

Progetto ESPON IMAGINE

Focus Group “Milano-Bologna: le funzioni territoriali”

10 novembre 2020, ore 16.00-18.30 su TEAMS

Sintesi degli interventi

L'avvio dei lavori è stato dato da **Piero Bassetti, Presidente Globus et Locus** che ha descritto il progetto ESPON IMAGINE, finalizzato a studiare il sistema trans-regionale che si innerva tra Milano e Bologna e le sue prospettive di integrazione, sottolineando come l'emergere di un nuovo equilibrio tra “poteri funzionali”, che poggiano su una scala diversa da quella territoriale, sia oggi reso sempre più necessario dai processi di glocalizzazione, che hanno generato significativi spostamenti di poteri non solo verso l'alto o verso il basso, ma anche trasversalmente, mettendo al centro le funzioni. L'emergenza causata dalla diffusione globale nel corso del 2020 del COVID-19 ha evidenziato, in modo violento e drammatico, come gli ambiti istituzionali e politico territoriali tradizionalmente definiti siano oggi in crisi nella capacità di gestire molti dei problemi complessi causati dall'emergenza sanitaria e dall'estrema mobilità (delle persone, delle cose, delle informazioni). Per poter agire efficacemente nel nuovo scenario della società della velocità, sono necessarie strategie e politiche “glocali”, locali e globali allo stesso tempo. Le istituzioni sia territoriali che funzionali (come camere di commercio, università e centri di ricerca, associazioni di interessi, fondazioni bancarie, ecc.) sono sempre più chiamate a svolgere un ruolo chiave nella costruzione di nuovi processi di governance e di pianificazione politica aperti alla dialettica degli interessi e dei valori basati sulla conoscenza e alle nuove pratiche sociali, che trovano la loro espressione nelle aree urbane, nei territori intermedi e nelle relazioni poliarchiche tra di essi.

Piera Petrucci (ESPON) ha rimarcato il ruolo delle iniziative di ricerca di ESPON, tra cui il progetto IMAGINE, come strumenti a supporto dei decisori politici, funzionali al ruolo di ESPON di costruire ponti tra ricerca, istituzioni, attori e decisori locali, fornendo dati e esempi di best practice per aiutare a capire i processi che le città e i territori devono affrontare.

Hanno quindi preso la parola i rappresentanti degli stakeholder delle funzioni territoriali del sistema Milano-Bologna, con **Paolo Perulli (Globus et Locus)** a svolgere il ruolo di moderatore. I primi interventi sono stati effettuati dai rappresentanti delle istituzioni di governo del territorio.

Isabella Susi Botto (Città Metropolitana di Milano) ha evidenziato come tra le amministrazioni locali si siano già riconosciuti obiettivi strategici comuni, e come la situazione sia propizia per avviare dei percorsi di collaborazione che esprimano il ruolo centrale delle città nei processi di sviluppo del territorio. In particolare, la Città Metropolitana di Milano ha avviato, con i suoi strumenti di programmazione e con alcune iniziative di natura straordinaria, progetti di importanza strategica: per la valorizzazione del patrimonio pubblico, per la mobilità sostenibile, per la revisione dei modelli insediativi e per la rigenerazione urbana (prevedendo anche l'avvio di un fondo di perequazione territoriale simile a quello già avviato in Emilia-Romagna). Molte di queste iniziative potrebbero essere proposte anche a una scala più estesa di quella metropolitana.

Alessandro Delpiano (Città Metropolitana di Bologna) ha rimarcato come, nonostante le riforme degli ultimi anni, i confini entro cui si costruisce la regolazione dei sistemi territoriali siano rimasti gli stessi. Molti argomenti sono trattati a livello comunale anche quando si estendono a un livello metropolitano: mobilità, logistica, istruzione, turismo, tutela ambientale. La Città Metropolitana di Bologna è impegnata a costruire progettualità che siano in grado di superare i confini amministrativi con strumenti istituzionali e finanziari differenti da quelli tradizionali: un primo piano, già assunto, riguarda gli strumenti di perequazione territoriale (sul quale però sono già emerse resistenze da parte dei comuni più attrattivi, che saranno chiamati a

condividere con gli altri comuni gli introiti derivanti dagli interventi urbanistici), mentre si stanno programmando iniziative di rigenerazione urbana miranti a ridurre il consumo di suolo fuori dalle aree urbanizzate e a costruire nuove centralità in aree ora degradate.

Vittorio Silva (Provincia di Piacenza) ha portato ad attenzione le esigenze dei territori “di confine”, che necessiterebbero di un approccio che trascenda i confini amministrativi tra le due regioni, che hanno normative differenti l’una dall’altra, per poter migliorare ed innovare i sistemi della mobilità e della logistica, e per realizzare politiche efficienti di pianificazione territoriale e di tutela ambientale. Gli assetti istituzionali, dopo la riforma Delrio, tendono a pregiudicare la possibilità di sviluppare forme di progettualità integrate a livello sovregionale, perché si è definito un modello che carica le regioni di funzioni amministrative, spingendole a rinchiudere la loro azione all’interno dei confini amministrativi anziché cercare nuove dimensioni di regolazione più coerenti con gli spazi di organizzazione di economia e società.

Maurizio Cabras (ANCI Lombardia) ha evidenziato le fragilità dei piccoli comuni, in cui la mancanza di competenze tecniche limita fortemente la capacità di comprendere e attuare gli obiettivi posti dalla programmazione regionale e da quella europea e di inserire le proprie progettualità nel quadro di un sistema d’area vasta di cui non hanno una visione complessiva. Una situazione particolarmente grave in un momento in cui si è avviata una stagione straordinaria di investimenti pubblici (simboleggiati ad esempio dal Piano Lombardia), dopo vent’anni dominati da logiche di tagli e contenimenti delle spese. Si è quindi evidenziata la necessità per il progetto ESPON IMAGINE di sviluppare forme di comunicazione e diffusione in grado di trasferire i risultati della ricerca anche ai comuni minori.

La difficoltà di trovare temi comuni sui quali fondare politiche in grado di superare i confini amministrativi è stata segnalata anche da **Carlo Berizzi (Associazione Interessi Metropolitan)**: su argomenti come mobilità e strategie ecologiche, le aree urbane e quelle periferiche hanno spesso priorità diverse. Per creare una visione a una scala d’area vasta o regionale su tematiche legate ai beni comuni, il dibattito deve essere esteso includendo non solo tra ricercatori e decisori, ma anche imprenditori, società civile, cittadini: con attività di diffusione che comprendano convegni, incontri, pubblicazioni.

Luisa Pedrazzini, Dirigente Cooperazione Territoriale Europea di Regione Lombardia, ha sottolineato come la pandemia Covid-19 abbia impattato con forza soprattutto le aree più ricche e innovative d’Europa, tra cui la pianura padana: un’area forte, che però si è anche rivelata molto delicata. Bisognerebbe cambiare il modo di progettare e di gestire le relazioni all’interno di quest’area, considerandola non solo come una grande regione metropolitana ma anche come una grande bioregione: se l’attenzione fosse focalizzata ad esempio sui sistemi idrici, si vedrebbe un sistema più integrato di quello che appare guardando i confini amministrativi. Il sistema tra Milano e Bologna, che nell’ultimo ventennio è stato oggetto di molti programmi di cooperazione transregionale, potrebbe essere il teatro su cui indagare le possibilità di integrazione tra sistema naturale e sistema antropico, nella direzione di una maggiore sostenibilità e qualità ambientale.

Il tema dei sistemi naturali è stato ripreso da **Meuccio Berselli, Segretario Generale dell’Autorità di Bacino del Po**, che ha raccontato come le collaborazioni tra Autorità di Bacino e regioni sui temi della depurazione delle acque, della rigenerazione ecologica, dei corridoi ecologici stiano scrivendo una pagina nuova per un fiume che storicamente ha rappresentato una divisione tra territori, rendendolo invece elemento di integrazione. La sfida è quella di ricucire gli strappi creati dalle pressioni antropiche che hanno impoverito il sistema ambientale per costruire un’architettura corretta che possa consentire una rigenerazione dei territori attorno al fiume. In questa direzione, ha raccontato **Ludovica Ramella (AdBPo)**, il progetto più significativo è quello della nuova area MAB Unesco del tratto mediano del Po, che raccoglie 85 comuni in 8 province di 3 diverse regioni con l’obiettivo di integrare e valorizzare il grande patrimonio ambientale e culturale presente attorno al fiume,

anche collaborando con le altre realtà già attive nel territorio: altre aree MAB, aree interne, contratti di fiume. Anche i comuni minori si sono resi conto della necessità di fare squadra tra loro e con gli altri territori per poter raggiungere i propri obiettivi di sostenibilità e di sviluppo.

Il dibattito è proseguito con i rappresentanti degli atenei dell'area Milano-Bologna. **Francesco Timpano (Università Cattolica sede di Piacenza)** ha esplorato il rapporto tra i due capoluoghi e le città medie. Milano e Bologna hanno avuto recentemente una crescita significativa, ma nello stesso tempo le città intermedie lungo l'asse hanno espresso dinamiche più lente: la sfida per il futuro sarà quella di cercare di redistribuire nello spazio lo sviluppo, riducendo i disequilibri tra territori, prima che i vantaggi competitivi ancora presenti nei centri minori siano consumati dalla concorrenza delle metropoli. Su alcune questioni cruciali, quelle dei servizi pubblici, dei servizi sanitari, dei sistemi ferroviari, si sente il bisogno di un governo delle relazioni tra sistemi territoriali che dia la possibilità di far interagire meglio i territori appartenenti a differenti regioni: evitando disuguaglianze ingiuste che impattano direttamente i cittadini.

Andrea Zatti (Università di Pavia e Fondazione Romagnosi) ha portato ad attenzione i temi del policentrismo e delle città medie sull'asse Milano-Bologna. Bisogna valorizzare il ruolo dei centri intermedi e potenziare le loro specializzazioni. Le tendenze degli ultimi anni non hanno portato segnali positivi: da un lato tutti "cercano di fare tutto" (ad esempio riguardo a università e sanità), in direzione opposta alla specializzazione, e dall'altro c'è una grande difficoltà ad affermare esperienze di cooperazione e collaborazione tra territori tra regioni ma anche tra comuni e province all'interno di una stessa regione. Regioni e Stato dovrebbero fornire incentivi e strumenti per rendere più facile la cooperazione e la programmazione congiunta, ma in assenza di tali politiche è fondamentale la capacità dei territori di sviluppare sulla base di una logica funzionalista progettualità dal basso e a rete: sui temi della mobilità e della logistica, della agroindustria e della multifunzionalità, del turismo, della green economy.

Un altro tema importante per il sistema Milano-Bologna è quello del lavoro creativo, che vede a Milano e Bologna eccezionali concentrazioni di addetti: **Damiano Razzoli (Università di Modena e Reggio)** ha illustrato gli elementi materiali e immateriali in grado di generare attrattività per i creativi e le industrie creative: qualità della vita e offerta culturale, spazi in cui sia possibile fare network, ma anche identità territoriali che permettano di sviluppare un attaccamento affettivo alla città. Operando su questi fattori è possibile sviluppare un'economia locale della creatività in grado di generare effetti positivi di spillover anche su altri settori e su altri territori vicini.

A conclusione degli interventi degli stakeholder, hanno preso la parola i rappresentanti delle fondazioni di origine bancaria: **Claudia Sorlini, Vice Presidente di Fondazione Cariplo** ha evidenziato come l'asse Milano-Bologna concentri tutte le condizioni e le risorse necessarie per lo sviluppo, ma come sia anche un'area in cui persistono gravi sperequazioni, con poli che concentrano le risorse umane e consumano quelle naturali. Serve uno sviluppo territoriale più armonico, equo e diffuso, da attuare ripensando un sistema normativo molto rigido ma anche creando azioni dal "basso" per superare i vincoli dati dai confini amministrativi, che frenano lo sviluppo. Se queste iniziative avranno successo, il sistema Milano-Bologna potrà diventare un modello per tante altre situazioni che soffrono di frammentazione territoriale e di frammentazione sociale.

Giusella Finocchiaro, presidente Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna ha sottolineato come tra Milano e Bologna si siano sviluppate molte collaborazioni, ma in maniera spontanea e volontaristica, al di fuori delle rigidità delle cornici istituzionali. Le Fondazioni bancarie, in quanto soggetti privati, possono sviluppare un'autonomia progettuale maggiore rispetto a quella degli enti pubblici: potrebbero quindi diventare i sostenitori di modelli e di progetti pilota che diano consistenza a obiettivi strategici che gli attori pubblici non riescono a perseguire.

Fabio Rugge (Università di Pavia), incaricato della riflessione conclusiva, ha evidenziato come il progetto ESPON IMAGINE costituisca un importante esperimento di innovazione istituzionale tramite cui sviluppare, tramite il coinvolgimento degli stakeholder, una visione coerente e operabile del sistema Milano-Bologna, a fronte di una certa lentezza del governo nazionale nell'affrontare le questioni del governo dei territori.

Le collaborazioni di fatto già esistenti nel territorio su molte aree, ad opera di attori come le Città Metropolitane e l'Autorità di Bacino, consentono di puntare a obiettivi ambiziosi: non solo estendere le reti funzionali (ad esempio sui temi delle public utilities) e quelle territoriali (garantendo un ruolo nella governance alle città medie e ai piccoli comuni, attori importanti in un territorio necessariamente policentrico), ma anche costruire una soggettività del sistema territoriale, che gli consenta di sviluppare una maggiore densità di collaborazione. Un elemento ostativo può essere invece il ruolo delle regioni, che ancora devono imparare a delegare: un sovraccarico di funzioni direttamente esercitati dalle regioni rischia di comprimere il protagonismo delle città e dei comuni.

Il sistema Milano-Bologna solo in parte è un territorio naturale: è un sistema che certamente esiste, ma che deve essere accompagnato a nascere. Occorre la capacità di indicare incentivi alla cooperazione, come quelli proposti dai rappresentanti delle Fondazioni bancarie, che evidenzino i vantaggi che lo sviluppo di una visione più ampia può garantire a ciascun attore e che aiutino gli stakeholder a sviluppare un senso di appartenenza e di condivisione.

Nel concludere i lavori, **Piero Bassetti (Associazione Globus et Locus)** ha ribadito l'importanza di sviluppare un senso di identità territoriale in grado di agire il sistema Milano-Bologna, per trasformare l'immaginazione in storia, ma anche per dialogare con le istituzioni pubbliche e con il programmatore europeo, che chiede visioni non solo ben immaginate ma anche ben composte in sintesi e tradotte in un progetto. Le proposte lanciate dagli interventi finali nella direzione dello sviluppo di forme di governance bottom up, in gran parte leggere rispetto alle forze che dovranno mobilitare, lancia un segnale importante: ci dicono che con un'organizzazione adeguata del bottom up è possibile porre una domanda politica a un potere che ancora opera con una prospettiva top-down. La sfida, non solo per il sistema Milano-Bologna ma per tutta l'Europa, è quella di ripensare con questo tipo di sperimentazioni le forme del potere pubblico, e di organizzare una politica diversa.