CM, essa saprà affrontare alcune criticità emerse in questo lavoro:

- per quanto riguarda la capacità progettuale per realizzare le proprie strategie, una criticità dei PUI è che “la scala sovracomunale sarebbe stata più opportuna, ad esempio per progettare interventi infrastrutturali” in ambito viabilistico, “ma i tempi erano troppo stretti per raggiungere un consenso politico tra più enti” [Intervista 1].
- Per quanto riguarda la legittimazione dell’ente, esso potrà acquisire ulteriore autorevolezza se saprà gestire i “mal di pancia” emersi “soprattutto con riferimento all’IVSM, da parte dei Comuni che si trovano al di sotto della mediana territoriale (e che si aggiunge al fatto che il 40% del PNRR va al Sud). Occorre ‘aprire le maglie’, o verificando nuovi parametri che non siano escludenti oppure rivedendo l’IVSM e/o affiancandolo ad altri. Ad esempio, prendendo in considerazione l’inquinamento ambientale, l’uso del suolo, ecc. (che incidono sulla salute pubblica)” [Intervista 4].

Questo sarà tanto più probabile quanto più, da un lato, “per i futuri bandi il Governo dovrà misurare come le risorse vengono messe a terra, per non escludere nessuno” e, dall’altro, “le prossime linee di investimento del PNRR continueranno ad assegnare un ruolo agli enti intermedi piuttosto che consentire finanziamenti ‘a pioggia’ a singoli progetti di scala locale o sovralocale. E Città Metropolitana deve perseguire questa strada, altrimenti abdicherebbe al proprio ruolo strategico” [Intervista 4], pur in presenza di un forte rischio politico, rappresentato dalla sfida di “tenere il capo sul ruolo strategico di Città Metropolitana e non soccombere alle logiche politiche (nei rapporti coi Comuni) in vista delle numerose e importanti scadenze elettorali del 2023” [Intervista 4], che in Lombardia vedono il rinnovo dell’amministrazione regionale e di molti Comuni.

Interviste

Accanto alle fonti citate, le considerazioni qui esposte si basano su interviste ed interventi svolti in occasioni pubbliche da parte di amministratori e dirigenti della Città Metropolitana Milano e dei rispettivi Comuni.

Interviste:

- Intervista n. 1: amministratore Città Metropolitana (23/05/2022)
- Intervista n. 2: dirigente Città Metropolitana (25/05/2022)
- Intervista n. 3: dirigente Città Metropolitana (25/05/2022)
- Intervista n. 4: amministratore Città Metropolitana (27/05/2022)
- Intervista n. 5: amministratore Comune di Sesto San Giovanni (28/10/2022).

Interventi al convegno “Un territorio metropolitano con più futuro”, organizzato dalla Città Metropolitana (Milano, 18/10/2022):

- Intervento n. 1: amministratore Città Metropolitana
- Intervento n. 2: amministratore Comune di Vizzolo Predabissi
- Intervento n. 3: amministratore Comune di Legnano
- Intervento n. 4: amministratore Comune di Corsico
- Intervento n. 5: amministratore Città Metropolitana
- Intervento n. 6: amministratore Città Metropolitana
- Intervento n. 7: dirigente Città Metropolitana
- Intervento n. 8: dirigente Città Metropolitana
- Intervento n. 9: dirigente Città Metropolitana.

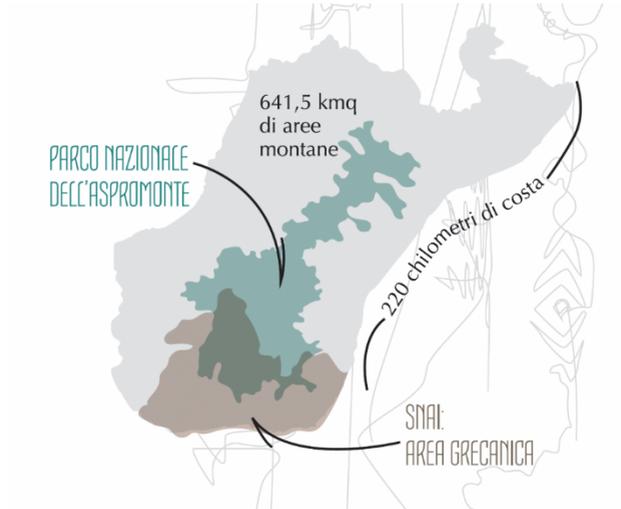
5. Piani Urbani Integrati: il caso di Reggio Calabria

5.1. *Il contesto territoriale*

La Città Metropolitana di Reggio Calabria conta al 1° gennaio 2022 una popolazione di 518.978 abitanti, risultando con ciò la meno popolosa nell'Italia continentale, essendo seguita dalla sola Cagliari. È invece tra le prime, cioè quinta, per numero di Comuni (97), a dimostrazione di una forte frammentazione amministrativa. È ultima anche per densità abitativa, in ragione di una forte caratterizzazione geografica rurale e soprattutto montana grazie alla presenza al centro del suo territorio del massiccio dell'Aspromonte.

La frammentazione amministrativa e la configurazione montana si riflettono nella dimensione media dei Comuni, che conta poco più di cinquemila abitanti, e nel fatto che se il capoluogo ospita 171.800 abitanti, nessun altro comune raggiunge i 20.000. Solo tre Comuni raggiungono i 15mila abitanti (Gioia Tauro, Palmi e Siderno), mentre ben 76 restano al di sotto del cinquemila. Ventinove Comuni, pari al 30% del totale, contano meno di mille abitanti.

Figura 11 – Città Metropolitana di Reggio Calabria



Fonte: CM Reggio Calabria (2022b, p. 30)

A compensare la frammentazione amministrativa non c'è un significativo tessuto di cooperazione intercomunale, essendo presente un'unica unione di sei Comuni; si tratta dell'Unione Valle del Torbido, ospitata presso il Comune di Gioiosa Ionica. Sono invece presenti alcune associazioni tra Comuni costituite in forma di diritto civile, che troveremo citate in atti istituzionali come interlocutori per la programmazione metropolitana (Associazione comuni dell'Area dello Stretto, Associazione dei comuni Città degli Ulivi, Associazione dei comuni dell'Area grecanica, Associazione dei comuni della Locride); sul loro ruolo, le persone intervistate ci diranno che si tratta di interlocutori stabili e sostanzialmente istituzionalizzati, ma anche che mancano, per la loro natura privatistica e prevalentemente politica, di capacità organizzative e di im-

plementazione che sarebbero connaturate al ruolo delle zone omogenee, previste dallo statuto e mai istituite.

Come in tutta la Calabria, grande ritardo e fatica hanno dimostrato i Comuni e le Province anche nell'attivazione concreta degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) per la gestione di acqua e rifiuti; se da un lato ritardi e contraddizioni sono certo largamente imputabili alla Regione, il risultato è che sono mancate anche su questo fronte occasioni di confronto e cooperazione tra gli enti locali [Intervista 3].

Frammentazione e limitata cooperazione istituzionale si sommano alle difficili condizioni di interscambio e accesso ai servizi che collocano 25 Comuni della CM nella categoria dei comuni "periferici" e uno nella categoria "ultraperiferici" nella classificazione delle Aree interne. Solo due sono i "poli", Reggio e Locri, e 26 i Comuni di cintura, 43 in classe intermedia (dati Mappa aree interne 2020 del Dipartimento per le politiche di coesione). A sua volta, Reggio è decentrata rispetto al territorio metropolitano, ed esercita una capacità attrattiva molto debole dal punto di vista sociale ed economico sul resto del territorio.

A questo insieme di debolezze strutturali si aggiunge uno squilibrio infrastrutturale interno, tale per cui, da un lato, la costa tirrenica gode di collegamenti autostradali, ferroviari e marittimi consistenti e moderni ma, dall'altro, la costa ionica ne è sostanzialmente priva. Come mostra la Tabella 1 riportata nel cap. 1, Reggio Calabria è la prima CM sul territorio italiano-continentale per media di tempo di percorrenza del tragitto tra ciascun comune e il suo polo di riferimento.

Da ultimo, preme segnalare un elemento di debolezza del tessuto metropolitano anche dal punto di vista dell'identità e delle reti di rappresentanza degli interessi: quella che alcuni autori hanno chiamato "la metropolizzazione della governance", intesa come processo di attivazione di reti di governo

pubblico-private su scala metropolitana, era sostanzialmente inesistente al momento dell'istituzione della CM (Tortorella e Allulli 2014, p. 71), e come vedremo nel prosieguo ancora fatica ad affermarsi.

5.2. *La Città Metropolitana di Reggio Calabria*

5.2.1. Istituzione e funzioni

La legge regionale calabrese di attuazione della Legge Delrio è approvata nel giugno 2015, tra le prime in Italia. Questo avviene grazie a un forte accentramento della procedura presso la Presidenza regionale guidata dal neo-insediato Mario Oliverio (Bolgherini *et al.* 2016, p. 358). La legge, rimandando in premessa più ad un'urgenza adempimentale che non a valori e principi o a una disciplina organica, accentra di fatto sulla regione tutte le funzioni provinciali ad eccezione di polizia locale e servizi per l'impiego, e trasferisce tutto il relativo personale e la relativa dotazione finanziaria presso la Giunta regionale. Al contempo, rinvia a una disciplina organica e completa da definire con una legge regionale successiva che “dovrà essere adottata entro il 31 dicembre 2015 sulla base di prassi deliberative partecipate”.

Nelle more di tale nuova e più organica legge di attuazione della riforma Delrio, che a tutt'oggi non è stata emanata, si susseguono più interventi legislativi regionali che instaurano un sistema di deleghe di funzioni alla città metropolitana senza però che questa possa contare su un vero sistema organico e stabile di attribuzione di funzioni proprie con la relativa garanzia di proprie risorse umane e finanziarie. Da ultimo, ad esempio, sono state nuovamente accentrate in capo alla Regione le funzioni di regolazione di servizio idrico e ciclo dei rifiuti (L.R. 10/2022), quando appena tre anni prima si era

attribuito alla CM il ruolo di regolatore di ambito dei rifiuti (L.R. 11/2019)¹.

Questa situazione di incompiutezza e incertezza normativa implica che la CM di Reggio Calabria resta ancora priva di un disegno coerente di attribuzione delle funzioni previste dalla L. 56; alla CM restano attribuite le funzioni dettate espressamente dalla Legge Delrio al comma 44 dell'articolo unico e, in via di delega dalla regione, quelle che nel 2002 erano state assegnate alle Province. Nelle interviste svolte e nella rassegna della stampa locale si colgono una tensione e un'ambivalenza che vedono da un lato l'ambizione della classe politica metropolitana all'assunzione di un ruolo di governo e amministrazione diretta dei servizi, con la richiesta alla Regione di un trasferimento di competenze piene nella gestione di servizi e settori come il trasporto e l'agricoltura²; dall'altro il riconoscimento (in particolare da parte amministrativa) delle opportunità offerte da un ruolo non di gestione diretta ma di programmazione, pianificazione, e *governance* di processi di cooperazione interistituzionale.

5.2.2. Lo Statuto

Lo Statuto della Città Metropolitana di Reggio Calabria viene approvato in una prima versione il 29 dicembre 2016, con de-

¹ I principali interventi normativi che riguardano le funzioni delle CM sono la LR 34/2002, in quanto definisce le funzioni provinciali a cui si rimanda per quelle metropolitane; la LR 14/2015 di attuazione della Legge Delrio; la LR 14/2016, promulgata in vista dell'istituzione della CM; LR 11/2019 e 10/2022 sulle funzioni relative ai servizi pubblici locali (idrico e rifiuti).

² <https://www.corrieredellacalabria.it/2022/10/13/versace-citta-metropolitana-ancora-senza-deleghe-i-fondi-per-reggio-bene-ma-occhio-allannuncite/>.

liberazione n. 1 dell'ente metropolitano, in vista dell'effettiva entrata in funzione degli organi e dell'ente stesso dal 1° gennaio 2017. Lo Statuto sarà poi modificato un anno dopo, con le deliberazioni 4 e 5 del 16 novembre 2017.

Lo Statuto definisce il territorio come “una città di città”, oltre a menzionare il rapporto privilegiato con Messina in nome di un ricorrente progetto – dal forte valore retorico ma debole dal punto di vista operativo – di cooperazione istituzionale dello Stretto.

Si prevedono 5 zone omogenee: Grecanica, Stretto, Piana di Gioia Tauro, Locride e Aspromonte, individuate nello Statuto come “articolarioni” della Città Metropolitana; manca però a tutt'oggi il regolamento attuativo che dovrebbe regolare il funzionamento e il cui destino si incrocia a quello di un'ipotesi di revisione delle zone che escluda l'area Aspromontana (che è comunque governata dall'Ente Parco) e preveda invece un'area denominata Alta Locride³. Suppliscono

³ L'ipotesi di delimitazione è descritta nel documento “Costruiamo insieme la Città Metropolitana: Verso la delimitazione delle zone omogenee della Città Metropolitana di Reggio Calabria. Identificazione, Delineazione, Adozione” elaborato nell'ambito del progetto Metropoli Strategiche promosso da ANCI:

“L'assetto territoriale e istituzionale della Città metropolita di Reggio Calabria è connotato da una complessità notevole, pressoché unica nel panorama delle città metropolitane italiane, legato alla sua particolare orografia e alla Presenza di un Parco Nazionale all'interno del suo territorio. Nella ricerca dei limiti amministrativi per le diverse aree omogenee, si è riscontrata la presenza di 3 ambiti consolidati nel tempo, quali l'Area della Locride, l'Area della Piana di Gioia Tauro e l'Area dello Stretto, e ambiti di recente affermazione ma dalla perimetrazione consolidata, quale l'Area Grecanica per questi 4 ambiti l'individuazione di una possibile delimitazione è stato quasi un percorso obbligato, anche se ragionamenti articolati si sono dovuti fare sui Comuni di frangia. Oltre a questi 4 ambiti nella proposta di

solo in parte le associazioni tra Comuni costituite in forma privatistica, menzionate nella sezione 5.1.

Lo Statuto, tra le altre cose, prevede e regola la redazione di un Piano Strategico Metropolitan (art. 12), e di un Piano Territoriale Metropolitan (art. 13), di cui tratteremo nel prosieguo:

Articolo 12. Pianificazione strategica

1. Il Piano strategico della Città metropolitana costituisce l'atto di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano, nonché per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni, anche in relazione a quelle delegate o attribuite dalla Regione.

2. Per la redazione e l'aggiornamento del Piano strategico e della connessa pianificazione di settore la città metropolitana favorisce il partenariato pubblico-privato anche attraverso forme di co-progettazione e convenzioni.

delimitazione qui avanzata, si introduce come novità, una nuova zona omogenea, quale l'ambito dell'Alta Locride, che si discosta dall'attuale assetto associativo generale del territorio della città metropolitana e la cui introduzione trova riscontro soprattutto dalla volontà espressa dai territori di quest'area di affermare una propria identità. Più difficoltosa è risultata la definizione di una zona omogenea del territorio aspromontano, soprattutto a causa della sovrapposizione con le altre zone omogenee, e alla presenza di territori che si caratterizzano per identità e vocazioni diverse. Un ruolo strategico viene pensato in questa proposta per l'Ente Parco e la sua Comunità, con funzione consultiva e propositiva. In attuazione dell'art. 1 comma 11, della legge 7 aprile 2014, n. 56, si individuano e delimitano 5 Zone Omogenee, quali città di città che si sviluppano attorno al fulcro rappresentato dal Parco Nazionale dell'Aspromonte, il quale assume un ruolo strategico.”

<https://metropolistrategiche.it/reggio-calabria-verso-il-riordino-territoriale-e-lunione-dei-comuni/>.

3. Il Piano strategico triennale è adottato e aggiornato annualmente dal Consiglio metropolitano, tenuto conto degli indirizzi della Conferenza metropolitana condivisi con le zone omogenee. Esso definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento, i tempi e il metodo di attuazione.

Articolo 13. Pianificazione territoriale

1. La Città metropolitana esercita le funzioni di pianificazione territoriale generale e di coordinamento del proprio territorio secondo quanto stabilito dalla legge nazionale, in relazione al suo Piano strategico e secondo la disciplina della legislazione regionale sul governo del territorio, mediante un unico atto di pianificazione denominato Piano territoriale metropolitano.

2. Il Piano territoriale metropolitano, in linea con le indicazioni comunitarie, persegue l'obiettivo dell'equità sociale e dello sviluppo sostenibile, orientato al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica, al potenziamento e alla riqualificazione dei servizi e degli spazi pubblici, alla costruzione della rete ecologica metropolitana, alla valorizzazione e tutela dei beni paesaggistici e naturalistici, dei siti storici ed archeologici.

3. Il Piano territoriale metropolitano, nel rispetto delle competenze proprie dei Comuni, può stabilire linee – guida ed indirizzi per orientare la pianificazione locale, nonché introdurre prescrizioni vincolanti per i piani urbanistici comunali, al fine di una programmazione integrata del territorio.

4. Il Consiglio metropolitano acquisito il parere vincolante della Conferenza dei Sindaci e delle zone omogenee, adotta e aggiorna il Piano del territorio metropolitano.

5. Dalla data di approvazione del Piano del territorio metropolitano, i Comuni adattano i propri strumenti urbanistici eventualmente difformi.”

5.2.3. Le risorse

Dal punto di vista finanziario, la CM di Reggio Calabria eredita le debolezze della Provincia e si trova fanalino di coda nelle dotazioni calcolate in termini di spesa storica, tantopiù a valle dei tagli alla spesa pubblica che intervengono proprio negli anni della sua costituzione (v. figura 12; cfr. anche Citroni *et al.* 2016).

Figura 12 – Parametri MEF spesa storica

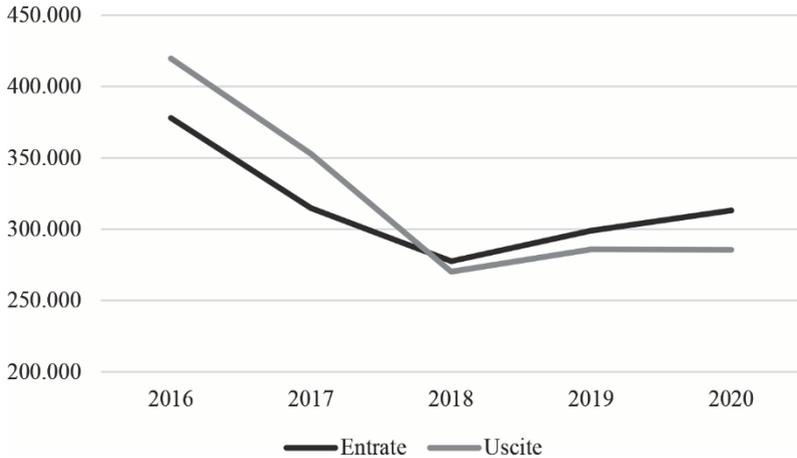
Tab. 1.1 – Entrate e spese delle città metropolitane. Valori in milioni di euro

	Totale entrate storiche A	riduzione risorse da D.L. 95/2012 B	riduzione risorse da D.L. 66/2014 C	Tagli stabilita 2015 (L. 190/2014) D	Totale entrate al netto delle riduzioni F=A-(B+C+D)	Spesa corrente storica funz. fondamentali (media 2010-2012) F	Differenza tra entrate e spese G=F-F	Differenza tra entrate e spese (procapite in euro) H=(F-F)/POP
Torino	182.6	39.7	19.1	27.9	95.8	166.5	-70.7	31.4
Milano	257.2	54.3	25.3	27.7	149.9	214.5	-64.6	-21.0
Venezia	58.9	16.0	7.0	10.5	25.3	43.2	-17.9	-21.1
Genova	64.5	20.4	8.1	8.4	27.7	60.3	-32.7	-38.4
Bologna	89.2	20.1	8.9	8.7	51.5	64.8	-13.3	-13.4
Firenze	95.7	24.2	11.4	21.8	38.3	73.7	-35.5	-35.9
Roma	363.3	79.7	31.3	79.1	173.2	283.6	-110.5	-27.3
Napoli	193.0	66.8	28.0	46.4	51.8	275.2	-223.4	-73.1
Bari	81.8	30.4	13.3	14.4	23.6	67.2	-43.6	-35.0
REGGIO CALABRIA	31.2	12.9	4.5	9.1	4.7	44.7	-40.0	-72.6

Fonte: stime su dati Sose - Mef

Fonte: CM Reggio Calabria (2022b, p.20)

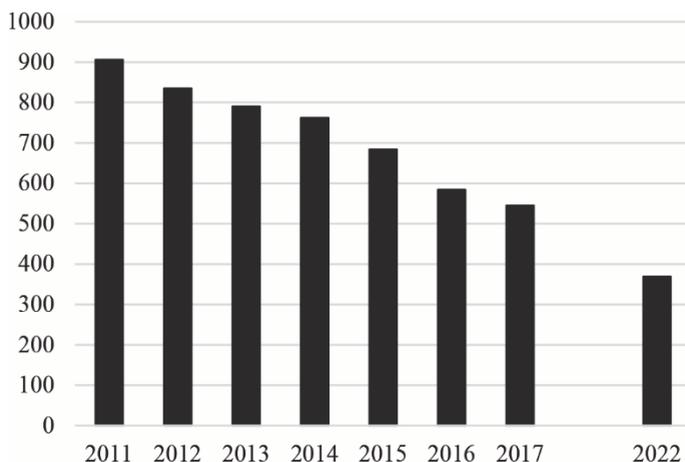
Figura 13 – Bilancio Città Metropolitana di Reggio Calabria (migliaia €)



Fonte: elaborazione di dati forniti all'Autore dall'ente

Più ancora che sulle risorse finanziarie, è però sulla dotazione di personale che pesano le politiche degli ultimi anni; se la Provincia era arrivata a contare 1.300 dipendenti [intervista 1], la Città Metropolitana vede scemare da subito, e progressivamente nel tempo, il suo organico. Se questo è certamente legato nella prima fase alla riorganizzazione delle funzioni, negli anni successivi è essenzialmente un'erosione dovuta al mancato turnover.

Figura 14 – Dotazione organica Città Metropolitana di Reggio Calabria



Fonte: elaborazione di dati forniti all’Autore dall’ente

5.2.4. La leadership politica

La forte frammentazione dei Comuni del territorio dal punto di vista demografico e geografico è rispecchiata in pieno da una simile frammentazione politica; nei piccoli e piccolissimi Comuni è prevalente il ruolo di Sindaci e maggioranze consiliari espressione di liste civiche i cui membri, seppur vicini in alcuni casi al centro-destra o al centro-sinistra, non aderiscono ai principali partiti del sistema politico nazionale o regionale. Per una sintesi del quadro politico generale possiamo guardare al Consiglio Metropolitan, che vede eletti nell’ultima tornata cinque consiglieri Democratici, cinque di centrodestra, tre di una lista apparentata al centrosinistra, e uno di Unione Popolare.

Alla guida politica della Città Metropolitana è stato fin dall'inizio Giuseppe Falcomatà, Sindaco reggino del Partito Democratico: dopo due anni di commissariamento del capoluogo, viene eletto Sindaco nell'autunno del 2014 e assume la carica di Sindaco metropolitano dal 2017, che manterrà al momento della sua rielezione a Sindaco nell'autunno del 2020. Saranno invece le vicende giudiziarie a farlo sospendere dalla carica nel novembre 2021, proprio nella fase di avvio delle politiche di cui trattiamo in questa sede. Con la condanna in appello a 1 anno di reclusione per Falcomatà e di 6 mesi per diversi assessori della sua Giunta, la situazione politica dei due enti – Comune e CM – è ancora instabile⁴.

A guidare l'ente metropolitano è da allora Carmelo Versace (consigliere comunale del capoluogo, eletto in lista civica e poi membro di Azione) già consigliere delegato e nominato appositamente Vicesindaco nei giorni delle indagini giacché anche il Vicesindaco allora in carica, Armando Neri, veniva sospeso per le stesse vicende. Divergono così le leadership istituzionali di Comune e Città Metropolitana, visto che il vice di Falcomatà in Comune, che prende le funzioni di sindaco municipale, è Paolo Brunetti.

⁴ “Oggetto dell'accusa sono i presunti illeciti, che risalgono al 2015, nella procedura di affidamento dell'immobile di proprietà del Comune che un tempo ospitava l'albergo “Miramare”. Secondo l'accusa l'affidamento dell'immobile all'associazione “Il sottoscala”, riconducibile all'imprenditore Paolo Zagarella, avrebbe rappresentato una contropartita per la concessione a titolo gratuito a Falcomatà di alcuni locali per ospitare la sua segreteria elettorale nel corso della campagna elettorale per le amministrative del 2014.” <https://www.corrieredellacalabria.it/2022/11/08/processo-miramare-falcomata-condannato-a-un-anno-in-appello/>.

5.3. *La pianificazione strategica: legacy e pratiche attuative*

La redazione del PUI si inserisce in uno scenario complesso, instabile e frastagliato di programmazione e pianificazione regionale, (ex-)provinciale, metropolitano e urbano, che dalla creazione della CM era rimasto largamente inattuato e conosce invece nell'ultimo biennio una notevole accelerazione. Solo negli ultimi anni, si sono stratificati innumerevoli livelli di pianificazione, tra i quali ricordiamo solo i principali e più trasversali:

- POR Calabria FESR 2014-2020
- Piano Energetico Ambientale della Regione Calabria (2005)
- Quadro Territoriale Regionale a valenza Paesaggistica (2016)
- Piano Territoriale PTM (piano provinciale: 2016)
- Patto per il Sud – Città Metropolitana di Reggio Calabria, ora Piano di Sviluppo e Coesione PSC
- PON Metro Reggio Calabria 2014-2020
- Contratto Istituzionale di Sviluppo per la Città metropolitana di Reggio Calabria (2019)
- Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile (2020)
- Piano Urbano della Mobilità Sostenibile PUMS (2021)
- Piano Strategico Metropolitano PSM (2022)
- Strategia d'Area SNAI – Area Grecanica

All'interno di questa articolazione di piani e programmi multilivello, ci concentriamo su alcune iniziative di competenza della CM, sia per evidenziare sovrapposizioni e interazioni nei contenuti, sia per indagare come si sia svolta l'attività programmatoria dell'ente che diventa molto intensa nel biennio 2021-2022 dopo qualche anno di incertezza.

È da segnalare fin da subito che questa stagione di attivismo si apre con la creazione nell'aprile 2021 di una "Cabina di regia" con il compito di garantire "il potenziamento delle politiche pubbliche, finalizzate ad assicurare il coordinamento della pianificazione e della programmazione degli interventi e verificarne lo stato di attuazione, per il rilancio della crescita e dello sviluppo economico." Alla Cabina di regia partecipano il Sindaco metropolitano o un suo delegato (che la presiede), i Consiglieri metropolitani, un delegato del Sindaco del capoluogo e delle cinque Associazioni dei Comuni presenti sul territorio; partecipa infine di diritto un delegato di SVIMEZ, mentre possono essere invitati a integrare la composizione rappresentanti dell'Università, dell'Ente parco dell'Aspromonte, Camera di Commercio e altri soggetti economico-sociali individuati dal regolamento⁵.

⁵ A norma di regolamento istitutivo la Cabina di Regia, supportata da una Segreteria tecnica ad hoc, "a) svolge compiti di raccordo politico, strategico e operativo dell'azione di governo del territorio metropolitano, anche per facilitare un'opportuna integrazione tra gli interventi programmati e favorire l'accelerazione degli interventi finanziati, valorizzando la fase di pianificazione degli interventi anziché quella della successiva gestione delle emergenze; b) svolge compiti di impulso, coordinamento, monitoraggio e controllo in ordine all'efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili per gli interventi programmati; c) individua le iniziative idonee a superare eventuali ostacoli e ritardi nell'esecuzione degli interventi programmati, con la finalità di accelerare la relativa spesa e favorirne il completamento, con particolare riguardo agli interventi connessi a fattori di rischio per il territorio, quali dissesto idrogeologico, vulnerabilità sismica degli edifici pubblici e situazioni di particolare degrado ambientale che richiedono interventi di bonifica; d) per il tramite del Sindaco metropolitano, presenta al Consiglio metropolitano, proposte riguardanti gli obiettivi ed i programmi da attuare; e) in relazione allo stato di avanzamento degli impieghi delle risorse, per il tramite del Sindaco metropolitano, presenta al Consiglio metropolitano, proposte riguardanti la destinazione più oppor-

A supporto della Cabina di Regia è prevista una struttura tecnica, che di fatto è costituita dal Settore 10 – Pianificazione della CM in capo alla quale si stratificano in questi anni gran parte delle attività di pianificazione e programmazione anche in ambiti e settori nei quali fino ad oggi non erano maturate esperienze e competenze specifiche [Intervista 1].

La Cabina di regia è quindi in primo luogo una sede di coordinamento politico ed elaborazione strategica, in cui il vertice politico metropolitano condivide alcune scelte con i principali stakeholder interni ed esterni, istituzionali e sociali; mentre si appoggia sostanzialmente alle strutture esistenti per tutta l'attività amministrativa. Pensata e voluta dal sindaco Falcomatà prima della sua sospensione dal ruolo [intervista 2], la Cabina di regia è diventata di fatto pienamente operativa solo dopo l'avvicendamento avvenuto a seguito delle indagini che lo hanno coinvolto.

tuna dei finanziamenti disponibili; f) per il tramite del Sindaco metropolitano, presenta al Consiglio metropolitano, proposte riguardanti la stipula di convenzioni con enti, università, esperti ed organismi specializzati, anche stranieri, ai fini dell'approfondimento di tematiche particolari nelle materie di propria competenza; g) per il tramite del Sindaco metropolitano, presenta al Consiglio metropolitano, proposte riguardanti misure operative per favorire la più rapida utilizzazione delle risorse e la migliore qualità dei programmi; h) per il tramite del Sindaco metropolitano, fornisce al Consiglio e alla Conferenza metropolitani, ogni volta che ne sia richiesto, e comunque almeno una volta all'anno, informazioni sullo stato di attuazione dei singoli programmi, con l'indicazione dei motivi degli eventuali ritardi e delle soluzioni ritenute idonee ad eliminarne le cause; i) promuove iniziative rivolte a migliorare l'utilizzo delle risorse economiche, con convegni, seminari ed incontri rivolti ad amministratori e dirigenti; j) propone metodologie uniformi finalizzate alla programmazione della spesa da parte dei soggetti pubblici interessati.”

5.3.1. Piano Territoriale Metropolitan (PTM)

Il Piano Territoriale della Città Metropolitana di Reggio Calabria (PTM) previsto dall'art. 13 dello Statuto non è ancora stato approvato in quanto tale. Vigè a tutt'oggi il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) della Provincia di Reggio Calabria, elaborato dal Settore Pianificazione territoriale della Provincia, diretto già all'epoca dall'attuale dirigente dell'ufficio di Piano dell'ente metropolitano a cui sono affidate tutte le attività di PSC, Piano Strategico e PUI di cui diremo. Nel Settore 10 – Pianificazione e nella persona del dirigente si dà continuità alle attività di pianificazione, che in questi anni si estendono a nuovi ambiti.

Il PTCP viene approvato dall'ente provinciale nel maggio 2016, pochi mesi prima della cessazione dell'ente e della creazione della CM.

Di particolare rilevanza per i PUI sarà il Progetto “Rete Ecologica provinciale” contenuto nel PTM. Il Progetto “nasce dalla considerazione che la conservazione nel tempo della biodiversità non può essere affidata alle sole aree protette. Perché le azioni mirate alla protezione della natura abbiano efficacia e contribuiscano realmente alla conservazione della diversità biologica è necessaria un'azione compatibile con la natura su tutto il territorio, anche e soprattutto al di fuori delle stesse aree protette, con misure che garantiscano l'attuazione di un continuum ecologico, permettendo la messa in rete di spazi vitali ed aree protette. Il Progetto mira ad andare oltre la concezione che le aree protette siano l'unica risposta al problema della salvaguardia della biodiversità verso un'idea di tutela e valorizzazione della biodiversità che si estende anche fuori dai confini delle riserve, senza limiti schematici, con una continuità spaziale ininterrotta, che giunga ovunque, fin

nel cuore dei centri abitati, delle campagne coltivate, delle località turistiche” (PTM, p. 79).

Le azioni strategiche previste nell’ambito del progetto “Rete Ecologica provinciale”, di cui ritroveremo traccia nel PUI, sono:

- Rafforzamento dei processi naturali primari che sostengono gli ecosistemi delle *core areas*
- Strutturazione di Corridoi primari di connessione con la Rete Ecologica Nazionale
- Strutturazione di Corridoi complementari della Rete Ecologica Provinciale
- Creazione di *buffer zones*
- Rigenerazione del valore naturalistico delle aree costiere
- Strutturazione della rete ecologica locale per la ricostituzione del potenziale ecologico d’ambito
- Deframmentazione della Rete Ecologica
- Salvaguardia di ambiti potenzialmente individuabili come *core areas*.

5.3.2. Piano di sviluppo e coesione (PSC)

Tra aprile e agosto 2016 si chiudono gli accordi tra Presidenza del Consiglio dei ministri e Città Metropolitana per la concessione di 133 milioni di euro a valere sul Fondo di Sviluppo e coesione 2014-2020, che saliranno a 136 con l’integrazione nel 2019 dei fondi per il Piano straordinario asili nido. Proprio a partire dal 2019, alle città metropolitane del Mezzogiorno viene richiesto di integrare gli interventi in un unico Piano di Sviluppo e Coesione, che la CM di Reggio Calabria approva a dicembre 2021.

Il PSC è affidato anch’esso al Settore 10 – Pianificazione – Valorizzazione del territorio – Leggi speciali, e la sua gover-

nance è supervisionata da un apposito Comitato di Sorveglianza previsto dalle delibere CIPESS 2 e 81 del 2021⁶.

Il Piano prevede 252 interventi, di cui circa la metà (sia per numerosità che per importo) concentrati sul Comune di Reggio, e l'altra metà distribuiti tra tutti i Comuni della Città Metropolitana; cinque progetti, per un valore di poco inferiore a 10 milioni di euro, sono in capo alla stessa CM. Data la natura di "contenitore" del PSC⁷, si tratta di interventi molto eterogenei, che vanno dal rifacimento di strutture cimiteriali,

⁶ Al Comitato di Sorveglianza, in base alle delibere CIPESS citate, partecipano:

- l'Autorità Responsabile del PSC;
- l'Organismo di Certificazione del PSC;
- il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche di coesione;
- il rappresentante dell'Agenzia per la Coesione Territoriale;
- il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica;
- il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della ragioneria generale dello Stato – IGRUE;
- il rappresentante del Ministero della Transizione Ecologica;
- il rappresentante del Ministero della Cultura;
- il rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie;
- il rappresentante del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili;
- il rappresentante del Ministero dell'Istruzione;
- il rappresentante del Dipartimento della Funzione Pubblica – Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷ "La definizione dei PSC è avvenuta a seguito di un'attività di ricognizione finalizzata a ricondurre la molteplicità di programmi e strumenti di programmazione in un solo Piano (il PSC, appunto) per ciascuna delle amministrazioni coinvolte riprogrammandone le risorse ancora non utilizzate" opencoesione.gov.it/it/piani_sviluppo_coesione/.

alla valorizzazione di verde pubblico, alla progettazione di masterplan dei trasporti. Il PSC include interventi significativi in ambiti che si sovrappongono con quelli del PUI, tra cui edilizia e spazi pubblici (oltre 46 milioni di euro) patrimonio e paesaggio (20 milioni), trasporto stradale (16 milioni), oltre a rifiuti, strutture educative, risorse idriche, eccetera.

A novembre 2022, a quanto risulta dalla documentazione allegata a un decreto di variazione, sugli oltre 250 interventi previsti ne risultavano chiusi 39, ma solo in un caso non risultava avviata alcuna procedura (CM di Reggio Calabria 2022a).

5.3.3. Piano strategico della città metropolitana (PSM)

Più articolata e complicata è stata la vicenda del Piano strategico. Come abbiamo visto, lo Statuto (così come la legge 56) prevede che il PSM sia adottato e aggiornato annualmente, ma se nel 2017 si sono approvate delle prime linee di indirizzo è solo nell'agosto del 2022 che si approva il Piano, in una versione peraltro "preliminare".

Un primo passaggio formale nella pianificazione strategica risale appunto al giugno 2017, quando vengono approvate le linee di indirizzo per il PSM con contestuale delibera di avvio di un "processo di partecipazione e confronto con i soggetti pubblici e privati disponibili a favorire contributi alla formazione del piano"⁸. La premessa al documento, firmata dal Sindaco Falcomatà e dall'allora consigliere delegato Fabio Scionti, delinea un percorso di inclusione che parta da un "Patto dell'area metropolitana" multistakeholder e che si

⁸ Città Metropolitana di Reggio Calabria, Delibera del Consiglio Metropolitan N° 21 / 2017 Oggetto: Linee di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Reggio Calabria. Approvazione.

concluda con l'approvazione del Piano. Il cronoprogramma prevede 26 mesi di attività che dovrebbero quindi portare all'approvazione del Piano nell'estate del 2019.

Il documento programmatico indica alcuni principi che dovranno ispirare la pianificazione strategica, e in particolare:

- 1) Condivisione e inclusione: “mediante il confronto diretto tra tutti i territori della Città Metropolitana – secondo una visione policentrica – e mediante processi interattivi di partecipazione pubblica che coinvolgano interlocutori pubblici e privati”;
- 2) Circolarità del processo: “il costante aggiornamento e il monitoraggio del processo, che può essere realizzato attraverso la costruzione di un sistema in grado di gestire la conoscenza ed integrarla alla strategia”;
- 3) Conoscenza integrata: “dialogare tra i diversi saperi e le diverse fonti di dati per poter accrescere la responsabilità dei cittadini e attivare nuove forme progettuali, effettuare la valutazione istantanea degli effetti delle azioni di governo”;
- 4) Approccio ecosistemico: “pensare ed agire in maniera ecologica, su base scientifica, integrando le informazioni biologiche, sociali ed economiche, per raggiungere un equilibrio socialmente e scientificamente accettabile tra le priorità della conservazione della natura, l'uso delle risorse e la suddivisione dei benefici”;
- 5) Orizzonte mediterraneo: “Stabilire un tale orizzonte di riferimento significa principalmente rielaborare l'identità territoriale, attivare reti di comunicazione, disegnare un sistema di servizi e infrastrutture, innovare il sistema del welfare”.

Si prevedono poi l'elaborazione di un Regolamento per la partecipazione (già previsto dall'art. 9 dello Statuto metropo-

litano); di una mission, articolata in un aggiornamento del Quadro della conoscenza territoriale e in un aggiornamento della Progettualità espressa a partire dalla messa a sistema dei programmi esistenti (Patto per il Sud/Decreto Reggio, PON Metro 2014-2020, POR 2007-2013 e 2014-2020, PSR 2014-2020); e di una vision, che ponga strategie operative e obiettivi condivisi da cittadinanza e stakeholder. A valle dell'elaborazione di questi documenti, "il partenariato definirà i fattori strategici dell'innovazione e dello sviluppo territoriale e le linee d'azione, tra loro interattive e sinergiche, che guideranno alla redazione del primo Piano Strategico". Infine, "La stesura definitiva del Piano Strategico sarà accompagnata da un'Intesa sottoscritta dagli attori pubblici e privati impegnati alla sua realizzazione, che sarà denominata "Patto per la Città Metropolitana di Reggio Calabria". Alla sottoscrizione del Patto, dovrà seguire l'approvazione del PS e il recepimento da parte di tutti gli stakeholder."

Tra il dicembre 2019 e l'agosto 2020 si tengono gli incontri di una serie di tavoli tecnici a tema (filiera del compost, turismo culturale e ambientale, agricoltura, mobilità ecc), a cui fanno seguito eventi di restituzione e discussione organizzati in ciascuna delle zone omogenee. Agli incontri partecipano prevalentemente rappresentanti delle categorie e associazioni di settore, con una buona rappresentatività degli interessi coinvolti.

Se però una prima bozza del PSM è pronta nell'autunno del 2020, il percorso si interrompe "in concomitanza con l'inizio dell'emergenza Covid" (CM Reggio Calabria 2022b, p. 9), e l'approvazione del piano (in versione "preliminare") avviene soltanto nell'agosto 2022, mesi dopo l'approvazione dei PUI.

Nei cinque anni (2017-2022) sono cambiati due sindaci metropolitani (Falcomatà e Versace) e tre consiglieri delegati

al Piano (Scionti, Marino, Giordano), mentre solo sul fronte dirigenziale si è avuta una forte continuità in capo al dirigente, già menzionata figura pivotale del sistema di pianificazione prima provinciale ed oggi metropolitano.

Nei contenuti, la visione prospettica del piano è strutturata in quattro direttrici: Diritti metropolitani, Economie identitarie, Rigenerazione dell'esistente e Orizzonte mediterraneo; sette strategie veicolano questa visione: Governance metropolitana, Innovazione sociale, Rigenerazione, Generazione metropolitana, Transizione economica e Connessione. A loro volta, le direttrici si articolano in Azioni abilitanti, e le strategie in Progetti. È proprio all'interno della strategia "Rigenerazione" che si trova un Progetto intitolato "Aspromonte in città", che definisce azioni e interventi che troveremo declinati nell'omonimo PUI.

5.3.4. Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS)

Nell'ottobre del 2019 la CM adotta una relazione di Piano che definisce le linee principali di programmazione dei trasporti e della mobilità nel territorio metropolitano. Si tratta di un documento a partire dal quale si avvieranno le attività di studio, ascolto, e progettazione che daranno sostanza agli obiettivi strategici. Si stabiliscono i termini di coerenza con il Piano regionale dei trasporti del 2016, e con il PUMS già deliberato dal Comune di Reggio Calabria nel 2017, e si individuano alcuni criteri e principi di processo e di contenuto. Il processo di pianificazione e progettazione, coordinato dal settore 11 – Viabilità e sostenuto da un corposo staff di consulenti esterni, individuerà interventi puntuali per un totale di oltre 400 milioni di euro solo a carico della CM.

Alcune strategie e interventi del PUMS saranno riprese dal PUI e ne costituiranno parte integrante:

- Strategia P.5: investimenti a favore dell’inclusione sociale
 - Azione P.5.1 – Ripensare ai centri delle varie località come luoghi di socialità
 - Azione P.5.2 – Promuovere l’acquisto di biciclette, biciclette elettriche e abbonamenti TPL per ridurre la Mobility Poverty
- Strategia Mo.4 Miglioramento delle condizioni della rete di viabilità fra costa e montagna
 - Azione Mo.4.1 – Messa in sicurezza, potenziamento e completamento delle direttrici trasversali
 - Azione Mo.4.2 – Completamento e rifunzionalizzazione delle reti locali di relazione mare Aspromonte
 - Azione Mo.4.3 – Razionalizzazione e miglioramento dell’accessibilità interna di territori ad alta potenzialità
 - Azione Mo.4.4 – Riqualficazione della struttura a maglie strette di distribuzione locale
- Strategia Ma.4 – Riqualficazione dei lungomari a favore della mobilità attiva e della socialità
 - Azione Ma.4.1 – Promuovere presso i Comuni la progettazione dell’area del lungomare
 - Azione Ma.4.2 – Garantire un maggior numero di accessi al mare superando le infrastrutture ferroviarie e stradali che fanno da cesura.

5.3.5. I Piani Urbani Integrati

Nella vicenda dell’elaborazione e approvazione dei PUI, e della costruzione del loro sistema di governance, la tempistica si sovrappone e si interseca con quella degli altri processi di pianificazione e programmazione descritti. Il processo si pre-

senta piuttosto articolato ma molto compatto nei tempi, così come richiesto dalle scadenze imposte dal programma di finanziamento.

5.3.6. Il processo di elaborazione

Figura 15 – Procedimento PUI Reggio Calabria



Fonte: PUI CM Reggio Calabria, p. 41

La prima definizione dei PUI a livello normativo nazionale viene dal Decreto-legge 152 del 6 novembre 2021 (Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza), e un mese dopo sono disponibili le norme di dettaglio e le modulistiche per la presentazione dei progetti (Decreto Min. Interno 6 dicembre 2021). Ebbene, gli organi politici e amministrativi metropolitani avviano un confronto interno già a partire dal primo decreto, e nel giorno del secondo decreto tengono già una riunione di confronto aperto con tutti i Comuni del territorio in cui vengono esposti il bando e gli indirizzi programmatici di massima⁹. Nel frattem-

⁹ <https://www.strill.it/citta/reggio/2021/12/piani-urbani-integrati-alla-citta-metropolitana-118-milioni-per-la-rigenerazione-urbana/>.

po, il 31 dicembre 2021 il Sindaco metropolitano con delibera 147 riorganizza gli uffici completando un sistema di “governance rafforzata” pensata per i PUI: si affianca alla Segreteria tecnica della Cabina di regia prevista dalle delibere di aprile un “Ufficio Piani Integrati” (ma sempre nel settore 10 – Pianificazione), si mette a disposizione dei Comuni la Centrale unica di committenza della CM, creata nell’autunno del 2020, e si apre a convenzioni e protocolli con l’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e università per l’integrazione di competenze multidisciplinari nella definizione e gestione dei Piani.

A valle di un mese di confronto interno e allestimento delle strutture amministrative (sebbene non vi siano significativi apporti di personale rispetto a quello già esistente, se non sei unità che saranno aggiunte nei mesi successivi [Intervista 1]), segue la convocazione dei Comuni che, dopo un ulteriore mese e mezzo, ricevono dalla Cabina di regia la definizione di progetto-contenitore “Aspromonte in città” con le linee guida per presentare interventi finanziabili secondo uno schema di Manifestazione di interesse.

Occorre evidenziare, data anche la *legacy* di scarso orientamento alla cooperazione intercomunale istituzionalizzata, la scelta della CM di costringere i Comuni a presentare iniziative congiunte: “i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti venivano ammessi a presentare proposta d’intervento esclusivamente in associazione con altri Comuni e raggiungendo complessivamente una popolazione almeno pari a 5.000 abitanti o, in alternativa, in associazione con almeno altri 2 Comuni limitrofi” (PUI, p. 40). Per ciascun raggruppamento, formato spontaneamente o su sollecitazione della CM, sono stati gli stessi Comuni a individuare un capofila, sulla base principalmente della capacità tecnico-amministrativa che lo contraddistingueva [intervista 2].

La fase di elaborazione e individuazione delle proposte progettuali viene così descritta nel PUI (p. 40):

A seguito della Manifestazione d'interesse, sono state raccolte circa 50 proposte per un totale di oltre 250 milioni di euro, a fronte di una disponibilità di risorse pari ad € 118.596.100,00. L'esame delle richieste ha portato quindi a licenziare, in prima istanza ed a seguito di incontri politico-tecnici con i proponenti, le prime n.14 proposte, per un totale di circa 80 milioni di euro; per tali proposte venivano fornite indicazioni e prescrizioni per la redazione compiuta, o la revisione, dei relativi Progetti di Fattibilità.

Gli ulteriori n.9 interventi inseriti nel progetto, che vedono soggetti attuatori i comuni, risultano frutto di una più intensa attività di concertazione e negoziazione, per ricondurre le progettualità sia al rispetto dei criteri previsti per i Piani Integrati, sia per portarli a coerenza con la strategia prestabilita.

Ai soggetti proponenti sono state chieste revisioni sostanziali delle proposte trasmesse per incentrarle ai criteri previsti dalla normativa e laddove carenti di efficacia, qualità e coerenza con la strategia unitaria intrapresa e in riferimento alle linee guida inviate, nelle quali sono stati ben evidenziati i criteri di ammissibilità delle proposte, gli interventi di connessione tra rete ecologica metropolitana e rete ecologica urbana e gli interventi all'interno degli ambiti costieri e delle aree urbane.

Il processo negoziale – concertativo adottato ha tenuto conto dei seguenti elementi:

- livello di priorità e coerenza dell'intervento con le finalità dell'idea progetto "Aspromonte in città";
- efficacia dell'intervento in termini di popolazione beneficiaria, di superficie recuperata o di risparmio energetico;
- livello e qualità della proposta progettuale;
- interesse intercomunale dell'intervento.

Ulteriori n.5 proposte progettuali riguardanti: la rifunzionalizzazione ecosostenibile di immobili, interventi integrati di

mobilità e social smart, sono state elaborate direttamente dalla Città Metropolitana a vantaggio dell'intero territorio e raccogliendo le sollecitazioni e gli spunti del partenariato socio-economico e del terzo settore in particolare.

Sono invece assenti in questa fase di progettazione e individuazione degli interventi significative interlocuzioni con stakeholder e terzo settore che erano state al centro della formulazione del PSM. In tutti i documenti relativi al PUI si fa ampia menzione dell'importanza del confronto con le parti sociali e il terzo settore, ma questo – al di là del passaggio nella Cabina di Regia in cui sono presenti alcune categorie – viene di fatto rimandato alle fasi successive di implementazione, monitoraggio e valutazione; per queste future fasi si parla addirittura di un “laboratorio permanente” che includa anche INU e Università. Da tutte le interviste condotte si rileva che viene ritenuto vitale il coinvolgimento del privato e del terzo settore in particolare per la gestione di spazi e servizi previsti dai PUI, gestione per la quale i Comuni stessi non hanno le risorse umane; l'individuazione dei soggetti e delle modalità di tale coinvolgimento non è però avvenuta in fase di progettazione del PUI.

Coerentemente con la tabella di marcia indicata dal governo, l'ente metropolitano elabora le proposte nel mese di marzo, e il progetto viene approvato dal ministero nel maggio 2022 insieme con i PUI delle altre città metropolitane.

5.3.7. I contenuti del PUI

L'impianto di fondo del progetto “Aspromonte in città” si ricava dal PUI stesso, dalle linee strategiche inviate ai Comuni, e dalla omonima scheda inclusa nel Piano strategico metropolitano che va in approvazione qualche mese dopo l'approvazione del PUI. L'idea a cui fa riferimento il nome del pro-

getto, ampiamente descritta nel PSM, è quella di connettere il Parco Nazionale, collocato al centro del territorio, con i centri abitati che si trovano tutti ai suoi margini e sulle coste Jonica e Tirrenica. Centri spesso caratterizzati da spazi in disuso, da verde incolto, da costruzioni scarsamente regolate che invadono le coste così come le fiumare che collegano il monte al mare. La progettualità è quindi ampiamente rivolta alle “ricuciture” di corridoi verdi e all’integrazione del verde urbano nel sistema ecologico territoriale: “strutturare una rete di spazi verdi, interconnessi nelle zone rurali e urbane, dall’Aspromonte alle coste, che congiuntamente migliorino lo stato di salute e la resilienza degli ecosistemi montani e collinari, contribuiscano alla conservazione della biodiversità e avvantaggino la popolazione umana attraverso la conservazione e il miglioramento dei servizi ecosistemici” (CM Reggio Calabria 2022b, p. 108).

Quando poi si passa all’analisi degli interventi inseriti nel PUI, si nota un leggero sbilanciamento verso gli interventi rivolti ai centri abitati, al verde urbano, alla mobilità urbana.

Come segnalato dalle interviste, e come chiaramente indicato dalle Linee strategiche inviate ai Comuni a monte della progettazione, gli interventi si possono infatti dividere in due grandi blocchi: quelli destinati alla rigenerazione e interconnessione dei lungomari, in particolare sulla costa ionica, e quelli destinati al recupero di aree verdi urbane e periurbane, soprattutto nell’entroterra. A fare da ponte tra questi due blocchi di interventi è il tema della mobilità sostenibile e soft, per cui le aree rigenerate potranno costituire percorsi pedonali, ciclabili, o punti di interscambio tra mezzi collettivi e mezzi ecologici.

Nella selezione e nell’elaborazione dei progetti viene garantita una copertura dell’intero territorio, con quasi tutti i Comuni della CM coinvolti in un progetto anche grazie alla

5. Piani Urbani Integrati: il caso di Reggio Calabria

cooperazione imposta dalle linee guida della Cabina di Regia. Meno di una decina di Comuni sono rimasti esclusi dal PUI, per il mero fatto che non hanno presentato proposte – omissione nella gran parte dei casi dovuta a situazioni politico-amministrative specifiche come commissariamento o elezioni in corso. Alcuni interventi, anche corposi dal punto di vista finanziario, sono riservati all'amministrazione metropolitana (5 interventi per un totale di 21,5 milioni €), mentre il Comune capoluogo si aggiudica un importante intervento di rifunzionalizzazione di un'area degradata.

Tabella 17 – PUI Reggio Calabria

<i>Ente Capofila</i>	<i>Importo Totale</i>	<i>Numero Progetti</i>
CM di Reggio Calabria	21.516.100	5
Reggio Calabria	20.000.000	1
Altri Comuni	77.080.000	22
Totale	118.596.100	28

Tabella 18 – interventi PUI Reggio Calabria

<i>Descrizione</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Comuni coinvolti</i>	<i>Importo (€)</i>
Intervento integrato per la mobilità della città metropolitana di Reggio Calabria	CM		12.000.000
Rifunzionalizzazione ecosostenibile di immobili esistenti destinati ai servizi metropolitani	CM		5.000.000
Piattaforma di Monitoraggio, controllo e gestione flussi dati – Smart Control Room	CM		2.000.000
Piattaforma digitale per il Welfare della Città Metropolitana di	CM		1.516.100

PNRR e Città Metropolitane

<i>Descrizione</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Comuni coinvolti</i>	<i>Importo (€)</i>
Reggio Calabria			
BiodiverCity	CM		1.000.000
RI.CO.PO. – Rigenerazione urbana, Rifunzionalizzazione, Riqualificazione ambientale e il Potenziamento del Verde urbano	Reggio Calabria	1	20.000.000
La Città Del Mare	Locri	2	9.700.000
Riassetto E Recupero Ai Fini Sociali Ed Ambientali Di Aree, Siti Urbani E Manufatti Industriali Dismessi, Dell’area Urbano Di Villa San Giovanni-Campo Calabro	Villa San Giovanni	2	6.500.000
Riqualificazione Del Waterfront Dei Lungomari Di Caulonia, Roccella Jonica E Marina Di Gioiosa”	Roccella	3	6.000.000
Il parco dei “Cardi” – Rigenerazione e recupero di aree degradate con la realizzazione di un habitat per farfalle e cardellini	Gioia Tauro	1	5.830.000
Riqualificazione urbana sostenibile e recupero di aree urbane degradate nei Comuni di Bovalino, Ardore, Benestare, Careri, Ciminà, Platì, Portigliola, San Luca, Sant’Ilario dello Ionio	Bovalino	9	5.650.000
Green Urbanism – un progetto innovativo per la rigenerazione delle aree urbane costiere – dal degrado alla città giardino	Palmi	1	4.000.000
I Parchi urbani e le vie verdi del-	Unione	5	5.000.000

5. Piani Urbani Integrati: il caso di Reggio Calabria

<i>Descrizione</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Comuni coinvolti</i>	<i>Importo (€)</i>
la Valla del Torbido	Dei Comuni Valle Del Torbido		
Laboratorio di Sperimentazione Territoriale Ecosostenibile – LSTE: riqualificazione a verde urbano, rigenerazione e inclusione sociale, sviluppo economico	Bova Marina	8	3.300.000
Co.N.Ne. (t) Te.R.S.I. – Costruire Nuovi Nessi Territoriali per una Riqualificazione Sociale e Inclusiva	Seminara	5	3.300.000
Piani Integrati Di Rigenerazione Di Aree Urbane E Di Parchi Pubblici	Feroleto Della Chiesa	9	2.800.000
Connessioni E Spazi Pubblici. Valorizzazione Dei Centri Urbani Attraverso La Creazione Di Parchi E Sistemi Lineari Di Verde Attrezzato	Cittanova	3	2.600.000
Cinquefrondi 2.0 – Smart Areas	Cinquefrondi	1	2.500.000
Redesign Urban	Roghudi	2	2.500.000
Interventi di efficientamento energetico delle strutture pubbliche, rigenerazione urbana, mobilità sostenibile e smart cities	Scido	7	2.500.000
Percorso di Riqualificazione urbana sostenibile dei litorali e recupero di aree degradate nei Comuni di Riace, Monasterace,	Riace	8	2.800.000

PNRR e Città Metropolitane

<i>Descrizione</i>	<i>Soggetto attuatore</i>	<i>Comuni coinvolti</i>	<i>Importo (€)</i>
Stilo, Stignano, Camini, Placanicca, Bivongi, Stilo			
Lavori di riqualificazione paesaggistica e ambientale del torrente Jerapotamo	Polistena	1	2.100.000
Tra Cielo E Mare – Un Percorso Green Ecosostenibile Alla Scoperta Di Un Habitat Dell’area Interna Dello Stretto	Cardeto	6	2.000.000
Rigenerazione Urbana Nei Comuni Di Montebello Jonico E Motta San Giovanni	Montebello Jonico	2	1.900.000
Parchi Urbani resilienti – rigenerazione – inclusione sociale – riqualificazione sostenibile nei comuni di: Samo, Bianco, Casignana, Caraffa Del Bianco, Sant’agata Del Bianco	Samo	5	1.800.000
Rinaturalizzazione delle aree costiere e fasce fluviali in ambito urbano dei Comuni di San Ferdinando e Rosarno	San Ferdinando	2	1.600.000
Progetto Integrato: Parco Urbano Multifunzionale “Nature&Health”	Staiti	3	1.500.000
Riqualificazione area in disuso da destinarsi alla realizzazione del “Parco dell’amicizia”	Taurianova	1	1.200.000
<i>TOTALE</i>		<i>87</i>	<i>118.596.100</i>

5.3.8. Il ruolo della CM

Sollecitate a proposito dell'innovatività di un processo di pianificazione così spedito e inclusivo, le persone intervistate avanzano diverse motivazioni legate alle caratteristiche stesse del programma di finanziamento: in primo luogo, ovviamente, il sistema di scadenze strette e rigide, che costringe ad una tempestiva attivazione per “non perdere i fondi”; d'altra parte però viene considerato positivamente anche il fatto che il finanziamento non fosse competitivo, ma garantisse risorse date e determinate a priori [intervista 1]. Infine, viene segnalata come nuova e decisiva la necessità, imposta dal programma di finanziamento, di pervenire a una proposta progettuale unitaria e coerente: al contrario, ad esempio, di quanto detto sopra riguardo al Piano di sviluppo e coesione, “stavolta non è che un comune può porre il marciapiede, e un altro i lampioni” [Intervista 2].

Se da un lato la pianificazione ha proceduto con speditezza e ha visto un intenso ed efficace dialogo tra CM e Comuni, più incerte sembrano però le aspettative per le fasi esecutive.

Un apposito protocollo è stato sviluppato dalla CM con Inviatalia per il supporto ai Comuni nella fase di progettazione esecutiva e nella gestione delle procedure di appalto. La CM sta sollecitando i Comuni capofila nell'espletamento delle procedure, ma è condivisa dalle persone intervistate la preoccupazione per la complessità delle procedure, l'entità degli interventi, la scarsa dotazione di personale qualificato negli enti comunali, e la difficoltà di coordinamento tra enti locali sia a livello politico che – soprattutto – tecnico [interviste 1 e 2]. Come abbiamo segnalato, ampie sono anche le incertezze che concernono ciò che dovrà accadere dopo la realizzazione dei lavori, quando un ingente numero di nuove infrastrutture e servizi dovranno essere gestiti e mantenuti reperendo risorse “ordinarie” e immaginando business plan sostenibili nel medio-lungo periodo.

Tabella 19 – punteggio PUI Reggio Calabria

<i>DIMENSIONE</i>	<i>PUNTEGGIO PUI</i>
Definizione della strategia	3
Elaborazione e selezione dei progetti	2
Progettazione esecutiva	2
Procedure di gara	2
Monitoraggio e rendicontazione	2
<i>Totale</i>	<i>11</i>

5.4. Conclusioni: una nuova (mezza) stagione?

Le vicende politico-amministrative della Città Metropolitana di Reggio Calabria sono decisamente tormentate fin dalla sua creazione, e i ritardi nell'avvio istituzionale e l'avvicendamento forzato della leadership hanno avuto importanti ricadute sulla sua capacità di produrre politiche pubbliche.

Entrata in funzione con due anni di ritardo rispetto alle altre CM a causa del lungo commissariamento del Comune capoluogo, opera dal 2017 ma si ritrova dopo quattro anni senza il suo vertice politico statutario a causa delle vicende giudiziarie che ne decretano la sospensione assieme a quella del suo vice. Contemporaneamente, si trova a dover negoziare con la Regione e con il Governo in due partite decisive: quella delle risorse, nella quale al pari delle Province calabresi parte con uno svantaggio notevole, e quella – connessa – delle funzioni, che la Regione prima toglie in toto e poi restituisce limitatamente a quelle della precedente Provincia.

In questo contesto di debolezza istituzionale e politica, è invece notevole l'attivismo del biennio 2021-2022, quando nel giro di pochi mesi vanno in approvazione il Piano della Mobilità sostenibile, il Piano di Sviluppo e coesione, il PUI e il Piano strate-

gico metropolitano. Questa contestualità è sicuramente dettata dalla pressione esercitata dalle opportunità di finanziamento, ma non è scontata vista la storica difficoltà di programmazione e spesa anche in presenza di significative opportunità esterne. D'altra parte, la contestualità di questi processi sostiene una notevole coerenza tra i diversi piani, e in particolare tra Piano strategico e PUI, che l'ente è però capace di declinare per allinearsi agli indirizzi dettati dallo specifico finanziamento.

Nel caso del PUI l'ente riesce anche a tessere due sistemi di governance innovativi per il territorio: la governance interistituzionale che lo vede imporre e coordinare la cooperazione tra Comuni nella predisposizione dei progetti; e la "governance rafforzata" che mette a sistema una Cabina di regia politica, strutture di supporto alla pianificazione, Centrale unica di committenza e protocollo con Invitalia a servizio dei Comuni. Questa capacità di innovazione è certamente spiegata in parte dalla quantità di risorse in gioco, che mettono la CM in posizione di forza rispetto agli interlocutori – a loro volta molto deboli e disposti a stare al gioco. Dall'altra parte si nota anche una capacità politica di giocare su una torsione distributiva della policy a tutto vantaggio della riduzione del conflitto e di una maggiore speditezza dei processi decisionali. Se da un lato può risultare sorprendente che tutto questo avvenga nel mezzo di una profonda crisi di leadership politica, con il Sindaco Falcomatà sospeso dal suo ruolo, si potrebbe ipotizzare che proprio la divaricazione delle leadership di CM e Comune capoluogo possa aver giocato a favore di un orientamento più autonomo e proattivo da parte dell'ente metropolitano. D'altra parte, è anche vero che Falcomatà stesso aveva impostato larga parte del lavoro, e nominato una squadra di consiglieri delegati più numerosa e più motivata rispetto al primo mandato [Interviste 2 e 3]

Sulle fasi esecutive e sulla gestione futura delle infrastrutture finanziate dal PUI pesano però almeno due elementi (più uno) che restano irrisolti. Il primo elemento è quello della debolezza strutturale dei Comuni e, in misura minore, della CM: il personale dei Comuni è quantitativamente e qualitativamente insufficiente a causa della frammentazione istituzionale e delle politiche assunzionali degli ultimi anni; l'apporto di qualche unità di personale agli uffici di pianificazione della CM non risolve il problema di un accentramento di molteplici nuove attività nel quadro di un ente che negli anni ha perso circa un terzo della sua dotazione organica; e il coinvolgimento di Invitalia può risolvere problemi contingenti ma non crea di per sé le condizioni per un futuro sostenibile. Il secondo elemento è quello del coinvolgimento del tessuto produttivo e del terzo settore nella gestione delle infrastrutture materiali e immateriali che saranno finanziate con il PUI: non aver progettato *ab origine* gli interventi con i soggetti che dovrebbero poi gestire servizi di mobilità innovativa, spazi verdi o quant'altro espone tutta l'iniziativa al rischio dell'abbandono e dell'inutilizzo di spazi e servizi. Infine, l'elemento di incertezza su cosa debba e possa essere la CM nei prossimi anni: se – come chiede la politica locale – un ente di gestione con nuove e più estese competenze operative, o – come positivamente sperimentato in questo biennio – un ente di pianificazione, programmazione e cooperazione interistituzionale.

Interviste

1. Dirigente – Città Metropolitana di Reggio Calabria
2. Sindaco di un comune e Consigliere delegato CM
3. Sindaco di un comune e Consigliere delegato CM

Conclusioni

Lo studio comparato dei tre casi consente di evidenziare significative diversità e alcune somiglianze relative a dimensioni che, a partire dal processo di definizione dei PUI preso in esame, aiutano a rispondere alle domande di ricerca, esposte nell'Introduzione: come sta evolvendo l'identità delle CM e quale direzione il loro consolidamento ha assunto in relazione alla dicotomia *government/governance*? In particolare, si evidenziano rilevanti variazioni in merito a: il ruolo giocato dall'ente metropolitano nel processo dei PUI; il rapporto con il comune capoluogo; le ricadute dell'esperienza dei PUI in termini di innovazione di contenuto e di processo; il modello emergente di Città Metropolitane.

1. *Le Città Metropolitane e i Piani Urbani Integrati: quale ruolo?*

Il principale ruolo giocato dalla CM di Bologna è quello di regia, ma di una regia *a monte*, che poggia su strumenti di pianificazione strategica e pratiche di *governance* metropolitana già consolidate nel momento di avvio del processo di elaborazione del PUI. Strumenti di pianificazione strategica (PSM, PUMS, PTM) che hanno guidato l'intero processo, orientato le proposte dei Comuni e consentito la selezione dei progetti presentati. Pratiche di *governance* che vengono da

una storia più che decennale di associazionismo intercomunale (cooperazione istituzionale), con Unioni di comuni stabili che dialogano con la CM e sono ampiamente rappresentate nei suoi organi (anche attraverso l'innovativo Ufficio di Presidenza). Un assetto di significativa integrazione territoriale (con l'89,1% dei Comuni in Unione) che consente di superare quella frammentazione incline ad alimentare dinamiche distributive nella programmazione dell'utilizzo dei fondi del PNRR e, in senso più generale, europei. Tutto ciò, unito al grado elevato di omogeneità politica del territorio metropolitano, ha creato le condizioni per la presentazione di un solo PUI per l'area metropolitana bolognese, un PUI che delinea una propria e specifica visione strategica del territorio: la Grande Bologna, città della conoscenza. Una visione unitaria, da declinarsi poi in più progetti e interventi integrati fra loro, già presente nel PSM e che ora, attraverso il PUI, può trovare realizzazione concreta, grazie anche al coordinamento costante e incisivo della CM.

Nell'esperienza del PUI, in linea con quelle precedenti del Bando Periferie e del programma PINQuA, la CM di Bologna mostra dunque una innegabile capacità di pianificazione strategica con un ruolo di impulso, coordinamento e regia sempre più consolidato e riconosciuto dai Comuni del territorio. Il ruolo tecnico della CM è invece rimasto, rispetto agli altri casi qui presentati, in secondo piano, presente in forma sussidiaria per i Comuni più fragili, ma a latere degli altri Comuni che hanno elaborato in autonomia le proprie proposte per la formulazione del PUI. La CM non ha elaborato o candidato progetti propri e il suo ruolo nella fase attuativa del PUI risulta circoscritto e solo sussidiario rispetto agli enti comunali. Tuttavia, una capacità tecnica, oltre che strategica, della CM di Bologna è emersa nella fase di selezione dei progetti candidati alla composizione del PUI, progetti che sono stati veri-

ficati, e successivamente certificati, proprio nella loro fattibilità tecnica. Tale selezione, operata sulla base di criteri non solo tecnici ma anche strategici, è stata piuttosto incisiva portando a scegliere 4 progetti su 66 presentati. L'esperienza del PUI, dunque, prospetta e conferma la natura della CM di Bologna come ente leggero, essenzialmente di *governance*, che indirizza, stimola, coordina e supporta l'azione dei Comuni e delle Unioni del territorio nel quadro di una pianificazione strategica metropolitana incisiva.

Nel caso di Milano sembra delinearsi un ruolo ibrido della Città Metropolitana o, se si vuole, una fase di transizione ancora da finalizzare. Da un lato, in 3 PUI su 4 l'ente svolge chiaramente un ruolo di coordinamento e supporto di iniziative locali piuttosto che un ruolo autonomo (Fedeli, 2017, p. 270-272). Dall'altro, la CM è soggetto progettista e attuatore di un PUI intero. Al contempo, tutti i PUI, declinati in decine di interventi, contribuiscono esplicitamente e coerentemente, ciascuno per la propria parte, all'attuazione di strategie della CM stessa come la Rete Verde Metropolitana individuata dal PTM (PUI COME_IN), le strategie del PSM di recupero e riqualificazione degli spazi urbani consolidati (COME_IN e M.I.C.A.), il Biciplan della Città metropolitana (PUI CAMBIO). L'opportunità dei PUI, tappa più recente dell'esperienza metropolitana in tema di rigenerazione e sviluppo locale, dall'interno dell'ente¹ viene dunque interpretata in termini di graduale consolidamento di un'azione propulsiva e di regia da parte della CM:

a partire dal bando Periferie 2016 e ora con le azioni dedicate alle Città metropolitane del PNRR, ci si è avviati verso un

¹ L'autrice del testo citato è Direttore del Settore Pianificazione territoriale generale e rigenerazione urbana della Città metropolitana di Milano.

progressivo ma non facile superamento delle resistenze localistiche e, per contro, verso una seppur ancora tiepida adesione a un approccio *win-win* offerto dalla dimensione sovralocale della rigenerazione. Nel corso di queste esperienze, la condivisione dei progetti si sta dimostrando vantaggiosa per tutti coloro che vi aderiscono: Comuni, operatori delle trasformazioni, soggetti del terzo settore e del sociale (Botto 2022b, p. 55).

La Città Metropolitana di Reggio Calabria nel biennio 2021-2022 riesce a ritagliarsi un ruolo di regia e di coordinamento tecnico decisamente nuovo e sostanzialmente sostitutivo rispetto a un tessuto di governo comunale debole e frammentato. Nella quasi totale assenza di forme strutturate e consolidate di cooperazione intercomunale, in un contesto geografico e politico frammentato, e in un quadro caratterizzato da enti locali piccoli, isolati, e con strutture tecniche e bilanci deboli, la CM aveva per anni rimandato l'approvazione perfino del Piano strategico, documento centrale per lo sviluppo di azioni e programmi di intervento nell'ottica di ente di area vasta previsto dalla Legge Delrio e dallo Statuto. Nei mesi dell'elaborazione del PUI è evidente un cambio di passo, caratterizzato da: in primo luogo, l'attivazione di una Cabina di regia per il coordinamento politico delle azioni dei diversi settori dell'ente; un attivismo delle strutture tecniche, in particolare del Settore pianificazione che accumula responsabilità crescenti in ambiti trasversali; una capacità di coordinamento della progettazione comunale, che viene usata per indirizzare verso la cooperazione e verso la coerenza di complessiva del PUI.

La CM è riuscita quindi, in poco tempo, a catalizzare tre elementi che erano mancati in precedenti fasi della sua vita istituzionale e in precedenti tornate di programmazione di spesa di fondi europei e nazionali: un coordinamento politico

interno – che le persone intervistate attribuiscono a una compagine di deleghe ben articolata e affidata a persone motivate e attive – incarnato nella Cabina di regia; un attivismo programmatico, che porta alla definizione della strategia “Aspromonte in città” – che le persone intervistate descrivono come disegno innovativo capace di portare a coerenza iniziative vecchie e nuove – centrato in primo luogo nel Settore pianificazione dell’ente che funge anche da struttura tecnica della Cabina di regia; un ruolo di coordinamento e pungolo sui Comuni, certo facilitato dalla disponibilità di risorse del PUI ma che non era scontato, viste le precedenti esperienze di programmazione e pianificazione.

2. Il rapporto fra la Città Metropolitana e il Comune capoluogo: un nodo critico?

Nel PUI unitario della CM di Bologna gli interventi sono finanziariamente concentrati nel Comune capoluogo a cui va il 75% delle risorse (per 6 interventi su 19). Ciò non sorprende se si considera, da un lato, il peso demografico (quasi il 40% dei cittadini dell’area) ed economico del centro metropolitano e, dall’altro, la maggiore capacità di attrazione del Comune di Bologna in relazione alla strategia scelta dal PUI che insiste sulla creazione, rigenerazione e valorizzazione di poli culturali. Il dato più sorprendente, nella prospettiva comparata di questo studio, risulta essere un altro, ovvero la scelta di integrare i vertici amministrativi e vari uffici della CM con quelli del Comune capoluogo. Si tratta di un’evoluzione che, sebbene innovativa, al punto da prospettare un nuovo modello di CM nel panorama nazionale, rischia di compromettere, nel medio-lungo termine, l’autonomia della CM. L’integrazione amministrativa fra la CM e il Comune capoluogo, già avvia-

ta nell'esperienza bolognese, ha conosciuto impulso dal PNRR che ha portato alla costituzione di una comune Cabina per i fondi PNRR (ed europei). Tale Cabina ha assunto un ruolo strategico incisivo, puntando non solo a coordinare gli interventi finanziati dal PNRR ma anche a rafforzare la capacità dell'area di attrarre e finalizzare risorse finanziarie utili alla realizzazione del PSM. In tale prospettiva, essa opera per potenziare la funzione di interlocuzione con i livelli di governo superiori (regionale, nazionale ed europeo) che offrono le principali opportunità di finanziamento, con ricadute utili per la CM ma pure per il Comune capoluogo, data la sua natura integrata.

La Città Metropolitana di Milano ha effettivamente 'delegato' al Comune capoluogo un intero PUI, pure in gran parte coerente con la strategia metropolitana di rigenerazione territoriale, analogamente a quanto hanno fatto altre CM con un grosso capoluogo come Napoli, Roma, e Torino. Del resto, è innegabile come la CM svolga innanzitutto un ruolo sussidiario nei confronti degli enti locali del territorio piuttosto che del capoluogo. Nel caso dei PUI come in altri settori d'attività (stazione unica appaltante, reclutamento del personale, ecc.) il coordinamento e supporto esercitati dalla CM si rivolge innanzitutto ai Comuni medio-piccoli, avendo i grossi Comuni – che nel territorio milanese sono parecchi – la capacità di procedere da soli.

In maniera non dissimile dal caso milanese, e coerentemente con la geografia che connota la Provincia reggina, il Comune di Reggio Calabria appare piuttosto marginale nei processi osservati nel nostro studio, e più in generale nella vita della Città Metropolitana che sembra soprattutto indirizzata al coordinamento dei comuni medio-piccoli. A Reggio viene riservato un importante intervento nel PUI, del valore di venti milioni di euro, ma i suoi organi e la sua leadership po-

litica non emergono come centrali in alcuna fase o aspetto del processo. Naturalmente, un peso rilevante ha il fatto che il sindaco metropolitano e sindaco del capoluogo è sospeso dal suo ruolo in tutte le fasi dell'elaborazione del PUI, e a sostituirlo in Comune e in CM sono due vicesindaci distinti. Se da un lato sembra ipotizzabile che proprio questa anomalia abbia permesso alla CM di agire con più margini di manovra, dall'altro le persone intervistate attribuiscono l'avvio della Cabina di regia – e quindi della nuova fase di attivismo – a scelte fatte dal Sindaco Falcomatà prima della sospensione.

3. *Quale innovazione?*

L'esperienza del PUI a Bologna pare ricondursi a modalità operative, strategie metropolitane e pratiche politico-istituzionali già consolidate, in un quadro culturale ben definito: da un lato, la cultura politica dell'associazionismo e della cooperazione istituzionale, dall'altro la cultura amministrativa della programmazione molto radicata grazie anche alla *legacy* della ex-Provincia. Tuttavia, la necessità di bilanciare la distribuzione dei fondi provenienti da diversi programmi europei e/o nazionali sul territorio, a fronte di interventi sempre più selettivi – come lo stesso PUI, data la già ricordata selezione di 4 su 66 progetti – è una delle ragioni che ha portato alla creazione della Cabina di regia per i fondi PNRR ed europei, come visto integrata fra il Comune capoluogo e la CM, attraverso la quale si cerca di assicurare il finanziamento di tutti i progetti presentati dai Comuni e dalle Unioni qualora coerenti con le strategie metropolitane definite nel PSM. La Cabina si configura quindi come una innovazione che ha potenziato gli strumenti di governo dell'area vasta, e con una

funzionalità di carattere permanente, non limitata cioè al solo PNRR.

Anche a Milano è stata costituita, già dal 2018-19 (con una denominazione diversa dall'attuale), la struttura 'Programmi di finanziamento europeo'. Essa ha il compito di coordinare le azioni delle diverse Direzioni dell'ente e pure dei Comuni in tema di partecipazione ai bandi europei e di informazione sulle opportunità offerte dall'UE in termini di finanziamenti e reti di partenariato (Città Metropolitana di Milano 2021, p. 19-22). A questo servizio è stata assegnata la funzione di segreteria tecnica della Cabina di regia del PNRR. Esso, quindi, svolge le attività di: coordinamento operativo delle procedure di attuazione dei progetti finanziati con verifica del rispetto degli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo; elaborazione di periodici rapporti informativi alla Cabina di regia sulla base degli esiti del monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti; individuazione e segnalazione alla Direzione generale di soluzioni ed azioni correttive per il superamento di eventuali criticità; promozione e coordinamento delle attività di rafforzamento della capacità amministrativa e semplificazione delle procedure, comprese le attività degli esperti arruolati per il PNRR.

Nel caso di Reggio Calabria si possono notare le innovazioni più significative, in quanto la riscontrata capacità di messa a sistema della progettazione comunale è decisamente in controtendenza rispetto alla gestione di precedenti finanziamenti e programmi nazionali ed europei. Da un lato contatto la non-competitività del bando, che ha assicurato risorse certe, dall'altro lato le regole stesse che hanno permesso alla CM di giocare un ruolo pivotale e l'hanno messa in condizione di poter "costringere" i Comuni alla collaborazione grazie alla leva distributiva di ingenti risorse certe. Si aggiunge a questi fattori la sostanziale assenza della Regione e della neo-

insediata giunta Occhiuto, impegnata nell'avvio della legislatura regionale. Altre due importanti innovazioni caratterizzano il lavoro della CM sui PUI: l'insediamento della Cabina di regia, che struttura il coordinamento politico delle azioni legate al PNRR; e l'avvio del protocollo con Invitalia, che nelle fasi di progettazione esecutiva e conduzione dei lavori sosterrà il tessuto debole e frammentato delle tecnostutture municipali. Più debole l'innovazione nell'ambito della consultazione e partecipazione delle parti sociali, del terzo settore e della cittadinanza; al di là dell'inclusione di categorie selezionate nella Cabina di regia, ogni coinvolgimento di soggetti non istituzionali è rinviato alle fasi di implementazione e gestione a regime degli interventi previsti dal PUI. Come, peraltro, negli altri casi qui analizzati.

4. *Quale modello di Città Metropolitana?*

Riprendendo i quesiti sollevati nell'Introduzione del presente lavoro, è possibile osservare come l'esperienza dei PUI abbia dato una risposta, seppur parziale, all'interrogativo *quale governo metropolitano per quali problemi*. I PUI hanno indicato chiaramente su quali problemi, ovvero politiche, la CM può giocare un ruolo strategico e incisivo – le politiche di rigenerazione urbana e, in senso lato, di sviluppo del territorio. Tuttavia, resta indeterminata o, meglio, declinata in modo variabile la forma assunta dal governo metropolitano.

Il caso di Bologna prospetta una forma innovativa, interamente incentrata sul concetto di *governance*. È il caso, fra quelli studiati, dove più basso risulta essere l'indice di autonomia (8 su 15 – Figura 4) in quanto, come sopra indicato, il PUI si compone di progetti e interventi elaborati in autonomia dagli enti del territorio e non dalla CM, che avrà un ruolo limitato

anche nella fase attuativa. Un quadro che pare coerente con la scelta fatta nel contesto bolognese di riconoscere alla CM un ruolo essenzialmente di *governance* e, contestualmente, di integrare vari uffici nonché i vertici amministrativi della CM con quelli del Comune capoluogo. Ciò non significa che la CM non mantenga, al momento, una propria fisionomia distinta, con la rappresentanza di tutti i Comuni e le Unioni del territorio al proprio interno. Tuttavia, si conferma come un ente non di *government* bensì di *governance*, volto ad assicurare impulso, dialogo e coordinamento per lo sviluppo strategico dell'area metropolitana. L'attore di *government* dell'area vasta risulta essere, di fatto, il Comune capoluogo, sebbene esso operi in rapporto stretto e in associazione con gli altri Comuni e le Unioni grazie proprio alla CM. Resta da comprendere se questa evoluzione "capoluogo-centrica" rappresenti o meno una cesura rispetto al percorso ad oggi seguito da questa Città. Come evidenziato nel terzo capitolo, fin dall'approvazione della Legge Delrio la CM di Bologna ha abbandonato il ruolo della ex Provincia come ente di area vasta, puntando alla costituzione di un nuovo ente, attraverso il quale valorizzare e consolidare l'esperienza di *governance* dal basso già sperimentata in forma volontaria. Ciononostante, la crescente integrazione con il Comune capoluogo, prospetta una trasformazione che pare andare oltre il percorso di sviluppo (*path*) ad oggi seguito, seppure in una forma ancora riconducibile al quadro, per molti versi aperto e indeterminato, della Legge Delrio.

Nel caso di Milano, come già affermato, si ravvisa un modello ibrido. Da un lato, il PUI COME_IN rappresenta un'opportunità per il consolidamento della capacità di regia dell'ente nell'esercizio della propria funzione fondamentale di promozione e coordinamento dello sviluppo territoriale. Dall'altro lato, persiste un ruolo di *government* nella Città Me-

tropolitana, di gestione diretta di funzioni e realizzazione di investimenti, analogamente a quanto la Provincia esercitava, che è ravvisabile nel PUI CAMBIO e, in parte, nel PUI Città Spugna; ciò rivela l'immagine di un ente anche dotato di propria autonoma capacità progettuale ed attuativa.

Nel caso di Reggio Calabria, dopo lunghi anni di stasi e incertezza, l'elaborazione dei PUI sembra delineare finalmente un disegno di Città metropolitana; questo appare orientato al modello dell'ente di area vasta che guida e sostiene politiche di pianificazione territoriale e sociale contribuendo a tessere relazioni interistituzionali fino ad oggi molto deboli. Il modello che si va delineando resta però molto fragile e instabile, se solo si considera che la regione non ha mai adempiuto alla previsione della Legge Delrio di ridisegnare il sistema delle competenze, e che quella che stiamo osservando è solo la prima fase di un processo articolato e complesso, che si svolge peraltro in assenza di una leadership politica netta.

5. Dalla Legge Delrio al PNRR: verso il consolidamento delle Città Metropolitane?

Nei casi studiati si ravvisano segnali di rafforzamento del ruolo strategico delle Città Metropolitane, seppur con forme variabili, come attesta la varianza dell'indice elaborato in questo studio (Figura 4). Ciò sembra confermare l'emergere della dinamica di differenziazione tra gli enti metropolitani italiani, anticipata nel primo capitolo. Differenziazione che, peraltro, è cifra costitutiva del nuovo assetto del livello 'intermedio' di governo disegnato dalla l. 56/2014, che opera nette distinzioni di ruolo, attraverso l'attribuzione diversificata di funzioni tra Province e Città Metropolitane, entrambe enti costitutivi della Repubblica. Ulteriore diversificazione è quella, sem-

pre frutto della medesima normativa, operata in autonomia dalle Regioni nelle loro scelte di delegare eventuali funzioni a tali enti, come visto nel paragrafo 1.2.

Ebbene, la differenziazione nell'esperienza dei PUI traspare innanzitutto nelle logiche di processo. Anche solo i tre casi analizzati dimostrano scelte e percorsi diversi, alcuni parzialmente ancorati a logiche antiche, ma tuttora legittime, di *government* (Milano), altri di rinnovata interpretazione dell'ente come perno di un assetto di *governance* (Bologna), altri caratterizzati dall'emergere – proprio grazie a questa esperienza – di un ruolo strategico di coordinamento, raccordo, impulso alle politiche locali di sviluppo (Reggio Calabria).

La diversificazione caratterizza altresì i contenuti dei Piani Integrati, che le Città Metropolitane italiane hanno ritenuto così cruciali ed indifferibili da inserirli in uno dei pochi strumenti del PNRR interamente dedicati alla dimensione metropolitana. Alcune Città (per esempio, Catania e Torino) nell'individuare i progetti e i relativi soggetti attuatori hanno preferito logiche distributive per territori, mentre altre hanno optato per strategie tematiche da declinare in interventi di area vasta nel campo del verde, dei luoghi di comunità, dell'*housing*, dello sport, della cultura e conoscenza, della mobilità. Napoli e Roma, che hanno presentato il maggior numero di PUI, dispiegano entrambe le logiche in Piani diversi.

Per quanto riguarda l'ambito di *policy* nei quali questi Piani si collocano (rigenerazione e sviluppo territoriale), pertanto, le logiche d'azione sono plurime. I PUI assemblano numerosi progetti che servono a realizzare la pianificazione metropolitana (PSM, PTM, PUMS) che altrimenti, in assenza di questa opportunità, avrebbero potuto restare, in buona parte dei casi, lettera morta. Nondimeno, su scala nazionale i PUI difficilmente possono essere descritti come una politica pubblica coordinata e integrata ma, al contrario, tendono a riflettere

priorità di *policy* settoriali e, pertanto, risultano in un approccio piuttosto frammentario. Essi si collocano nell'alveo di significative esperienze precedenti in tema di rigenerazione urbana e territoriale (Bando Periferie, PINQuA, PON Metro) e tuttavia, avendo delegato alla periferia la definizione dei Piani integrati, il programma nazionale risulta complessivamente debolmente integrato, se non disorganico. D'altro canto, il vincolo temporale è stato palesemente critico. In un lasso temporale di pochi mesi (novembre 2022 – marzo 2023) le CM hanno dovuto: familiarizzarsi con il nuovo strumento dei PUI, dai più inaspettato; optare per la/le strategia/e di rigenerazione e sviluppo metropolitano da privilegiare; creare un processo di condivisione e coprogettazione con i Comuni; raccogliere e/o elaborare i progetti; vagliarli in un'istruttoria articolata e non semplice, date le dimensioni e il carattere multidimensionale di molti progetti; predisporre ed inoltrare al Ministero le proposte di Piani integrati. Il tutto in un quadro caratterizzato dall'assenza di una politica urbana nazionale dotata di una qualche stabilità e coerenza. Pertanto, logicamente i percorsi e le soluzioni adottate dalle CM sono state diverse, come l'indice proposto si sforza di rilevare.

Su scala locale, seppur frutto – anche se non in tutti i casi – di strategie di area vasta dispiegate nei vari documenti pianificatori delle Città Metropolitane, il disegno complessivo dei PUI lascia trasparire una logica per progetti (settoriali e/o territoriali) più che una logica di autentica pianificazione di area vasta², con la parziale eccezione di Bologna. Una logica,

² In questo non paiono perfettamente allineati con la *mission* assegnata alle Città Metropolitane dalla l. 56/2014, il cui comma 44 attribuisce loro, tra le altre, le funzioni di: adottare e aggiornare annualmente un piano strategico triennale “che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle

peraltro, già intravista oltre trent'anni fa, quando Bruno Dente definiva “governare la metropoli attraverso i progetti” come “cercare di fissare delle mete, certo parziali e provvisorie, e mettere in opera strumenti per raggiungerle (...) a patto di rompere esplicitamente con una tradizione che vede nella creazione di ‘super-governi’ incaricati del coordinamento globale di tutto e tutti la soluzione ai problemi” (Dente 1990b, p. 242 e 244).

Vero è, come già menzionato (par. 1.3), che le Città Metropolitane sono state qualificate come enti “prevalentemente relazionali”, o “prevalentemente di *governance*” per le comunità metropolitane, e non già come un livello di governo sovraordinato agli enti locali, dotato di competenza generale. Ciononostante, essendo il significato di ‘prevalentemente’ diverso da ‘esclusivamente’, a questi enti è pure richiesto di esercitare – per rispondere alle domande di ricerca esposte nell’Introduzione – un deciso ruolo di regia in quanto soggetto istituzionalizzato, attrezzato con adeguate capacità di elaborazione strategica, autonomo, legittimato. Se oggi “la sfida della dimensione metropolitana della rigenerazione pare profilarsi come un’evoluzione dalla cooperazione per la realizzazione di opere pubbliche”, quindi di progetti, “alla condivisione di progetti rigenerativi di comunità territoriali” (Botto 2022b, p. 55), tale ruolo di regia e impulso è indispensabile.

In conclusione, si può ripartire da quanto esposto nei capitoli introduttivi: da un lato, certamente, la Legge Delrio asse-

funzioni dei comuni e delle unioni di comuni”; pianificare il territorio “anche fissando vincoli e obiettivi all’attività e all’esercizio delle funzioni dei comuni”; strutturare “sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici”; gestire “mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale”; esercitare la “promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale”.

gna alle CM un mandato di ente di coordinamento strategico di area vasta, estraneo a una logica gerarchica e di *government*, disegnando un sistema di pianificazione e *governance* multilivello; dall'altro, la stessa legge contiene però contraddizioni e margini di manovra che lasciano ampiamente indeterminato il futuro ruolo delle CM.

Dentro questo quadro, l'impatto più importante del PNRR, testimoniato dal nostro studio sui PUI, è quello di mettere in luce quanto nell'ultimo decennio le diverse CM abbiano percorso strade differenti nel loro consolidamento, costringendo a una accelerazione questi processi grazie alle risorse di cui ha dotato questi enti. A futuri studi sull'implementazione e sugli *outcome* dell'attuazione dei PUI si rimanda la possibilità di valutare se da questa fase emergeranno modelli diversificati stabili, o se la questione metropolitana vivrà nuove fasi di incertezza.

Riferimenti bibliografici

Agusto, S. (2018), “La città metropolitana di Bologna e lo sviluppo economico dell’area vasta”, *Urban@it, working papers*, Rivista online <https://www.urbanit.it/rivista-online/>.

ANCI Lombardia – IFEL (2022), *I Comuni della Lombardia 2022*. <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/2022331248-i-comuni-della-lombardia-2022-online-il-volume-che-descrive-i-comuni-lombardi/anci.lombardia.it>.

Baldi, B., Capano, G., Lizzi, R. e Natali, D. (2009), “*Government e governance* per le politiche locali e metropolitane”, *Amministrare*, 39(2), pp. 299-338.

Balducci, A., Fedeli, V., e Pasqui, G. (2011) a cura di, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions. City of Cities: A Project for Milan*, Londra, Routledge.

Bertoni, F. e Apollonio, A. (2018), “La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell’area metropolitana bolognese”, *Autonomie locali e servizi sociali*, 41(1), pp. 33-52.

Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari-Roma, Laterza.

Bolgherini, S. (2015), *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino.

Bolgherini, S., Lippi, A. e Maset, S. (2016), “In mezzo al guado. La governance subregionale fra vecchie province e nuove aree vaste”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 11 (3), pp. 341-371.

Botto, I.S. (2022a), “Comunità metropolitane e reti di prossimità. L’esperienza della Città metropolitana di Milano”, *Urbanistica Informazioni*, 50, n. 305, pp. 17-19.

Botto, I.S. (2022b), “Il valore della condivisione per la rigenerazione a scala metropolitana”, *Urbanistica Informazioni*, 50, n. 305, pp. 55-58.

Camera dei Deputati (2020), *Città Metropolitane e province*, Roma, Servizio Studio.

Caporale M. (2015), “L’attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo”, *Istituzioni del Federalismo*, 36(4), pp. 949-973.

Citroni, G., Falcone, G. e Galanti, M.T. (2016), “Chi vivrà vedrà. Le arene metropolitane tra Legge Delrio e referendum costituzionale”, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 11 (3), pp. 373-398.

Citroni, G., Lippi, A. e Profeti, S. (2019), *In the Shadow of Austerity: Italian Local Public Services and the Politics of Budget Cuts*, in A. Lippi e T. N. Tsekos (a cura di), *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, Cham, Palgrave Macmillan, pp. 115-140.

Città Metropolitana di Bologna, (2016), *Relazione di inizio mandato 2016-2021 della Città metropolitana*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2017), *Le linee di mandato 2016-2021 della Città metropolitana*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2018a), *Le Unioni di Comuni dell’area metropolitana bolognese. Lo stato di salute*. Report e analisi degli incontri sul territorio. Bologna

Città Metropolitana di Bologna, (2018b), *Piano Strategico Metropolitano di Bologna (PSM 2.0) 2018*. Bologna.

Riferimenti bibliografici

Città Metropolitana di Bologna, (2018c), *Piano di riassetto organizzativo*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2019), *Piano urbano della mobilità sostenibile*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2020), *Piano territoriale metropolitana. Sintesi divulgativa*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2021a), *Relazione di fine mandato 2016-2021 della Città metropolitana*, Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2021b), *Convenzione Quadro per la Collaborazione Istituzionale fra Città Metropolitana, Unioni e Comuni non associati*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2022a), *La Grande Bologna. Per non lasciare indietro nessuno. Linee di mandato 2021-2026 della Città metropolitana*, Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2022b), *Relazione di inizio mandato 2021-2026 della Città metropolitana*. Bologna.

Città Metropolitana di Bologna, (2022c), *Conferenza metropolitana dei sindaci del 21.01.2022*, videoregistrazione disponibile su <https://www.cittametropolitana.bo.it/>.

Città Metropolitana di Bologna, (2022d), *Piano Urbano Integrato “Rete metropolitana della Conoscenza. La Grande Bologna”*, Bologna.

Città Metropolitana di Milano (2019), *Milano Metropolitana al futuro. Piano strategico triennale del territorio metropolitano. Aggiornamento 2019*, Milano. https://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/Piano_Strategico_2019_2021/doc/Piano-strategico-2019_2021.pdf.

Città Metropolitana di Milano (2021), *Relazione di fine mandato anno 2020*, <https://www.cittametropolitana.mi.it/bilancioidimandato/>.

Città Metropolitana di Reggio Calabria (2022a), *Piano di Sviluppo e Coesione*. Versione aggiornata disponibile a: <https://www.cittametropolitana>

.rc.it/canali/piano-di-sviluppo-e-coesione-psc/versione-aggiornata-del-psc-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria (accesso 30 gennaio 2023).

Città Metropolitana di Reggio Calabria (2022b), *Piano Strategico Metropolitano*, Reggio Calabria.

Cole, A. e Pasquier, R. (2015), “The Breton Model Between Convergence and Capacity”, *Territory, Politics, Governance*, 3(1), pp. 51-72.

Comune di Imola (2022), *Proposta di programma di riqualificazione del Complesso Osservanza in Imola*, Imola.

Corsi, E. e Sacchi, F. (2019), “Milano metropolitana al futuro. Il piano strategico 2019-2021”, *Urbanistica Informazioni*, 46 (287-288), pp. 73-76.

Crivello, S. e Staricco, L. (2017), “Institutionalizing Metropolitan cities in Italy. Success and limits of a centralistic, simplifying approach”, *Urban Research & Practice*, 10(2), pp. 228-238.

DARA – Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (2017), *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Bologna*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Dente, B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Dente, B. (1990a), “Metropolitan governance reconsidered, or how to avoid errors of the third type”, *Governance*, 3(1), pp. 55-74.

Dente, B. (1990b), “Metropoli per progetti?”, in B. Dente, L. Bobbio, P. Fareri e M. Morisi (a cura di), *Metropoli per progetti. Attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino, pp. 221-244.

Dente, B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino.

Di Mascio, F. e Natalini, A. (2022), “Il PNRR e la capacità amministrativa”, *Rivista Il Mulino*, <https://www.rivistailmulino.it/a/il-pnrr-e-la-capacit-amministrativa>.

Domorenok, E., Graziano, P. e Polverari, L. (2020), “Capacità istituzionali e amministrative e Strategie integrate di sviluppo urbano sostenibile”, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34 (1), pp. 171-191.

DPC – Dipartimento per le politiche di coesione (2020), *Mappa aree interne*, <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/lavori-preparatori-snai-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/>

Fabbricatti, K. (2016), “Bologna. Smart community e Smart governance”, in R. Papa, C. Gargiulo e R. Battarra (a cura di), *Città metropolitane e Smart governance. Iniziative di successo e nodi critici verso la Smart City*, Napoli, FedOAPress, pp. 92-130.

Fabbrini, S., Di Palma, G. e Freddi, G. (2000), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata degli anni Novanta*, Bologna, Il Mulino.

Fargion, V., Morlino, L. e Profeti, S. (2006), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, Il Mulino.

Fedeli, V. (2017), “Metropolitan Governance and Metropolitan Cities in Italy: Outdated Solutions For Processes of Urban Regionalisation?”, *Raumforsch und Raumordnung – Spatial Research and Planning*, 75(3), pp. 265-274.

Ferrera, M. e Gualmini, E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino.

Gabellini, P., Proli, S. e Tondelli, S. (2017), “La città metropolitana di Bologna”, in G. De Luca e F. Moccia (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Roma, Colibrì, pp. 159-206.

Hall, P. A. e Taylor, R. C. R. (1996), *Political Science and the Three New Institutionalisms*, MPIFG Discussion Paper 96/6, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

INU – Istituto Nazionale di Urbanistica (2022), *I piani urbani integrati delle Città metropolitane. I casi di Venezia e Bologna*. <https://www.inu.it>

/leggi/13681/i-piani-urbani-integrati-delle-citta-metropolitane-i-casi-di-veneziana-e-bologna.html.

Italia Domani (2021a), *I Comuni e le Città nel PNRR: le risorse e le sfide*, <https://italiadomani.gov.it/it/news/comuni-citta-e-pnrr-gli-incontri-sulle-risorse-da-utilizzare-e1.html>.

Italia Domani (2021b), *I Comuni e le città nel PNRR: le risorse e le sfide*, slide. <https://www.italiadomani.gov.it/it/strumenti/documenti/archivio-documenti/le-slide-dell-iniziativa-i-comuni-e-le-citta-nel-pnrr-le-risorse.html> (accesso il 12 gennaio 2023).

Lanzalaco, L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

Lanzani, A. (2005), “Ripensando Milano e la mega city region milanese”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 84, pp. 137-194.

Lefèvre, C. (1998), “Metropolitan government and governance in western countries: a critical review”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9-25.

Leonzio, F. (2022), “Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario”, *federalismi.it*, n. 3/2022, pp. 114-139.

Lippi, A. (2011), “Evaluating the ‘Quasi Federalist’ Programme of Decentralisation in Italy since the 1990s: A Side-effect Approach”, *Local Government Studies*, 35(5), pp. 495-516.

March, J. G. e Olsen, J. P. (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78(3), pp. 734-749.

Ministero dell'Economia, (2016), *PON Città metropolitane 2014-2020. Documento di sintesi*, Roma <http://www.ponmetro.it/>.

Mirfakhraie, M. (2018), “La Città metropolitana di Bologna a quattro anni dalla sua istituzione. Un'analisi sul campo”, *Istituzioni del Federalismo*, 39(3-4), pp. 917-941.

Mobilio, G. (2018), “I diversi “modelli” di Città metropolitana a partire dai primi quattro anni di esperienza istituzionale”, *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, Rivista online <https://www.osservatoriosullefonti.it/>.

Napoli, C. (2019), “La smart city tra ambizioni europee e lacune italiane: la sfida della sostenibilità urbana”, *Le Regioni*, 47(2), pp. 445-481.

Parlamento Europeo – European Parliamentary Research Service (2022), EU strategic autonomy 2013-2023. From concept to capacity, briefing luglio 2022, Bruxelles, PE 733.589.

Pasquier, R. (2016), Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française, *Revue internationale de politique comparée*, 23(3), pp. 327-353.

Piattoni, S. (2020), *The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press.

Pizzetti, F. (2015), “Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale”, *federalismi.it*, Rivista online, 17 giugno, <https://federalismi.it/>.

Pomilio, F. (2003), “Milano. Il ‘Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche’: un caso anomalo di pianificazione strategica?”, in T. Pugliese e A. Spaziantè (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, Franco Angeli.

Provincia di Milano e Dipartimento di Architettura e Pianificazione Politecnico di Milano (2007), *Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee. Progetto strategico Città di città*, Milano, Provincia di Milano.

Scaramuzzi, R. (2021), “La funzione “strategica” delle Città metropolitane”, *federalismi.it*, n. 9/2021, pp. 139-151.

Simoncini, A. e Mobilio, G., (2016), “L’identità delle Città metropolitane attraverso i loro Statuti: sintomi di una sindrome bipolare?”, *Le Regioni*, 44(4), pp. 669-708.

Tortorella, W. e Allulli, M. (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio.

- Tubertini, C. (2015), “La città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali”, *Urban@it, working papers*, Rivista online <https://www.urbanit.it/rivista-online/>.
- Tubertini, C. (2018), “La Città metropolitana nelle prime esperienze applicative: Il caso di Bologna”, *Urban@it, working papers*, Rivista online <https://www.urbanit.it/rivista-online/>.
- Vandelli, L. (2002), *Devolution e altre storie: paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Mulino.
- Vandelli, L. (2014), “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane”, *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, pp. 213-238.
- Vandelli, L. e Morisi, M. (2016), “Città Metropolitane e nuove aree vaste: dinamiche e prime esperienze”, in G. Pasqui, P. Briata e V. Fedeli (a cura di), *Secondo Rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 179-196.
- Viesti, G., Chiapperini, C. e Montenegro, E. (2022), “Le città italiane e il PNRR”, *Urban@it, working papers*, Rivista online <https://www.urbanit.it/rivista-online/>.
- Viesti, G. (2023) *In quali comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?*, Fondazione Con il Sud, Roma. <https://www.fondazioneconilsud.it/news/in-quali-comuni-il-pnrr-incontrera-maggiori-difficolta/>.
- Vinci, I. (2019), “Governing the Metropolitan Dimension: A Critical Perspective on Institutional Reshaping and Planning Innovation in Italy”, *European Journal of Spatial Development*, 17(1), pp. 1-21.
- Zimmermann, K. e Feiertag, P. (2022), *Governance and city regions: policy and planning in Europe*, New York, Routledge.
- Zuppetta, M. (2019), *Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori*, Rimini, Maggioli.

POLIDEMOS

Centro per lo studio della democrazia
e dei mutamenti politici

Volumi pubblicati

1. Damiano Palano (ed.), *State of Emergency. Italian Democracy in Times of Pandemic* (2022)
2. Damiano Palano, *Towards a Bubble Democracy? Notes for a Theoretical Framework* (2022)
3. Antonio Campati and Damiano Palano (eds.), *Democracy and Disintermediation. A Dangerous Relationship* (2022)
4. Valerio Alfonso Bruno (ed.), *Populism and Far-Right. Trends in Europe* (2022)
5. Damiano Palano (a cura di), *Il futuro capovolto. Per una mappa degli immaginari distopici del XXI secolo* (2022)
6. Brunetta Baldi, Giulio Citroni, Martino Mazzoleni, *PNRR e Città Metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati* (2023)

finito di stampare
nel mese di marzo 2023
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologica ecocompatibili

È passato quasi un decennio dall'entrata in vigore della Legge 56/2014 "Delrio", che dopo molti tentativi andati a vuoto istituiva le Città Metropolitane: enti intermedi, di secondo livello, che ereditavano i confini e le strutture delle vecchie province, ma che avrebbero dovuto svolgere nuovi ruoli. Attraverso la legislazione regionale e la propria autonomia statutaria e organizzativa, i nuovi enti sono andati sviluppandosi in direzioni diverse, a tratti ambigue, a cavallo tra *government* e *governance*, con maggiore o minore capacità di istituzionalizzarsi come interlocutori e mediatori stabili e autonomi nei processi di *policy* territoriali. Su questo percorso fragile e incerto di istituzionalizzazione si innesta il PNRR, con un intervento che investe direttamente e massicciamente le Città Metropolitane: i Piani Urbani Integrati (PUI). Questi mettono a disposizione quasi tre miliardi di Euro, ripartiti in maniera non competitiva tra gli enti metropolitani, per il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale, economico e ambientale, e per la riduzione delle situazioni di emarginazione e degrado. Il volume analizza il processo di elaborazione e i contenuti dei PUI, attraverso uno studio documentale di tutti i quattordici casi a livello nazionale e tre studi di caso approfonditi nelle Città Metropolitane di Bologna, Milano e Reggio Calabria. La ricostruzione dei contesti politici e istituzionali, la comparazione con le precedenti esperienze di programmazione e pianificazione territoriale, e lo studio dei processi decisionali e dei loro esiti permettono di indagare a che punto sia arrivata l'istituzionalizzazione di questi enti e come il PNRR possa essere fattore di consolidamento oppure di rottura del loro fragile equilibrio politico-amministrativo.

Brunetta Baldi è professoressa associata nell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, dove insegna Scienza dell'amministrazione e Nazionalismi e secessionismi.

Giulio Citroni è professore associato nell'Università della Calabria, dove insegna Scienza Politica e Analisi delle Politiche Pubbliche.

Martino Mazzoleni è professore associato nell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove insegna Political Science e Analisi delle Politiche Pubbliche.

PNRR e Città Metropolitane. La sfida dei Piani Urbani Integrati

BRUNETTA BALDI, GIULIO CITRONI,
MARTINO MAZZOLENI

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario
dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione);

librario.dsu@educatt.it (distribuzione)

web: www.educatt.it/libri

ISBN: 979-12-5535-096-5



euro 13,00