

Poteri e politiche territoriali in un contesto plurale: il sistema delle autonomie lombarde tra riforme e nuove sfide

Il sistema delle autonomie lombarde è da tempo investito da riforme significative, di impulso nazionale, regionale, ma anche comunitario, in risposta alle sfide socioeconomiche e territoriali e alle sollecitazioni provenienti dall'articolato e variegato contesto di attori e poteri locali e sovralocali. Nell'articolo si analizzerà l'impatto che le iniziative legislative più recenti (tra le quali la legge 56/2014), gli orientamenti della programmazione territoriale regionale, le riconfigurazioni spaziali dei principali fornitori di servizi urbani nel quadro delle crisi economico-finanziaria e pandemica hanno avuto sulle politiche regionali lombarde e sulla Città metropolitana di Milano, attraverso la riconfigurazione dei poteri territoriali. Nelle congiunture emergenziali, le funzioni gestionali e organizzative degli enti locali sono, infatti, tornate a essere centrali nella vita pubblica, a prescindere dalle criticità chiaramente esistenti nell'ambito del trinomio configurato da istituzioni/confini territoriali/funzioni assegnate. Nel contributo si proporrà un'indagine testuale e discorsiva dei documenti istituzionali volta a identificare le dinamiche multilivello che si vengono a delineare alle diverse scale e tra le diverse scale, privilegiando dunque un approccio istituzionale e un'analisi «attraverso gli strumenti» di governo del territorio.

Power and Territorial Policies in a Plural Context: The System of Local Autonomies in Lombardy between Reforms and New Challenges

Lombardy's local autonomy system has been undergoing significant reforms for some time now, driven by national, regional and EU initiatives, in response to socio-economic and territorial challenges and to the solicitations coming from the articulated and varied context of local and supra-local actors and powers. The article will analyse the impact that the most recent legislative initiatives (including Law 56/2014), the orientations of regional territorial planning, the spatial reconfigurations of the main providers of urban services, in the context of the economic-financial and pandemic crisis, have had on the regional policies of Lombardy and the Metropolitan City of Milan, through the reconfiguration of territorial powers. In emergency situations, the managerial and organizational functions of local authorities have, in fact, once again become central to public life, regardless of the criticalities clearly existing within the trinomial configured by institutions/territorial boundaries/assigned functions. This contribution will propose a textual and discursive investigation of institutional documents aimed at identifying the multi-level dynamics that emerge at different scales and between different scales, thus privileging an institutional approach and an analysis «through the instruments» of territorial government.

Pouvoirs et politiques territoriales dans un contexte pluriel : les collectivités territoriales en Lombardie entre réformes et nouveaux défis

Les collectivités territoriales de la Lombardie sont depuis quelque temps investies par des réformes significatives, d'impulsion nationale, régionale mais aussi communautaire, en réponse aux enjeux socio-économiques et territoriaux et aux sollicitations provenant du contexte articulé et varié des acteurs et pouvoirs locaux et supra-locaux. L'article analysera l'impact provoqué par les initiatives législatives les plus récentes (entre autres la loi 56/2014), les orientations de l'aménagement du territoire régional, les reconfigurations spatiales des principaux prestataires de services urbains sur les politiques régionales lombarde et sur la ville métropolitaine de Milan dans le contexte de la crise économique-financière et pandémique. Ces impacts impliquent une reconfiguration des compétences territoriales. Dans des situations d'urgence, les fonctions de gestion et d'organisation des collectivités territoriales sont en effet à nouveau au cœur de la vie publique, indépendamment des criticités existant clairement au sein du trinôme institutions/limites territoriales/fonctions assignées. L'article proposera une analyse textuelle et discursive des documents institutionnels visant à identifier les dynamiques multi-niveaux qui se dessinent à et entre différentes échelles, privilégiant ainsi une approche institutionnelle et une analyse « à travers les outils » de gouvernance du territoire.

Parole chiave: Lombardia, sistema delle autonomie locali, politiche territoriali, Milano

Keywords: Lombardy, system of local autonomies, territorial policies, Milan

Mots-clés : Lombardie, collectivités territoriales, politiques territoriales, Milan

Simonetta Armondi, Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – simonetta.armondi@polimi.it;

Matteo Bolocan Goldstein, Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Studi Urbani – matteo.bolocan@polimi.it;

Paolo Molinari, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Dipartimento di Storia moderna e contemporanea – paolo.molinari@unicatt.it

Nota: i paragrafi 3.1 e 4 sono da attribuire a Simonetta Armondi, il paragrafo 5 a Matteo Bolocan Goldstein, i paragrafi 1, 2 e 3.2 a Paolo Molinari, il paragrafo 6 in modo indiviso a tutti gli autori.



1. Introduzione

Nell'ultimo decennio il sistema delle autonomie lombarde è stato sottoposto a diverse sollecitazioni legislative, tra le quali quelle della 56/2014, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni*, cosiddetta legge Delrio. Le iniziative istituzionali che si sono via via succedute hanno, di volta in volta, oscillato tra, da un lato, un forte coinvolgimento degli enti locali – a tutti i livelli, in particolare a quello regionale – nella ricerca di economie di scala e di nuove soluzioni organizzative per il governo del territorio e, dall'altro, spinte ricentralizzatrici – indotte dal contesto di crisi economica e finanziaria prima e, successivamente, dalla crisi pandemica – con il conseguente indebolimento dell'azione pubblica decentrata (Bassanini e altri, 2016; Dini e Zilli, 2015; Fratesi, Pellegrini, 2013; Salone, 2013). Ciò detto, in un contesto regionale sottoposto a intensi cambiamenti socioeconomici e territoriali che travalicano i confini amministrativi, si osserva una pervicace resistenza dei perimetri istituzionali storici, i quali continuano a condizionare la dimensione spaziale delle politiche dell'azione pubblica e, addirittura, vanno a togliere significato alle innovazioni istituzionali più recenti (si pensi alla perimetrazione della Città metropolitana di Milano).

Alla luce di questa «resistenza» istituzionale e della difficoltà di approvazione di vere e proprie riforme, la strategia spesso adottata nelle varie iniziative legislative nazionali e regionali è consistita essenzialmente nel rinnovamento e nella risemantizzazione del ruolo che gli enti locali e le politiche pubbliche possono svolgere nella promozione dello sviluppo territoriale; da una parte, ciò sottolinea la volontà di conservare quanto di buono e funzionante è presente negli enti locali, dall'altra, conferma ulteriormente la difficoltà di svincolarsi dai perimetri storici consolidati. Di seguito analizzeremo, pertanto, l'impatto che, nel quadro delle crisi economico-finanziaria e pandemica, le iniziative legislative più recenti – tra le quali la legge 56/2014, gli orientamenti della programmazione territoriale regionale e le riconfigurazioni spaziali dei principali fornitori di servizi pubblici – hanno avuto sulle politiche regionali lombarde e sulla Città metropolitana, attraverso la riconfigurazione dei poteri territoriali. In una congiuntura eccezionale come quella segnata dall'emergenza epidemiologica da SARS-CoV-2 innescatasi nel febbraio 2020, le funzioni gestionali e organizzative degli enti locali sono, infatti, tornate a essere centrali nella vita pubblica, a

prescindere dalle criticità chiaramente esistenti nell'ambito del trinomio rappresentato da istituzioni/confini territoriali/funzioni assegnate.

Nel contributo si proporrà un'indagine testuale e discorsiva dei documenti istituzionali volta a identificare le dinamiche multilivello che si vengono a delineare alle diverse scale e tra le diverse scale, privilegiando dunque un approccio istituzionale e un'analisi «attraverso gli strumenti» di governo del territorio (Poupeau, 2017). Nel secondo paragrafo si affronterà il sistema delle autonomie lombarde e la questione del regionalismo differenziato; nel terzo paragrafo si esamineranno l'impatto della legge 56/2014 sulla politica regionale e sulle dinamiche programmatiche di area vasta; nel quarto paragrafo si prenderanno in considerazione alcuni mutamenti nelle strategie di deterritorializzazione e riterritorializzazione dei fornitori di servizi pubblici; nel quinto paragrafo si approfondirà il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana milanese.

2. Il sistema delle autonomie lombarde e il regionalismo differenziato

Il sistema delle autonomie lombarde è da tempo interessato da riforme significative, di impulso nazionale, regionale ma anche comunitario, in risposta alle sfide socioeconomiche e territoriali e alle sollecitazioni provenienti dall'articolato e variegato contesto di attori e poteri locali e sovralocali (Armondi e Molinari, 2020; Bolocan Goldstein, 2017; Ceriani e Signoretti, 2017; Molinari, 2019).

Gli elementi di innovazione istituzionale che contribuiscono a riarticolare e a ridefinire gli spazi amministrativi sono identificabili a tutte le scale, ma la regione è certamente l'ambito che, negli ultimi decenni, è giunto a occupare lo spazio politico più importante. Va peraltro ricordata l'importanza del contributo proveniente dall'Unione Europea (UE) in direzione del consolidamento del ruolo regionale; negli ultimi vent'anni l'UE ha, infatti, giocato una parte sempre più significativa nell'attività programmatica delle regioni, con politiche progressivamente più mirate nelle quali alla dimensione territoriale, di «governo del territorio», viene riconosciuta dignità di fattore specifico dello sviluppo, dunque non solo di semplice contenitore o delimitazione delle funzioni o delle politiche. Anche il metodo dell'approccio integrato, oggi utilizzato in ambito programmatico, trova giustificazione della sua ampia diffusione nelle strategie promosse a livello comunitario.



La legge 56/2014 ha tuttavia costituito un punto di rottura in questa tendenza provocando un consistente movimento di ricentralizzazione di alcune funzioni e politiche, accompagnato però da una concomitante reazione di richiesta di maggiore autonomia differenziata a livello regionale. Alcune funzioni regionali sono state in effetti ricentralizzate (in ambito sanitario, ambientale, energetico ecc.), interrompendo una tendenza favorevole al decentramento in atto da un paio di decenni. Sulla base del concetto specifico – peraltro da discutere dal punto di vista euristico e metodologico – di «residuo fiscale attivo», la Regione Lombardia ha al contempo, come detto, proseguito sulla strada dell'autonomia differenziata, espressione concreta del «federalismo» sul quale si è molto investito in termini politici, invocando l'art 116 della Costituzione. Analogo percorso è stato seguito anche da Veneto ed Emilia-Romagna che, insieme alla Lombardia, costituiscono la «triade» padana delle regioni attualmente più dinamiche dal punto di vista economico e produttivo, anche se va sottolineato che ognuna di esse persegue un modello specifico di regionalismo (Grazzini e altri, 2018), ciascuno dei quali avente lo scopo di costruirsi un federalismo fiscale di vantaggio. Tale ambizione ha trovato espressione politica nel referendum consultivo regionale di richiesta allo Stato di attribuzione di maggiori funzioni attraverso un mandato popolare¹. L'emergenza pandemica ha causato un posticipo di tali questioni, tornate a essere centrali in seguito ai risultati delle elezioni politiche del 2022; chiaramente gli avanzamenti che in futuro avverranno in tale direzione avranno degli effetti a cascata sugli enti subregionali.

Continua poi a conservare il suo carattere preminente la questione della cooperazione interistituzionale, senza la quale anche il regionalismo differenziato non potrà compiere avanzamenti significativi. Che sia per motivazioni pragmatiche, strategiche o finanziarie, oggi la cooperazione interistituzionale è imprescindibile e anche questo aspetto mostra luci e ombre a livello lombardo: da un lato possiamo, infatti, rimarcare una debole cooperazione con gli enti locali – per esempio, con la Città metropolitana – per via dell'approccio «direttivo» generalmente tenuto dalla Regione; dall'altro lato, non sono trascurabili i progetti specifici che vedono una proficua cooperazione tra Stato ed enti locali (con Regione, Città metropolitana e capoluogo regionale in primo piano), nonché la convergenza di interessi pubblici e privati (Expo 2015, Human Technopole e Progetto Campus Area Expo, Giochi olimpici inver-

nali 2026). Similmente lo strumento dell'Intesa Quadro rappresenta una cornice che consente di dialogare anche con il livello nazionale, inteso come soggetto che definisce importanti interventi per lo sviluppo economico e infrastrutturale e la coesione sociale e territoriale della regione lombarda e di Milano (e relativa area metropolitana), attraverso due intese istituzionali di programma: il Patto per la Lombardia e il Patto per Milano. Il rischio principale è che l'Intesa provochi un effetto di duplicazione e appesantimento burocratico delle procedure, con un conseguente irrigidimento dei processi reali di cooperazione e *governance* multilivello che coinvolgono gli enti.

3. Mutamenti nelle forme e negli areali della programmazione regionale

3.1. Gli orientamenti degli strumenti di governo del territorio regionale

La complessità delle dinamiche di regionalizzazione dell'urbano e dei processi di *governance* metropolitana costituisce, per le procedure di cambiamento istituzionale dei confini formali, una occasione di riconoscimento di quello che i territori in questione hanno prodotto (Armondi e Bolocan Goldstein, 2019). In Lombardia, al contempo, si può osservare la formazione di ambiti territoriali a geometria variabile, esito di manovre di *rescaling* «dall'alto» governati dalla Regione, anche dopo l'approvazione della legge 56/2014 e della legge regionale 32/2015. Va ribadito come, anche a valle della crisi economica determinata dalla pandemia di SARS-CoV-2, una lettura delle dinamiche strutturali della regione urbana, da un lato, ci consegna un contesto milanese caratterizzato da un'economia diversificata, segnata da segmenti nei quali la conoscenza – e dunque soprattutto le Università – costituisce un fattore produttivo fondamentale, ma con forti tendenze alla polarizzazione; dall'altro, fa emergere una marcata e progressiva divergenza tra l'economia urbana della città centrale (comprensiva anche della quasi totalità dei comuni di prima cintura, pienamente integrati da questo punto di vista al *core* metropolitano) e quella della piattaforma regionale.

In particolare, da un'analisi degli strumenti regionali di governo del territorio si può evincere la messa in esercizio di strategie di riterritorializzazione che si concentrano sulla valorizzazione infrastrutturale e delle geografie economiche dell'asse pedemontano lombardo, con una marcata omissione delle peculiarità degli altri territori.

Il Piano territoriale regionale e il Piano regionale di sviluppo privilegiano la definizione di forme di cooperazione inter-istituzionale e pubblico-privata. Quegli stessi accordi, nondimeno, sono solo parzialmente inclusivi, poiché si impostano su strumenti programmatori fortemente verticistici (come, per esempio, gli Accordi di programma) e su grandi progetti di trasformazione connotati da una cornice preordinata e statica di relazioni nelle quali la componente immobiliare – progressivamente dominata da acquisizioni su larga scala da parte di grandi investitori e di fondi internazionali – gioca un ruolo centrale. Inoltre, come vedremo, le strategie di allusiva regionalizzazione dell'urbano mobilitate dalla Regione Lombardia – che spingono ad un policentrismo di funzioni pregiate oltre la città capoluogo – esplicitamente non riconoscono all'istituzione metropolitana quella capacità di cura strategica del territorio che le viene invece attribuita dalla legge Delrio.

Nell'aggiornamento delle sezioni tematiche del Piano territoriale regionale (PTR - Regione Lombardia, 2020)² si sottolinea, per esempio, che la completa attuazione degli interventi programmati relativi ai corridoi europei porterà a significative trasformazioni territoriali. Nel testo si riportano in particolare i possibili effetti sull'area metropolitana milanese. Una prima categoria di effetti spaziali ed economici sul territorio metropolitano è ipotizzabile in relazione a una strategia di ricollocazione diffusa di funzioni strategiche sul territorio lombardo, con la conseguente rigerarchizzazione funzionale che mira a temperare la centralità rappresentata dal bacino metropolitano principale. In particolare, nel PTR si sottolinea che i progetti potranno portare alla creazione di nuove polarità territoriali con diverse funzioni e gradi di diffusione; si segnala inoltre come il potenziamento dell'asse autostradale est-ovest nel quadrante ovest abbia effetti limitati per lo sviluppo di nuovi poli, vista la dimensione degli interventi circoscritta al potenziamento dell'autostrada esistente. Il quadrante est, invece, è attraversato da una serie di interventi infrastrutturali – la Brebemi (Brescia-Bergamo-Milano) innanzitutto – in grado di migliorare l'accessibilità dell'area milanese da est, ma anche dell'area basso-bergamasca e basso-bresciana da ovest.

Da tali considerazioni si può intuire nella strategia regionale la considerazione per la funzione polarizzante dell'area bresciana, la quale sarà potenziata anche da un ulteriore tentativo di sviluppo del traffico sull'Aeroporto di Montichiari e dal contemporaneo riassetto del trasporto pubblico locale (metropolitana leggera, riqualifica-

zione della ferrovia Brescia-Iseo-Edolo). Nel PTR l'affermazione dell'area bresciana come polarità dinamica autonoma e disgiunta dall'area metropolitana milanese si collega allo sviluppo di altre centralità della regione milanese esterne alla città capoluogo (Fiera, Malpensa). Da questo punto di vista il documento pianificatorio regionale guarda allo scalo aeroportuale di Malpensa come a un bacino di attrazione di funzioni pregiate, in aperta competizione all'insediamento delle stesse nell'area milanese.

Nel Programma regionale di sviluppo (PRS, Regione Lombardia, 2018)³, come nel PTR, si può evincere un'attenzione specifica e una valorizzazione della categoria dei «grandi progetti» in aree esterne a Milano. Si tratta di nuove centralità metropolitane con un ruolo di propulsori di rilevanti processi di metropolizzazione legati all'economia della conoscenza, ma che escludono dalla *governance* Città metropolitana. La Regione privilegia, al contrario, la promozione di Accordi di Programma nei quali spicca invece – come osservato in altri casi europei – l'avanzata dello Stato come *pivot* del mutamento spaziale. Nel PRS due in particolare sono i grandi progetti che potranno svolgere la funzione di attrattore «autonomo» di funzioni, uno nel quadrante nord-ovest e l'altro in quello nord-est della regione milanese.

Il primo è il progetto di rigenerazione urbana dell'area dell'ex sito Expo Milano 2015 nel Comune di Rho, oggetto di parte del Patto per la Lombardia (2016) sottoscritto da Regione e presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto è finalizzato alla realizzazione del Parco della scienza, del sapere e dell'innovazione Milano Innovation District (MIND). MIND unisce gli investimenti per la realizzazione dell'infrastruttura di ricerca nazionale Human Technopole, del Campus scientifico dell'Università Statale di Milano e della struttura ospedaliera l'Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico Galeazzi (IRCCS). Lo sviluppo immobiliare privato sarà gestito da LandLease, *developer* australiano, con un investimento di oltre 1,5 miliardi di euro per 450 mila mq di superficie. Il secondo è il progetto di rigenerazione delle acciaierie Falck a Sesto San Giovanni. Si tratta del più grande impianto siderurgico dismesso della Lombardia, che copre un'area di circa 1.430.000 m², più estesa della superficie di Expo. Un comparto importante del progetto di rigenerazione urbana è stato acquisito e sarà gestito da Hines, *player* statunitense attivo nel mercato immobiliare, in partenariato con altre società sostenute da un fondo del Kuwait. Una parte del progetto ospiterà la Città della salute e della ricerca per la



ricollocazione di due tra i maggiori IRCCS oggi localizzati a Milano: l'Istituto nazionale dei tumori e il Neurologico Besta. L'azienda regionale Aria e Infrastrutture lombarde, coinvolte nel progetto e nell'attuazione, garantiscono l'apertura del cantiere della Città della salute in tempi rapidi (comunque slittati rispetto alle iniziali previsioni per il 2022). Entrambe le vicende restituiscono un protagonismo dello Stato espresso sia nella promozione di alcune importanti localizzazioni, sia nella partecipazione ad accordi di programma multi-scalari che coinvolgono soggetti politici e amministrativi, ma soprattutto le autonomie funzionali – università e fondazioni sanitarie – mentre il coinvolgimento di Città metropolitana è avvenuto solo in relazione alle attività di bonifica dei terreni.

Riassumendo, dal punto di vista degli esiti spaziali nei documenti presi in considerazione possiamo distinguere un orientamento nel quale la dimensione dell'urbano non è interpretabile esclusivamente come fatto agglomerativo, confingibile amministrativamente, ma come complesso processo socio-spaziale. Tale orientamento mobilita prevalentemente un approccio di *rescaling* (Armondi, 2017), del quale in seguito proveremo a mostrare alcune criticità.

3.2. *Dinamiche programatorie e scala vasta*

A livello intermedio, la nozione di area vasta⁴ introdotta con la legge 56/2014 ha prodotto una forte diversificazione di quella che era la tradizionale suddivisione provinciale. In Lombardia, alla provincia era stato attribuito un essenziale ruolo organizzativo delle funzioni svolte a livello locale, testimoniato dalle numerose deleghe conferite. Successivamente alla legge Delrio, la Regione ha interpretato la nozione di area vasta come provincia con vocazione di coordinamento territoriale; inoltre, essa si è impegnata a garantire risorse invariate a questo ente, individuando la provincia come ambito territoriale ottimale previsto dalla suddetta legge 56/2014. Al contempo, la Regione ha proposto anche perimetri più vasti per conseguire migliori risultati in alcuni settori specifici (otto nuove Agenzie di tutela della salute, ATS, organizzate in Aziende socio sanitarie territoriali, ASST, ritagliate aggregando alcune province; sei bacini territoriali omogenei per la riorganizzazione del trasporto pubblico locale). In seguito all'esito referendario negativo (2016), l'ente provinciale – che in Lombardia annovera oggi dieci province, una provincia «montana e di confine»⁵ e una Città metropolitana – ha conservato la sua

copertura costituzionale, anche se gli interventi di finanza pubblica statale ne hanno per anni minato la capacità operativa tecnica e finanziaria, oltre che amministrativa, in modo evidente nelle province non metropolitane (per esempio nella manutenzione stradale).

Nel confermare il ruolo degli enti locali di indispensabile terminale sul territorio in veste di autorità sanitarie e di protezione civile e di attuatori delle misure di prevenzione, di cura e di sostegno socioeconomico, l'emergenza pandemica 2020-21 – particolarmente severa in Lombardia – ha tuttavia restituito linfa a questo livello intermedio che, attraverso le sue prerogative costituzionali e funzionali, è tornato a operare per l'erogazione di fondi statali, trasferiti attraverso la Regione; ciò implica per le province di dover adattare e articolare gli interventi sul territorio tra piccoli centri, aree urbane e aree metropolitane, tra aree centrali e periferiche.

Per quanto riguarda in particolare l'organizzazione territoriale del Sistema sanitario regionale (SSR), che costituisce la parte più rilevante della spesa corrente regionale, gli otto ATS disegnati a partire dal 2015 sono costituiti da aggregazioni di due province (solo nel caso di Bergamo e Pavia il confine provinciale corrisponde a quello dell'ATS; Brescia e Como vedono due diverse ATS sul territorio provinciale). Durante la crisi pandemica 2020-21, la Lombardia è stata la regione con la maggiore mortalità da SARS-CoV-2 (dopo la Valle d'Aosta) e, più in dettaglio, diverse delle sue province⁶ sono state tra quelle più colpite a livello nazionale in termini di eccesso di mortalità (Bergamo, Brescia, Cremona, Lodi e Pavia) (Istat, 2021), mettendo drammaticamente in tensione il sistema dei presidi ospedalieri territoriali ed evidenziando le carenze, e le scelte strategiche operate in questo ambito, dell'assistenza sanitaria territoriale (Banca d'Italia, 2021).

Per quanto concerne le dinamiche programatorie che stanno coinvolgendo i territori lombardi alla scala di area vasta, a seguito della legge 56/2014 e delle recenti iniziative legislative regionali, vanno certamente menzionati i Piani territoriali regionali d'area (PTRA)⁷, che costituiscono uno strumento di pianificazione strategica per il governo del territorio regionale. Queste forme di pianificazione sono molto rilevanti in una regione policentrica nella quale i territori non metropolitani necessitano di importanti attenzioni per il ruolo considerevole che rivestono per lo sviluppo regionale, in termini di differenziazione produttiva, di gestione del consumo di suolo, di qualità della vita e dell'abitare, di diversità cultu-

rale e di presidio territoriale e ambientale. Tra gli obiettivi dei PTRAs vi è certamente quello di attuare nel medio e lungo termine, e a una scala di maggior dettaglio, le strategie e gli obiettivi individuati nel Piano territoriale regionale. Il PTRAs integra pertanto le politiche settoriali e regionali e ha l'obiettivo di creare delle sinergie tra tutte le risorse territoriali disponibili ai fini dell'attuazione del piano stesso; le disposizioni e i contenuti di tale piano hanno efficacia diretta e cogente nei confronti dei comuni coinvolti e sono aggiornabili annualmente. A oggi sono stati approvati cinque PTRAs, quelli che riguardano i Navigli, Montichiari, la Media e Alta Valtellina, le Valli Alpine, la Franciacorta.

4. Mutamenti nella zonizzazione e nella organizzazione dei principali servizi pubblici

Un ulteriore ambito di riflessione relativo alla riconfigurazione dei poteri territoriali riguarda i servizi pubblici. Il mercato delle imprese pubbliche locali (partecipate o *utilities*) a controllo pubblico è dominato in Lombardia – come in gran parte del Nord del Paese – da alcune grandi società. In questo ambito la Lombardia si comporta come altre regioni urbane europee, laddove le grandi *utilities* si vanno qualificando come uno dei settori trainanti della economia urbana (Vettoreto, 2019). Oggi la fornitura di acqua, di energia e gas, la raccolta e il trattamento dei rifiuti, così come la gestione delle reti digitali, costituiscono infatti un settore chiave del funzionamento e dello sviluppo dell'urbano (Graham e Marvin, 1995). Di seguito si presentano quattro casi emblematici di strategie di deterritorializzazione e riterritorializzazione di *multiutilities* lombarde, appoggiate esplicitamente dall'istituzione regionale a fronte dell'indissolubile legame con il sistema locale regionale, determinato dalla presenza di infrastrutture e reti che innervano il territorio (Scarpa e altri, 2009).

Il primo caso riguarda l'organizzazione del servizio idrico integrato. Il territorio lombardo è suddiviso in 12 Ambiti territoriali ottimali (ATO). La Città metropolitana di Milano e le Province lombarde esercitano la funzione di ente di governo dei rispettivi ATO attraverso appositi Uffici d'Ambito, enti strumentali costituiti sotto forma di aziende speciali. Tale formula organizzativa rappresenta l'unico caso in Italia di esercizio delle funzioni di ente d'ambito attraverso un ente strumentale. Le Province e la Città metropolitana di Milano approvano il piano d'ambito e delibera-

no la forma di gestione secondo quanto previsto dalla normativa comunitaria e statale, acquisito il parere vincolante della Conferenza dei comuni. L'affidamento a un gestore unico d'ambito è avvenuto in tutti gli ATO, a eccezione di due territori: l'ATO Provincia Mantova e l'ATO Città metropolitana di Milano. Nell'ATO milanese operano due gestori per i quali da tempo si propone una fusione. Per la Città metropolitana si tratta del Consorzio Acqua Potabile holding S.p.a., che sta realizzando, per lo stesso ente, anche una rete telematica a banda ultra larga in fibra ottica con un'estensione di 250 km. Per il Comune di Milano opera Metropolitana Milanese S.p.a., fondata per gestire l'attuazione del sistema di trasporto collettivo sotterraneo e diventata responsabile nel 2003 anche della gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica comunale.

Il secondo caso riguarda invece A2A, la *multiutility* nata dalla fusione dell'AEM milanese con la municipalizzata bresciana, oggi uno dei soggetti di questa natura più importante del Paese. A2A costituisce il principale fornitore di servizi per il Comune di Milano, gestendo luce e gas, in una sorta di vero e proprio monopolio pubblico e con un significativo ritorno per le municipalità di Milano e Brescia, che possiedono la metà delle azioni e ricevono 65 milioni di euro ciascuno, mentre il restante 49% è detenuto da fondi di investimento. Di recente A2A ha approvato il Piano strategico 2021-2030 che prevede investimenti per 16 miliardi di euro in favore dell'economia circolare e della transizione energetica. A2A, quotata in borsa, ha intrapreso un percorso di espansione su scala nazionale che trasformerà l'azienda da operatore territoriale con 2,9 milioni di clienti (elettricità e gas), a *player* nazionale con sei milioni di clienti entro il 2030.

Il terzo caso riguarda la *multiutility* Acsm-Agam, nata nel 2018 dall'aggregazione fra *utilities* locali del Nord Lombardia (Como, Monza, Lecco, Sondrio, Varese), con A2A azionista di riferimento e partner industriale. La società punta sull'innovazione tecnologica con progetti da proporre a enti pubblici, imprese e cittadini: gestione dell'illuminazione, interventi di efficientamento energetico degli edifici, realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici e di sistemi di teleriscaldamento, servizi di *smart city*. La *super-utility* lombarda conta oltre 800 dipendenti e più di 900.000 cittadini serviti, rappresentando uno dei principali protagonisti nel campo dell'energia (elettricità, gas e teleriscaldamento) in grado di misurarsi con i maggiori operatori nazionali del mercato. L'integrazione delle società sembrerebbe portare,



infatti, riconoscibilità e legittimazione locale alle singole società coinvolte, tutte caratterizzate dal forte radicamento nei territori. Allo stesso tempo, l'integrazione potrebbe favorire il posizionamento alla scala vasta, ad esempio potendo contare su un maggior supporto tecnico nella partecipazione alle gare di distribuzione gas, nelle politiche commerciali e di acquisto, nella messa a punto del piano di investimenti, nello sviluppo della generazione di energia da fonti rinnovabili, oltre a condividere *know-how* ad alto contenuto tecnologico.

Il quarto caso riguarda Water Alliance-Acque di Lombardia, la prima rete regionale di imprese delle aziende idriche *in house*, nata nel 2015 per coniugare il radicamento sul territorio e le pratiche nella gestione pubblica dell'acqua. Nell'autunno del 2019 Water Alliance aveva siglato un protocollo d'intesa direttamente con Regione Lombardia per interventi in materia di protezione civile e di emergenze di natura idropotabile. Con un fatturato di circa un miliardo di euro e più di 3.600 dipendenti, dall'inizio del 2020 tale *utility* si è allargata a tutti i gestori pubblici lombardi, divenendo il primo e più grande soggetto aggregato di acqua pubblica – tredici aziende a totale capitale pubblico che compongono la rete e garantiscono un servizio idrico integrato a circa otto milioni e mezzo di abitanti e 1.200 comuni – finalizzata all'accrescimento della capacità competitiva delle stesse attraverso l'esercizio in comune dell'attività di rappresentanza di interessi nei confronti degli *stakeholder* istituzionali e associativi e nell'ambito dei processi decisionali.

Gli esempi illustrati sembrano configurare un modello aggregativo specificamente riconoscibile nel Nord Italia, «un'alleanza di *mega-player* aziendali» (Bolocan Goldstein, 2017, p. 179) in continua evoluzione, ma sempre caratterizzata da una rilevante componente strategica di radicamento locale e da una *leadership* industriale capace di dialogare direttamente con la Regione, oltre che con le singole amministrazioni comunali, orientata a competere alla scala nazionale e internazionale, rendendo anacronistico il conflitto istituzionale tra Milano e Città metropolitana.

Per concludere, gli esempi richiamati indicano il contesto plurale dal quale potrebbe prendere le mosse una sperimentazione nel campo delle politiche territoriali oltre il canone del binomio pubblico/privato. Essi ci mostrano anche il limite principale della tesi del *rescaling* nell'analisi delle spazialità dei fenomeni metropolitani, catturato nella lettura del passaggio monodirezionale e meccanico da un livello – quello nazionale – ad altri (Cox, 2002): quello di non cogliere pratiche

scalari sfumate, composite e non neutre dal punto di vista delle contese egemoniche.

La complessità delle forme di gestione dei servizi pubblici determina conseguenze profonde per i territori. Da questo punto di vista si tratta di studiare la questione metropolitana non solo in termini amministrativi, ma con una prospettiva di ricerca che affronta il tema delle contese egemoniche, di come la spazialità dell'urbano-regionale sia implicitamente oggetto di riconfigurazioni non scontate di poteri e di corsi d'azione influenti, come anche il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana di Milano ci segnala.

5. Il processo di istituzionalizzazione della Città metropolitana di Milano

Nel quadro del cambiamento del sistema degli enti locali e della riconfigurazione in atto nelle territorialità espresse da un'ampia gamma di poteri e autonomie implicate nella costruzione delle politiche pubbliche, la nascita della Città metropolitana (Cm) rappresenta – malgrado ritardi e limiti della soluzione istituzionale adottata – una realtà con la quale fare i conti. Per accennare a tale vicenda sono indispensabili diversi piani di lettura: quello politico-istituzionale, riferibile a uno stile tutto italiano nel pensare le «riforme» senza praticarne con coerenza la loro messa in opera; quello delle dinamiche socio-spaziali metropolitane che la nuova istituzione ambirebbe a governare; quello riguardante l'azione dei poteri sociali nell'arena pubblica plurale, con il formarsi di equilibri dettati dai rapporti di forza tra i diversi attori.

5.1. La dimensione politico-istituzionale

Dopo un annoso dibattito sul tema delle autonomie e del governo della «grande dimensione» urbana protrattosi lungo l'intera vita repubblicana, a seguito dell'introduzione della l. 142/1990 e della successiva costituzionalizzazione con la riforma del Titolo V del 2001 (articolo 114 della Costituzione), la legge 56/2014 ha il merito di avere innescato concretamente il processo di costruzione della nuova realtà istituzionale, subentrante alle antiche province in ben nove situazioni italiane, oltre a Roma capitale con una disciplina speciale. Questa importante novità nella geografia amministrativa della Repubblica si è conseguita grazie al clima generale suscitato dal consenso raccolto dall'imperativo del «taglio dei costi della politica», nel quadro di una manovra determinata dalla *spen-*

ding review. È utile considerare tale aspetto perché il superamento della vecchie province (non della loro persistente geografia alla quale le stesse Città metropolitane si adeguano) è divenuto illusoriamente sinonimo di risparmio della finanza pubblica⁸, senza alcuno spazio reale per un confronto e un'eventuale revisione di ben altri centri di costo connessi a una ormai fragile architettura istituzionale: si pensi alle Regioni, comprese quelle a statuto speciale, più le province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, la legge posticipa la soluzione di alcuni nodi rilevanti per la vita futura della nuova istituzione: innanzitutto, il tema delle risorse finanziarie e di una reale autonomia orientata in termini federalisti; in secondo luogo, le modalità elettive del sindaco e del consiglio metropolitano (la nuova istituzione è un ente di secondo livello nel quale il sindaco del capoluogo è di diritto sindaco metropolitano e il consiglio è composto da amministratori comunali eletti dai loro colleghi)⁹; in ultimo, il tema delle funzioni attribuite che devono scaturire da un confronto di merito con le rispettive istituzioni regionali.

In Lombardia ciò ha condotto all'approvazione della lr 32/2015, la quale sembra voler evitare il pieno riconoscimento della specificità della nuova istituzione finalizzata innanzitutto alla promozione dello «sviluppo strategico del territorio» (Pizzetti, 2015). Il rischio di un'implicita omologazione della Cm a un tradizionale ente di area vasta sembra così indebolire la nuova istituzione in campi tra i più rilevanti nel governo dei processi metropolitani: spicca tra tutti quello della mobilità. Come si può notare, questi risultano temi non di poco conto: una volta imboccata la via «strutturale»¹⁰ alla soluzione normativa del tema della nuova istituzione metropolitana, essa rimane tuttavia soffocata nello spazio d'azione costretto dalla dialettica storica tra comune centrale e regione.

5.2. Spazialità metropolitana

Proprio l'opzione «strutturale» intrapresa nella costruzione delle Cm impone un confronto non rituale con le dinamiche socio-spaziali metropolitane: su questo aspetto il dibattito si ferma alle dimensioni areali o demografiche delle singole realtà, piuttosto che alla capacità – vera o presunta – di far da traino alle economie regionali di riferimento. Scontato il fatto che una riconfigurazione dei poteri in «un paese troppo lungo» (Ruffolo, 2009) abbia dovuto ricercare una soluzione rappresentativa delle diverse questioni territoriali che segnano il caso italiano, sembra più utile interrogarsi su quanto le realtà urbane siano

fortemente segnate da una mondializzazione che sovverte gerarchie e ordini spaziali tradizionali. Ciò, sia chiaro, non vuol dire che Milano e Reggio Calabria siano realtà assimilabili, ma che le attuali dinamiche spaziali e funzionali segnano il territorio senza seguire una traiettoria lineare dai centri alle periferie e sovvertendo l'ordine scalare che ha per lungo tempo costituito la dimensione spaziale dell'urbano (Bolocan Goldstein, 2014).

Gli stessi processi di urbanizzazione dilatata caratterizzanti lo sviluppo italiano negli ultimi decenni e le forme di regionalizzazione e diffusione spaziale di popolazioni e imprese, indicano – insieme a gravi problemi ambientali e di gestione del territorio – l'emergere di nuove logiche di riorganizzazione dello spazio urbano a differenti scale. Non è un caso che la letteratura segnali la formazione di vaste regioni urbane in tensione con le geografie amministrative tradizionali (si pensi alla *global city region* del Nord: Perulli, 2012), o l'emergere di traiettorie evolutive macro-regionali (da quella adriatica alla macro-regione alpina: Galli e Pola, 2014). Inoltre, la crisi pandemica che ha scosso il mondo ha provocato un'imponente contrazione economico-spaziale portando a collocare anche il tema del governo metropolitano in una prospettiva ben diversa rispetto alla fase d'oro di quei gloriosi trent'anni del dopoguerra nei quali tali istituzioni furono introdotte in molti paesi europei per misurarsi con la grande crescita espansiva.

Anche da questa prospettiva, il contesto lombardo-milanese risulta interessante a livello continentale in quanto caratterizzato da uno sviluppo metropolitano originale: da un lato, espressione di interdipendenze spaziali solo in minima parte circoscrivibili al bacino territoriale individuato dalla nuova istituzione¹¹; d'altro lato, esito di un processo materiale e simbolico di ri-centralizzazione metropolitana scarsamente governato e a forte trazione immobiliare. Anche per tale ragione l'inadeguatezza di ogni possibile partizione amministrativa – ci piaccia o meno – diviene un tratto costitutivo dei processi di governo metropolitani con il quale fare i conti.

5.3. Pluralismo sociale

In questo senso la territorialità dei 133 comuni della vecchia provincia divenuti Cm appare come un'opzione che finalmente dota la «coalescenza territoriale» di una «coalescenza istituzionale» di cui era fino ad ora sprovvista (Calafati, 2009). Una dimensione areale certo insoddisfacente, tuttavia depositaria dell'evoluzione insediativa di un



contesto milanese raccolto attorno al capoluogo e del radicamento territoriale di molti interessi organizzati. Non è un caso che la stessa Camera di commercio di Milano – con molte delle rappresentanze sociali partecipi del Tavolo Metropolitan – rappresenti interessi a base territoriale coincidenti con l'ambito della vecchia provincia¹². Un aspetto, quest'ultimo, assai rilevante nel processo di *institutional building*. Se, infatti, la Milano politica è riuscita a rispettare efficientemente la tempistica costituente di Cm (dalla elezione del consiglio all'approvazione dello statuto, dalla nomina dei consiglieri delegati del sindaco all'avvio del procedimento riguardante la costruzione del piano strategico) è altrettanto vero che tale risultato è stato conseguito grazie alla spinta esplicita delle rappresentanze sociali e funzionali: dall'azione della Camera di commercio impegnata da anni nell'analisi del fenomeno metropolitano (Artoni e altri, 2005; Magatti e Sapelli, 2012), al protagonismo attivo di Assolombarda e della Camera del lavoro metropolitana, solo per citare alcune delle principali forze in campo.

Questa dimensione riguardante l'azione del contesto civile milanese non è da sottovalutare, anche per il ruolo di riferimento nel panorama nazionale: si consideri anche solo la capacità di Assolombarda di imprimere una spinta decisiva sulla stessa Confindustria nel determinare l'approvazione della legge Delrio, oltre che nell'alimentare una domanda di progettazione strategica metropolitana (Biondi, 2016).

5.4. Piano strategico e Zone Omogenee: l'intercomunalità come leva per la cooperazione

Nel maggio del 2016 la Cm di Milano è stata la prima in Italia ad approvare il Piano strategico triennale del territorio metropolitano (2016-2018)¹³ che rappresenta uno dei suoi compiti fondamentali. Quello attualmente in vigore rappresenta il suo primo aggiornamento per il triennio 2019-2021 (approvato nell'ottobre 2019). La scelta compiuta è stata quella di procedere alla costruzione del piano anche per mezzo di modalità sussidiarie di coinvolgimento di varie rappresentanze di interessi a conferma di un orientamento che affianchi a una dimensione strategica più tradizionalmente intesa, come azione ad ampio orizzonte temporale e spaziale, un approccio che intende facilitare «strategicamente» la convergenza operativa di attori e risorse di varia natura su progetti e azioni verificabili e territorializzati: risponde a questo il ruolo fattivo del Tavolo Metropolitan e del Tavolo delle Università; così come l'istanza

federatrice verso i comuni che Cm intende svolgere puntando sulle zone omogenee nel territorio metropolitano e sui nove Municipi di Milano.

Previste dalla legge Delrio e dallo Statuto di Cm (art 29, Titolo IV), le sette zone omogenee approvate in accordo con la Regione – Alto Milanese, Magentino e Abbiatense, Sud Ovest, Sud Est, Adda Martesana, Nord Ovest e Nord Milano – rappresentano ambiti di coordinamento delle politiche (a partire dalle agende territoriali profilate nel Piano strategico) e realtà privilegiate nella gestione associata di servizi e funzioni. Malgrado ritardi nel pieno dispiegamento di questi organismi (molte delle indicazioni contenute nel Regolamento del 2015 sono ancor oggi lettera morta), tale dimensione territoriale sovracomunale sembra quella più idonea nel favorire forme di cooperazione e di azione congiunta tra le varie amministrazioni in relazione all'articolazione sociale delle comunità insediate. Lo dimostrano recenti segnali di attivismo intercomunale: dall'Agenda territoriale del Nord Milano 2030 al piano strategico di Rho nel contesto dei comuni del Nord Ovest, dal progetto Smart Land sudest che coinvolge 14 amministrazioni di quel territorio all'analogo progetto in gestazione nel contesto dell'Adda Martesana, solo per fare alcuni esempi.

Tali dinamiche testimoniano una certa ripresa della progettualità locale metropolitana, che non si risolve – e non potrà certo risolversi in futuro – nel protagonismo esclusivo della città centrale, che dopo anni di importante crescita demografica e occupazionale aggiorna il proprio Piano di governo del territorio del 2012 con l'approvazione nell'ottobre 2019 della variante generale «Milano 2030», uno strumento di governo delle spazialità metropolitane che, insieme al Piano territoriale metropolitano approvato nell'aprile del 2021 dalla Cm, sarà chiamato a individuare priorità e strategie in grado di rispondere agli impatti causati dalla crisi pandemica.

6. Conclusioni. Guardando oltre la crisi pandemica

Le dinamiche multilivello del sistema delle autonomie lombarde hanno senza dubbio accresciuto la varietà di forme politiche e istituzionali presenti sul territorio regionale rispetto al passato. Esse mostrano un tratto tipico delle strategie di glocalizzazione, che portano a privilegiare le scale subnazionali di regolazione statale e favoriscono le economie regionali e locali come motori dello sviluppo (Brenner, 2004). Al contempo, accanto a una neutralità discorsiva formale legata

alla devoluzione e alla sussidiarietà, attraverso le esperienze richiamate è possibile individuare un più intenso protagonismo dei territori (Regione, Città metropolitana, autonomie funzionali e di servizio), accompagnato da diversi elementi di innovazione istituzionale; in parallelo, si individuano alcuni fattori conflittuali, determinati in particolare dalla diversa centralità che, di volta in volta, la dimensione urbana, quella metropolitana e la dimensione non urbana assumono nelle politiche territoriali.

Se già il contesto di austerità della prima parte degli anni Dieci del XXI secolo aveva portato a rimettere in discussione il processo di decentramento avviato a partire dagli anni Novanta del Novecento, la pandemia di SARS-CoV-2 ha ulteriormente amplificato e riarticolato i conflitti di autorità e restituito centralità all'architettura territoriale istituzionale, essenziale per un'efficace gestione delle emergenze (si pensi ai presidi ospedalieri territoriali). Sullo sfondo di un'importante contrazione dei servizi pubblici presenti sul territorio (uffici postali, caserme, ospedali ecc.), durante la pandemia il Governo e le agenzie nazionali si sono confrontate in maniera conflittuale con il sistema delle Regioni, e con la Lombardia in particolare modo. Una Regione il cui protagonismo centralizzante aveva negli anni già messo in sofferenza il sistema delle autonomie lombarde, anche attraverso il controllo delle principali risorse allocate sul territorio.

A fronte di tali processi, la pandemia ha causato un evidente appannamento della traiettoria di crescita di Milano, imponendo alla sua classe dirigente un ripensamento dei fattori principali della sua base economica. Tuttavia, se davvero i destini della salute globale si incrociano inevitabilmente con quelli della salute urbana, sarà allora cruciale misurarsi, anche in tensione con le partizioni amministrative, con le sfide di transizione ecologica e sostenibilità ambientale e sociale poste alle macroregioni urbane. Per delineare un orientamento dobbiamo quindi guardare al Nord Italia, ancora, nonostante tutto, una delle economie di territorio più forti d'Europa, ma in uno scenario che sperimenti nuove forme di cooperazione territoriale tra attori non solo istituzionali, in grado di valorizzare vecchie e nuove connessioni e complementarità.

Riferimenti bibliografici e sitografici

Armondi Simonetta (2017), *State Rescaling and New Metropolitan Space in the Age of Austerity. Evidence from Italy*, in «Geoforum», 8, pp. 174-179.
 Armondi Simonetta e Matteo Bolocan Goldstein (2019), *Nuova*

questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling, in Franco Salvatori (a cura di), «L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme». *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2273-2280.
 Armondi Simonetta e Paolo Molinari (2020), *Dinamiche recenti di regionalizzazione e politiche territoriali: il caso della Lombardia*, in Sergio Zilli e Giovanni Modaffari (a cura di), *Confin(at)i/ Bound(aries)*, in «Memorie geografiche», 18, pp. 479-485.
 Artoni Roberto, Alessandro Balducci, Mauro Ceruti, Claudio Ciborra, Alessandro Colombo, Bruno Dente, Bruno Manghi, Costanzo Ranci, Giulio Sapelli, Lanfranco Senn e Mauro Magatti (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Torino, Bruno Mondadori.
 Banca d'Italia (2021), *L'economia della Lombardia. Rapporto annuale*, Roma, Banca d'Italia (collana: «Economie regionali», 3).
 Bassanini Franco, Floriana Cerniglia, Alberto Quadrio Curzio e Luciano Vandelli (2016), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino.
 Biondi Vittorio (a cura di) (2016), *Milano metropoli possibile*, Venezia, Marsilio.
 Bobbio Luigi (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.
 Boccalatte Silvio (a cura di) (2008), *Abolire le Province*, Soveria Mannelli e Treviglio, Rubettino e Leonardo Facco.
 Bolocan Goldstein Matteo (2014), *Scala geografica, spazialità urbana. Ripensare il mondo attraverso le città*, in Paolo Perulli (a cura di), *Terra mobile. Atlante della società globale*, Torino, Einaudi, pp. 147-168.
 Bolocan Goldstein Matteo (2017), *Geografie del Nord*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli.
 Brenner Neil (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University.
 Calafati Antonio G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
 Casti Emanuela e Fulvio Adobati (a cura di) (2020), *Mapping riflessivo sul contagio del COVID-19. Dalla localizzazione del fenomeno all'importanza della sua dimensione territoriale. Il rapporto di ricerca*, CST-Centro Studi sul Territorio, Università degli studi di Bergamo, <https://www.ageiweb.it/iniziative-agei/progetto-atlante-covid-19/> (ultimo accesso: 14.II.2023).
 Ceriani Alberto e Federica Signoretti (2017), *Confini a prova di riordino. Evidenze dalla Lombardia*, in Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi e Alessia Toldo (a cura di), *[S] radicamenti*, in «Memorie geografiche», 15, pp. 27-33.
 Cox Kevin (2002), «Globalization», the «Regulation Approach» and the Politics of Scale, in Herod Andrew e Melissa W. Wright (a cura di), *Geographies of Power: Placing Scale*, Malden, Blackwell, pp. 85-114.
 Cremaschi Marco, Carlo Salone e Angelo Besana (2021), *Densità urbana e Covid-19: la diffusione territoriale del virus nell'area di Bergamo*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 52, 131, pp. 5-31.
 Dini Francesco (2019), *Eziologia dell'Area Vasta*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, pp. 2219-2225.
 Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 14.II.2023).
 Fratesi Ugo e Guido Pellegrini (a cura di) (2013), *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, Milano, Angeli.
 Galli Stefano Bruno e Giancarlo Pola (a cura di) (2014), *Il Nord e la macroregione alpina*, Milano, Guerini e associati.
 Graham Stephen e Simon Marvin (1995), *More than Ducts and*



Wires: *Post-Fordism Cities and Utility Networks*, in Healey Patsy, Stuart Cameron, Simin Davoudi, Stephen Graham e Ali Madani-Pour (a cura di), *Managing Cities: The New Urban Context*, Londra, John Wiley, pp. 169-192.

Grazzini Lisa, Patrizia Lattarulo, Marika Macchi e Alessandro Petretto (2018), *Il regionalismo differenziato tra servizio universale e specificità territoriali*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 127-153.

Istat (2021), *Impatto dell'epidemia Covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente. Anno 2020 e gennaio-aprile 2021*, https://www.istat.it/it/files//2021/06/Report_ISS_Istat_2021_10_giugno.pdf (ultimo accesso: 14.II.2023).

Magatti Mauro e Giulio Sapelli (a cura di) (2012), *Progetto Milano. Idee e proposte per la città di domani*, Milano, Mondadori.

Molinari Paolo (2019), *Il riordino territoriale in Lombardia tra cambiamenti di funzioni e risemantizzazione degli enti locali*, in Franco Salvatori (a cura di), *L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme. Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano (Roma, 7-10 giugno 2017)*, Roma, AGEI, pp. 2227-2234.

Oecd Territorial reviews (2006), *Milan, Italy*, Parigi, Oecd.

Perulli Paolo (a cura di) (2012), *Nord. Un città-regione globale*, Bologna, Il Mulino.

Pizzetti Franco (2015), *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in «Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo», 12.

Poupeau François-Mathieu (2017), *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Ruffolo Giorgio (2009), *Un Paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Torino, Einaudi.

Salone Carlo (2013), *Città e regioni in Italia negli anni della «crisi»*, in «Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines», 125-2, <http://mefrim.revues.org/1372>; DOI: 10.4000/mefrim.1372 (ultimo accesso: 14.II.2023).

Scarpa Carlo, Paolo Bianchi, Bernardo Bortolotti e Laura Pellizzola (2009), *Comuni SpA. Il capitalismo municipale in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Vettoretto Luciano (2019), *Imprese pubbliche locali tra neoliberalismo ed eredità keynesiane*, in Bianchetti Cristina (a cura di), *Territorio e Produzione*, Macerata, Quodlibet, pp. 124-131.

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/piano-territoriale-regionale-ptr/piano-territoriale-regionale-ptr> (ultimo accesso: 14.II.2023).

https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/programma-e-finanze/programma-regionale-di-sviluppo/approvato_prs_XI_legislatura/approvato_prs_XI_legislatura (ultimo accesso: 14.II.2023).

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/piani-territoriali-regionali-area/piani-territoriali-regionali-area> (ultimo accesso: 14.II.2023).

https://www.cittametropolitana.mi.it/PSM_2016_2018/piano_strategico_metropolitano/index.html (ultimo accesso: 14.II.2023).

Note

¹ Il referendum si è svolto domenica 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con formulazione differente dei quesiti. L'attribuzione alle Regioni che ne facciano richiesta di ulteriori funzioni da parte dello Stato è già prevista dall'articolo 116 della Costituzione e non necessita di consultazione popolare; l'Emilia-Romagna ha seguito quest'ultimo percorso.

² L'ultimo aggiornamento del Ptr è stato pubblicato sul BURL 49 del 7 dicembre 2021, <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/piano-territoriale-regionale-ptr/piano-territoriale-regionale-ptr> (ultimo accesso: 14.II.2023).

³ Il Prs della XI Legislatura è stato pubblicato sul BURL 30 del 28 luglio 2018, https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/istituzione/programma-e-finanze/programma-regionale-di-sviluppo/approvato_prs_XI_legislatura/approvato_prs_XI_legislatura (ultimo accesso: 14.II.2023).

⁴ Per una discussione critica del termine «area vasta», un *unicum* nella letteratura urbana internazionale (peraltro in traducibile in altre lingue per la sua vaghezza), si rimanda a Dini, 2019.

⁵ Alla Provincia di Sondrio sono state riconosciute forme particolari di autonomia in quanto interamente montana e di confine (legge regionale 19/2015).

⁶ Per alcuni approfondimenti geografici si rinvia a Casti e Adobati, 2020; Cremaschi, Salone e Besana, 2021.

⁷ I Ptrs sono consultabili all'indirizzo: <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/piani-territoriali-regionali-area/piani-territoriali-regionali-area> (ultimo accesso: 14.II.2023).

⁸ Anche per mezzo di una vera e propria campagna rivolta contro il livello intermedio e i suoi costi considerati parassitari e improduttivi (Boccalatte, 2008).

⁹ La legge tuttavia consente agli statuti delle realtà con più di tre milioni di abitanti di prevedere, a certe condizioni, l'elezione diretta del sindaco.

¹⁰ Per una rassegna critica delle differenti soluzioni al tema del governo metropolitano: dalle città stato ai governi metropolitani di secondo livello, fino a varie forme di agenzie specializzate e di associazioni volontarie (Bobbio, 2002).

¹¹ Non è un caso che solo la Cm di Milano, tra quelle italiane, travalichi ampiamente i confini delle *aree urbane funzionali* (FUA) individuate da Espon. L'estensione di tale agglomerato si avvicina infatti alla *regione metropolitana* interregionale elaborata dall'Ocse e coincidente con l'insieme delle province confinanti (Oecd Territorial reviews, 2006).

¹² Questa coincidenza ha facilitato la metamorfosi del Tavolo Milano – luogo di rappresentanza e di mediazione degli interessi sociali, creato nel 2012 su iniziativa dell'Assessorato del Comune di Milano, diretto da C. Tajani – in Tavolo Metropolitano affiancato alla nuova istituzione.

¹³ Il Psttm è consultabile all'indirizzo: https://www.cittametropolitana.mi.it/PSM_2016_2018/piano_strategico_metropolitano/index.html (ultimo accesso: 14.II.2023).