Legge speciale per Milano metropolitana: opportunità da non perdere

di ***Luciano M. FASANO***
(Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche,
Università degli studi di Milano)

1. Un rapido confronto fra Milano, Napoli e Roma: le uniche città metropolitane italiane di area vasta

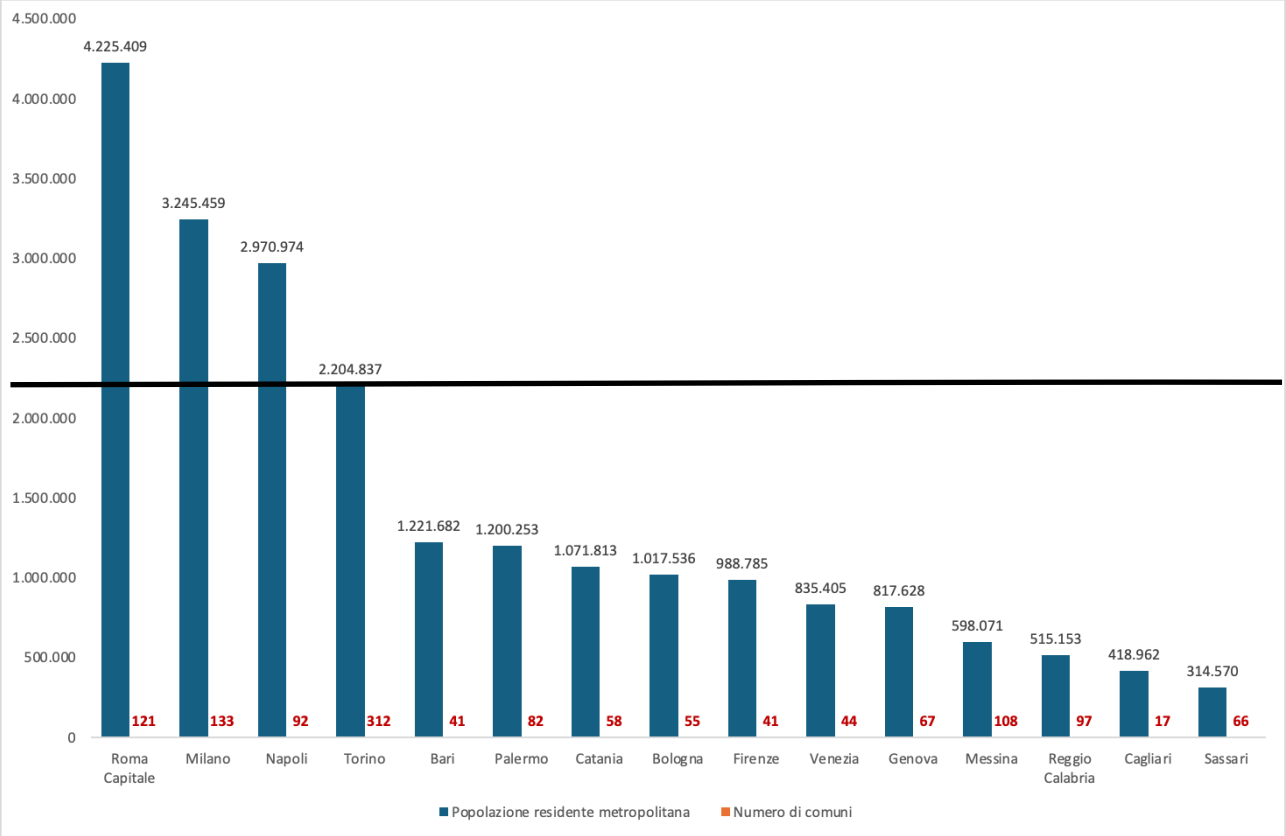
Le città metropolitane italiane sono attualmente quindici: Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Bari, Palermo, Catania, Bologna, Firenze, Venezia, Genova, Messina, Reggio Calabria, Cagliari e Sassari. Tuttavia una rapida ricognizione su alcuni dati fondamentali è sufficiente per trarre la conclusione che le uniche città metropolitane, per popolazione residente, estensione superficiale, numero di comuni che ne fanno parte, caratteristiche socio-economiche, sono tre: Roma, Milano e Napoli. E sono anche quelle che possiamo definire di "area vasta".

Tabella 1

Città metropolitana	Popolazione residente	Numero di comuni	Superficie (km²)	Popolazione residente nel solo capoluogo	Quota residenti nel capoluogo (%)	Superficie (km²) del capoluogo
Roma Capitale	4.225.409	121	5.363,28	2.751.747	**65,1%**	1.288,2
Milano	3.245.459	133	1.575,65	1.371.499	**42,3%**	181,67
Napoli	2.970.974	92	1.178,93	913.704	**30,8%**	119,24
Torino	2.204.837	312	6.827,00	851.199	**38,6%**	130,00
Bari	1.221.682	41	3.862,88	316.226	**25,9%**	117,56
Palermo	1.200.253	82	5.009,28	630.427	**52,5%**	160,67
Catania	1.071.813	58	3.573,68	298.680	**27,9%**	182,82
Bologna	1.017.536	55	3.702,32	390.098	**38,3%**	140,86
Firenze	988.785	41	3.513,69	362.613	**36,7%**	102,31
Venezia	835.405	44	2.472,91	250.290	**30,0%**	418,39
Genova	817.628	67	1.833,79	562.422	**68,8%**	240,65
Messina	598.071	108	3.266,12	217.959	**36,4%**	213,12
Reggio C.	515.153	97	3.210,37	169.679	**32,9%**	238,96
Cagliari	418.962	17	1.248,68	147.411	**35,2%**	84,82
Sassari	314.570	66	4.285,48	121.085	**38,5%**	547,08

Fonte: dati ISTAT (dati al 1° gennaio 2024* anche se la Città metropolitana di Sassari si aggiunge soltanto nel 2025).

Grafico 1



Fonte: dati ISTAT (dati al 1° gennaio 2024* anche se la Città metropolitana di Sassari si aggiunge soltanto nel 2025).

Milano e Napoli reggono il confronto con Roma esclusivamente se si considera la dimensione metropolitana: già considerare i residenti nel solo Comune capoluogo evidenzia forti differenze fra da un lato Roma, che ne ha oltre 2 milioni e 700 mila, e dall'altro Milano e Napoli, che si attestano rispettivamente su 1 milione e 300 mila e poco più di 900 mila abitanti. Considerando poi l'estensione superficiale, osserviamo come Roma capoluogo copra circa un quarto del territorio complessivo della sua area metropolitana, mentre Milano e Napoli ne coprono non più di un decimo circa.

Il raffronto fra Roma, Milano e Napoli fa emergere realtà molto diverse fra loro: Milano ha la maggiore forza economica e occupazionale, Roma la maggiore dimensione demografica e un peso più elevato dei servizi pubblici, Napoli una forte concentrazione urbana, accompagnata da significative criticità nell'accesso al lavoro che ne limitano le capacità in termini di prestazioni economiche. Nell'area metropolitana milanese si rilevano più elevati tassi di occupazione, sia giovanile sia nella popolazione adulta, e una quota più alta di laureati fra i 25 e i 39 anni, a rimarcarne la natura di realtà economica di elezione per quanto riguarda le opportunità occupazionali, non solo per le nuove generazioni, e per l'attrazione di risorse umane altamente qualificate. Un profilo che fa del capoluogo lombardo un esempio di realtà strettamente connotata dalla sua **funzione "*produttiva*"**. La mancata partecipazione al lavoro e la consistente presenza di giovani NEET sono invece due fattori che condizionano negativamente la realtà metropolitana di Napoli, che è comunque caratterizzata da una forte concentrazione urbana e da una maggiore incidenza del settore delle costruzioni sulla capacità produttiva e di reddito. Nell'area metropolitana di Roma rileva invece un peso più elevato dei servizi pubblici, correlato a un'occupazione prevalentemente insediata nella Pubblica amministrazione, in particolare nei settori difesa, istruzione e sanità, ovvero presso i rispettivi Ministeri. Un profilo che fa della Capitale un chiaro esempio di realtà direzionale collegata all'esercizio di una funzione **"*estrattiva*"**, come accade a ogni grande città sede di istituzioni politiche e di governo (si veda la Tabella 2 e la Tabella 3).

Tabella 2

Indicatore	Anno	Milano	Roma	Napoli
Tasso di occupazione, 20–64 anni	2024	77,2%	70,9%	46,4%
Tasso di mancata partecipazione al lavoro	2024	7,9%	10,2%	33,6%
Tasso di occupazione giovanile, 15–29 anni	2024	40,6%	31,9%	21,9%
Giovani NEET, 15–29 anni	2024	10,6%	14,3%	28,6%
Laureati e altri titoli terziari, 25–39 anni	2024	45,5%	39,5%	25%
Retribuzione media annua dei dipendenti in euro*	2023	34.343	25.294	18.406

Fonte: ISTAT, *Bes dei territori 2025*, rapporti Lombardia, Lazio e Campania, Tavv. 2–4. (*) Si considerano le sole retribuzioni dei dipendenti assicurati INPS.

Tabella 3

Indicatore economico, 2024	Milano	Roma	Napoli
Valore aggiunto totale, miliardi di euro correnti	213,37	186,56	66,61
Valore aggiunto per abitante, euro	65.721	44.160	22.466
Composizione del valore aggiunto			
Agricoltura, silvicoltura e pesca	0,1%	0,4%	1,1%
Industria in senso stretto	13,4%	13,1%	11,5%
Costruzioni	3,9%	4,8%	6,8%
Commercio, trasporti, alloggio e ristorazione, informazione e comunicazione	31,1%	25,9%	30,5%
Finanza, assicurazioni, immobiliari, professioni e servizi di supporto	40,1%	31,8%	26,6%
PA, difesa, istruzione, sanità, attività artistiche e altri servizi pubblici	11,5%	24,0%	23,5%

Fonte: UnionCamere (2025).

Considerando che rispetto al **Valore aggiunto per abitante**, la media italiana si attesta a 33.348 euro, il dato di Milano, che presenta il Valore aggiunto per abitante più elevato a livello nazionale, corrisponde a poco meno del doppio.

Se poi si guarda al **Prodotto interno lordo**, per il 2023 l'ISTAT certifica un **PIL procapite** di 71.300 euro a Milano e 47.600 euro a Roma, mentre per Napoli l'ultimo dato disponibile (2022) è di 23.000 euro. Rispetto alla media nazionale del PIL procapite, che sempre nel 2023 era di 36.300 euro, Milano può perciò vantare un valore pari a quasi il doppio (1,96), a fronte dell'1,3 in più di Roma e dello 0,63 in più di Napoli.

Sul **PIL complessivo**, invece, l'ISTAT certifica per il 2023 231 mld euro per la città metropolitana di Milano, 201 mld euro per Roma Capitale e 73 mld euro per la città metropolitana di Napoli. Perciò il PIL complessivo di Milano è circa 11,5 volte la media provinciale nazionale, quello di Roma circa 10 volte e quello di Napoli circa 3,6 volte.

Un ultimo dato da considerare riguarda la **mobilità territoriale**: gli ingressi quotidiani nel Comune capoluogo di lavoratori proventi dai comuni dell'area metropolitana milanese corrispondono a poco più della metà di coloro che lavorano a Milano città. Anche Napoli presenta una percentuale rilevante, pari a circa il 40%, mentre per Roma si stima che questo flusso riguardi non più di un quarto dei lavoratori della Capitale. La proiezione di Milano al di fuori dei suoi confini è un altro indicatore della sua capacità attrattiva, che non si declina esclusivamente nei termini di un'internazionalizzazione della città, riguardando anche - se non soprattutto - le attività produttive (si veda la Tabella 4).

Tabella 4

	Lavora nello stesso comune in cui risiede	Entra da un altro comune	Totale di chi lavora nel capoluogo	Ingressi da altro comune rispetto a chi lavora nel capoluogo
Milano	362.505	384.744	747.249	51,5%
Roma	810.634	277.242	1.087.876	25,5%
Napoli	200.214	130.556	330.770	39,5%

Fonte: elaborazioni SVIMEZ su dati ISTAT, Rapporto SVIMEZ (2025).

2. La metropoli "funzionale" rispetto alla città metropolitana come entità amministrativa

I dati sinteticamente richiamati, che di certo non esauriscono il campo delle evidenze empiriche inerenti la realtà milanese al confronto con quelle di Napoli e Roma, dovrebbero essere sufficienti a dirci chiaramente che la dimensione naturale di Milano è quella metropolitana. Una **Legge speciale per Milano metropolitana** può perciò risultare di grande importanza al fine di valorizzare le caratteristiche di questa area. Ciò detto, dobbiamo comunque sottolineare un fatto: rispetto alla necessità di ridefinire la dimensione istituzionale dell'area metropolitana milanese **siamo già in forte ritardo**.

Per Milano si impone infatti non solo la questione metropolitana ma anche un problema di perimetro effettivo dei flussi e delle dinamiche che ne contraddistinguono quotidianamente le attività. **Il perimetro della città metropolitana amministrativa non esaurisce interamente la dimensione della metropoli funzionale**.

La delimitazione ISTAT aggiornata individua una **zona urbana funzionale milanese** di circa **5 milioni di abitanti**, ben oltre i 3,25 milioni dell'ente. Nel discutere di area metropolitana, questo scarto merita di essere considerato, poiché introduce un **secondo livello di analisi:** mentre **la Milano amministrativa coincide con l'antica Provincia di Milano, la Milano "funzionale"** comprende una vasta porzione della **Brianza** (Monza e Brianza: Seregno, Desio, Lissone, Cesano Maderno), del **Bergamasco occidentale** (Treviglio, Stezzano, Dalmine), del **Lodigiano** (Lodi, Casalpusterlengo, Codogno) e del **Varesotto** (Malpensa Airport, Busto Arsizio)[1].

[1] Questo è soltanto un primo importante livello di sviluppo dell'area metropolitana milanese al di fuori dei suoi attuali confini amministrativi. Non va infatti dimenticato che la realtà economica e sociale di Milano, in termini di lavoro, attività produttive, istruzione superiore e servizi, per come si desume chiaramente dai dati sulla mobilità territoriale, si dirama e sviluppa radialmente lungo le direzioni di Torino e Genova, così come di Verona e Bologna. Sono grato ad Antonio Calabrò, Presidente della Fondazione Assolombarda e Delegato del Presidente per Cultura d'Impresa e Legalità, per aver attratto la mia attenzione, nel corso di una conversazione informale, su questo punto.

Da ciò deriva **uno scarto di circa 1,5-2 milioni di residenti** tra il territorio governato e quello effettivamente integrato nei mercati del lavoro, della mobilità e dei servizi. Ma questo altro non è che **un ulteriore argomento a favore della Legge speciale**: in assenza di un coordinamento più stretto fra i comuni dell'area che amministrativamente corrisponde già oggi alla città metropolitana si rischia di scontare un ulteriore "*divario*" rispetto alla discontinuità di governance, in relazione alla reale estensione funzionale del territorio che gravita sulla stessa area metropolitana. Come se **il vuoto fosse ancora più esteso e più grande in assenza di quella infrastruttura istituzionale** che potrebbe meglio valorizzare i flussi e relazioni con il territorio nella sua maggiore estensione.

Le principali funzioni milanesi operano già su scala metropolitana. Il mercato del lavoro, la domanda abitativa, le reti universitarie e ospedaliere, la logistica, gli aeroporti e i flussi di mobilità collegano il capoluogo a una costellazione di comuni e poli produttivi.

La definizione armonizzata di **Functional Urban Area elaborata da OCSE** e **Unione europea** assume proprio questo criterio: una città è formata dal nucleo urbano e dalla sua zona di **"pendolarismo"** (*commuting*); in Europa entrano nella ***commuting zone*** i comuni nei quali almeno il 15% degli occupati residenti lavora nel nucleo. La base OCSE permette così di confrontare aree di simile dimensione economico-funzionale, superando confini amministrativi spesso ereditati dal passato.

Questa distinzione è per Milano decisiva. Se mobilità, uso del suolo, casa e qualità dell'aria si producono su un territorio integrato, ma **le decisioni restano distribuite fra molte amministrazioni**, ciascun comune può razionalmente perseguire il proprio interesse **senza internalizzare costi e benefici** generati sugli altri territori. Il risultato può essere una **localizzazione subottimale** di abitazioni e attività, maggiore pendolarismo, insufficiente integrazione del trasporto, concorrenza urbanistica sleale e difficoltà nel finanziare infrastrutture comuni.

Si tratta di **colmare lo scarto fra *de facto city* e *de jure city***: le trasformazioni urbane attraversano le giurisdizioni mentre **i poteri rimangono frammentati**. Si genera così **un problema di governo delle esternalità economiche**: la complessità e le "esternalità" del sistema milanese (dalla mobilità alle attività produttive, dal lavoro ai poli di ricerca, alla casa ecc.) eccedono la capacità di governo del solo Comune capoluogo, che peraltro non è più in grado di correre in soccorso alle esigenze dei comuni dell'*hinterland*, con i quali comunque già collabora stabilmente. Occorre pertanto una chiara **ridefinizione dell'insieme di risorse e di poteri** che potrebbero appunto fare capo a una rinnovata Città metropolitana.

Da questo punto di vista, la governance metropolitana non è per nulla un orpello, un livello amministrativo aggiuntivo. È l'infrastruttura che consente di trasformare scala urbana, densità economica e interdipendenze territoriali in produttività, attrattività, qualità del vivere. Per Milano, una legge speciale è giustificabile se attribuisce alla Città metropolitana poteri effettivi nelle funzioni che producono effetti oltre i confini comunali. Milano metropolitana va messa in condizione di esercitare "funzioni amministrative avanzate" – in particolare, in materia di sviluppo economico, attrazione degli investimenti, innovazione, semplificazione amministrativa, politiche dell'abitare, mobilità e trasporto pubblico, pianificazione territoriale strategica, grandi localizzazioni, grandi infrastrutture – al fine di governare meglio ambiti di attività che producono esternalità rilevanti e, in quanto tali, richiedono un livello di coordinamento più efficace dell'attuale.

3. I vantaggi della governance metropolitana

Uno **studio comparato dell'OCSE**[2], condotto su aree urbane di **Germania, Messico, Spagna, Regno Unito e Stati Uniti** con una definizione armonizzata delle città, offre interessanti evidenze empiriche. Conferma anzitutto le importanti **economie di scala, o di agglomerazione,** che si producono nelle aree metropolitane: a parità di altre condizioni, **il raddoppio della popolazione urbana** è associato a **un aumento della produttività compreso fra il 2% e il 5%**. La concentrazione di imprese, lavoratori e conoscenze, infatti, favorisce *matching*, specializzazione, circolazione dell'innovazione e accesso a mercati più ampi.

Lo stesso studio mostra inoltre che l'**agglomerazione economica può essere ostacolata dalla frammentazione istituzionale**. Fra due aree di dimensioni e composizione della popolazione comparabili, quella con il doppio delle giurisdizioni locali presenta infatti una produttività inferiore del 3–4% nelle stime generali. Quando l'analisi distingue la presenza di un organismo di governance metropolitana, la penalità stimata per il raddoppio delle giurisdizioni si colloca intorno al 6% nelle aree senza tale organismo e si riduce di circa la metà in quelle che ne dispongono[3]. Si tratta chiaramente di associazioni statistiche, non della previsione che l'istituzione di un nuovo ente aumenti automaticamente la produttività di una determinata area, ma stanno comunque a dimostrare che **la governance metropolitana**, al di là della specifica stima di impatto, può contribuire in maniera significativa a **una riduzione dei costi di coordinamento e di governo** generati dalla frammentazione istituzionale.

La spiegazione più plausibile di questi risultati riguarda la capacità di assumere **decisioni al livello e alla scala rispetto a cui si manifestano i problemi.** Mobilità quotidiana, uso del suolo, localizzazione delle attività e investimenti infrastrutturali attraversano i confini comunali: se ciascun governo locale decide isolatamente, possono aumentare i costi di coordinamento e di governo e perciò risultare meno efficaci i benefici dell'agglomerazione. Le istituzioni politiche e amministrative possono viceversa contribuire alla prestazione economica del territorio nella misura in cui rendono possibile **un'azione collettiva sincronizzata e stabile**. Le **economie di agglomerazione** non dipendono perciò soltanto da popolazione, capitale e infrastrutture, ma anche dalla **capacità di coordinare sul piano istituzionale il territorio** sul quale esse operano.

La **Metropolitan Governance Survey dell'OCSE**[4] offre una prima descrizione comparata degli **effetti di assetti istituzionali diversi,** censendo **263 grandi aree urbane con popolazione media prossima a due milioni** e mediana poco sopra il milione: 178, pari al 68%, disponevano di un organismo di governance, ma solo 48 di questi organismi, il 27%, potevano adottare atti vincolanti. Le competenze più diffuse riguardavano sviluppo regionale (81%), trasporti (78%) e pianificazione territoriale (67%). **Le aree con organismi metropolitani** presentavano, in media rispetto alle altre, un **PIL pro capite superiore del 7%**. Controllando per la popolazione residente, la differenza stimata scendeva al 4%. **I risultati migliori** si avevano nel **trasporto pubblico** e nel **coordinamento delle politiche ambientali** oltre che nel **contenimento dell'espansione urbana incontrollata**. In particolare, sul fronte delle politiche del territorio, si rilevava l'esistenza di un'associazione fra la presenza di organismi metropolitani, una minore dispersione urbana e una crescita più contenuta della superficie urbanizzata. Sul fronte delle politiche ambientali e della mobilità territoriale, nelle aree che disponevano di Autorità settoriali la quota

[2] R. Ahrend, E. Farchy, I. Kaplanis, A. C. Lembcke, "What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, doi:10.1787/5jz432cf2d8p-en.

[3] Sempre R. Ahrend, E. Farchy, I. Kaplanis, A. C. Lembcke, *cit.*, ma anche Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I. e Lembcke, A. C., "What Makes Cities More Productive? Evidence from Five OECD Countries on the Role of Urban Governance", in "Journal of Regional Science", 57(3)/2017, pp. 385–410, doi:10.1111/jors.12334.

[4] R. Ahrend, C. Gamper, A. Schumann, The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in Large Urban Agglomerations, OECD Regional Development Working Papers 2014/04, doi:10.1787/5jz43zldh08p-en.

di cittadini soddisfatti del servizio risultava superiore di 13 punti percentuali, mentre le concentrazioni di particolato PM2 risultavano inferiori di circa il 9%.

Successive ricerche rafforzano e precisano questo quadro di insieme. Analizzando la produttività delle aree urbane funzionali europee, viene messo in luce che qualità del governo, autonomia locale e frammentazione interagiscono: **l'autonomia produce risultati migliori dove la qualità istituzionale è elevata e il coordinamento limita gli svantaggi della frammentazione**. In una verifica specifica, la presenza di organismi metropolitani attenua nuovamente la penalità associata alla frammentazione[5]. Riscontri effettuati su un diverso **campione di aree metropolitane (in questo caso statunitensi)**, si rileva che gli organismi di coordinamento fra governi locali sono associati a un maggiore differenziale salariale e a una **più elevata capacità di innovazione**, misurata anche attraverso la diffusione di brevetti[6].

Ulteriori studi sulle riforme intercomunali francesi chiariscono ancor meglio opportunità e limiti dell'integrazione, stimando che **l'obbligo di cooperazione abbia aumentato l'efficienza amministrativa dei comuni associati** (non stiamo riferendoci alla produttività dell'intera area metropolitana) **dell'1,1–1,9%**[7]. Benefici si rilevano soprattutto nel **trasporto pubblico** e nelle **entrate fiscali**, ma anche **effetti locali differenziati** fra i diversi comuni obbligati ad aderire[8]. L'efficacia di un assetto sovracomunale impone perciò un'attenzione mirata non solo ai risultati complessivamente conseguiti sull'area integrata, ma anche alla **distribuzione dei costi e benefici fra i diversi territori consociati** (sul tema dell'equilibrio fra i diversi enti coinvolti nel design istituzionale metropolitano tornerò più avanti).

L'associazione fra governance metropolitana e risultati non dimostra di per sé che l'ente metropolitano produca necessariamente questi effetti, ma rafforza un punto decisivo ai fini di una scelta strategica a favore del modello metropolitano: **la semplice cooperazione volontaria non è sufficiente quando occorrono decisioni redistributive (soprattutto inerenti social costs "invisibili" ed esternalità negative, come gli effetti locali differenziati in termini di costi di transazione e di governo)**, **standard comuni e investimenti pluriennali su infrastrutture**.

Ovviamente il modello metropolitano da favorire non può essere lo stesso ovunque. Tuttavia quando occorrono (per necessità o per virtù) scelte durevoli e comuni su una scala metropolitana, in particolare su **trasporti**, **pianificazione territoriale** e **investimenti in infrastrutture**, è necessario assicurare una **capacità decisionale riconoscibile**, **competenze amministrative definite** e **risorse**. Se poi tali scelte redistribuiscono vantaggi e oneri fra comuni (a maggior ragione se lo fanno in maniera "invisibile"), servono anche **rappresentanza politica** e **procedure istituzionali** che rendano "visibile" e verificabile quella distribuzione. Ed è proprio attraverso questa combinazione di **coordinamento efficace** e **responsabilità democratica (*accountability*)** che la governance metropolitana può contribuire in maniera determinante allo sviluppo del territorio.

[5] Jong, D., Tsvetkova, A., Lembcke, A. C. e Ahrend, R., *A Comprehensive Approach to Understanding Urban Productivity Effects of Local Governments: Local Autonomy, Government Quality and Fragmentation,* OECD Regional Development Papers, 11/2021, doi:10.1787/5ebd25d3-en.

[6] Di Cataldo, M., Ferranna, L., Gerolimetto, M. e Magrini, S., *Splitting Up or Dancing Together? Local Institutional Structure and the Performance of Urban Areas*, "Economic Geography", 99(1)/2023, pp. 81–110, doi:10.1080/00130095.2022.2130749.

[7] Galli, F., Piedra-Peña, J. A., Breuillé, M.-L. e Le Gallo, J., *Is Compulsory Inter-Municipal Cooperation an Efficiency Booster?*, "Regional Science and Urban Economics", 117/2026, 104185, doi:10.1016/j.regsciurbeco.2025.104185.

[8] Tricaud, C., *Better Alone? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation*, "American Economic Journal: Applied Economics", 17(1)/2025, pp. 160–207, doi:10.1257/app.20230344.

4. Per Milano: non una "legge di status" ma una "legge per funzioni"

È del tutto evidente che per l'area metropolitana milanese l'attuale distribuzione dei poteri non corrisponde alla scala reale delle interdipendenze e rischia di ridurre il rendimento degli *asset* già presenti: sistema universitario, base manifatturiera e terziaria avanzata, infrastrutture, servizi finanziari e capacità innovativa.

La Legge speciale per Milano dovrebbe pertanto essere **selettiva e funzionale**, lasciando ai comuni i servizi di prossimità e portando al livello metropolitano le decisioni caratterizzate da "esternalità" forti, con corrispondenti **poteri di coordinamento**.

Le **più importanti priorità** sono quattro:

1) **Pianificazione territoriale e grandi localizzazioni** (pensiamo alla partita dei ***Data Center***): con un piano metropolitano di coordinamento sugli aspetti strategici e strumenti di "perequazione" fra comuni.
2) **Mobilità e accessibilità**: con una programmazione unitaria, **integrazione tariffaria** (come obiettivo strategico a medio/lungo termine) e coordinamento fra rete ferroviaria suburbana (Passante ferroviario), linee di forza (metropolitane), rete ferroviaria regionale, trasporto locale e collegamento ai nodi aeroportuali.
3) **Abitazione**: l'accesso alla casa condiziona la capacità di trattenere studenti, ricercatori, giovani professionalmente qualificati e lavoratori dei servizi essenziali (pensiamo ai lavoratori della rete del trasporto pubblico, oltre che agli insegnanti delle scuole e ai medici e infermieri degli ospedali); una pianificazione coordinata delle politiche di governo del territorio potrebbe contribuire, attraverso una conseguente **calmierazione dei prezzi su base metropolitana**, alla soluzione di questo problema.
4) **Capacità di investimento pubblico e privato**: con una struttura tecnica metropolitana per la progettazione, la gestione dei fondi europei, la valutazione dei programmi finanziati e l'intermediazione istituzionale nella costruzione di partenariati pubblico-privati, la capacità degli enti locali nel vincere **bandi e utilizzare risorse comunitarie**[9] per la realizzazione di politiche pubbliche di trasformazione e rigenerazione urbana (anche con il contributo di investitori privati) potrebbe essere significativamente incrementata.

Senza dimenticare che altre priorità da considerare sono comunque: ambiente, risorse idriche ed energetiche, rifiuti, protezione civile, digitalizzazione (*cybersecurity*), politiche attive del lavoro, coordinamento polizia locale, assistenza tecnica amministrativa ai comuni associati.

Le evidenze empiriche che abbiamo menzionato nel precedente paragrafo, fornite dagli **studi OCSE** ma in parte consistente presenti anche nei **Progetti ESPON** (*European Spatial Planning Observation Network*)[10], che sono il cuore della ricerca applicata allo sviluppo e coesione del territorio in Europa, mostrano

[9] Spesso i programmi destinati alle città metropolitane sono stati gestiti soprattutto dai comuni capoluogo, per assenza nei comuni di cintura medio-piccoli delle risorse umane e delle competenze tecniche minime indispensabili per assolvere agli adempimenti previsti dalle linee di finanziamento. Ciò produce ulteriori conseguenze sul piano dell'apprendimento istituzionale, che ne esce indebolito, e rispetto alla sistematica separazione fra il luogo nel quale si concentrano le risorse e il territorio sul quale si misurano i fabbisogni e si distribuiscono gli effetti degli interventi. Una Legge speciale potrebbe creare le condizioni necessarie per concorrere meglio all'attribuzione dei finanziamenti comunitari anche da parte dei comuni medio-piccoli, contribuendo al tempo stesso a correggere lo squilibrio esistente fra Comune capoluogo e comuni associati su base metropolitana.

[10] A titolo puramente emblematico, si veda: Simeonova, V. et al., *SPIMA – Spatial Dynamics and Strategic Planning in Metropolitan Areas,* ESPON 2020, Targeted Analysis, Final Report, marzo 2018; Cotella, G. et al., *METRO – The Role and Future Perspectives of Cohesion Policy in the Planning of Metropolitan Areas and Cities*, ESPON 2020, Targeted Analysis, Final Report, dicembre 2021; Fedeli, V. et al., *IMAGINE – Developing a Metropolitan-Regional Imaginary in the Milano-Bologna Urban Region,* ESPON 2020, Targeted Analysis, Final Report, maggio 2021; Gløersen, E. et al. (2025), *NoStaGeo – Territorial Governance of Non-Standard Geographies*, ESPON 2030, Final Report, dicembre 2025.

chiaramente che nelle **aree urbane naturalmente integrate ma istituzionalmente frammentate** l'assenza di una regia dotata di poteri effettivi può **disperdere una parte consistente dei benefici dell'agglomerazione**.

Ciò porta a concludere che **per Milano, la capacità istituzionale è anzitutto una politica di sviluppo:** permette di trasformare potenziale economico in produttività, attrattività in permanenza dei talenti e crescita in coesione territoriale e qualità del vivere. La Legge speciale ha perciò senso perché potrebbe essere decisiva nel consolidare capacità e potenzialità dell'area metropolitana di Milano in maniera **"stabile"**, **"responsabile"** - sul piano dell'*accountability* istituzionale e verso il cittadino - e, cosa parimenti importante, **"misurabile"**.

Sottolineo "misurabile", in quanto il **Local Data Portal dell'OCSE**[11], mettendo a disposizione diverse batterie di indicatori comparabili per 2.444 città e aree urbane funzionali in 46 paesi, può fin d'ora costituire la base sia di una valutazione istituzionale dei risultati sia di un *benchmarking* con le realtà europee più efficaci ed efficienti sul fronte delle politiche metropolitane (*best practices*).

5. Meccanismi istituzionali e strategie politiche per una Legge speciale per Milano metropolitana

La proposta di Legge speciale per Milano metropolitana pone anche un'importante **questione di equilibrio istituzionale**: rafforzare la capacità amministrativa e decisionale dell'area metropolitana milanese senza produrre squilibri di rappresentanza e senza marginalizzare i comuni che fanno capo all'attuale Città metropolitana.

L'esperienza comparata europea mostra che questo equilibrio non si costruisce né con la pura **centralizzazione nel Comune capoluogo** né con **una cooperazione intercomunale debole**, ma attraverso solide **architetture istituzionali metropolitane**, dotate di legittimazione politica, attribuzioni specifiche, distinte risorse e meccanismi di garanzia per i comuni consociati.

Un punto politicamente rilevante è distinguere l'**autonomia del Comune di Milano** dal governo delle **funzioni di area vasta nella dimensione della Città metropolitana**, attraverso l'attribuzione di **competenze rafforzate** rispetto all'**autonomia amministrativa** e **regolamentare**, in condizioni di **sostenibilità economica**, **senza** che ciò comporti **potestà legislativa** e **autonomia finanziaria**. Quest'ultima distinzione è particolarmente saliente, poiché per l'**autonomia amministrativa** è sufficiente ricorrere allo strumento della **legge ordinaria**, mentre per la **potestà legislativa** e l'**autonomia finanziaria** è necessaria una legge di revisione costituzionale.

La **sostenibilità economica** delle competenze amministrative rafforzate richieste da Milano potrebbe essere già oggi assicurata dai **trasferimenti che la Regione indirizza alla Città metropolitana**, attraverso un **cambiamento sostanziale**: oggi sono risorse che la Regione assegna alla Città metropolitana delegandole l'esercizio di alcune funzioni; domani sarebbero **risorse riconosciute alla Città metropolitana** per l'esercizio di funzioni coordinate al servizio dei Comuni associati.

Sempre dal punto di vista politico-istituzionale, la Legge speciale non dovrebbe tradursi in una **supremazia del Comune capoluogo**, bensì nella costruzione di un **livello metropolitano effettivo**, con **poteri chiaramente distinti** da quelli dello stesso Comune capoluogo. Milano metropolitana dovrebbe perciò disporre di una **caratteristica istituzionale speciale**, in modo da superare l'attuale debolezza istituzionale della Città metropolitana, per trasformarsi in una sede reale di **governo coordinato delle politiche di area vasta.**

[11] https://localdataportal.oecd.org/.

Per rendere "*politicamente*" sostenibile l'autonomia amministrativa rafforzata di Milano metropolitana è essenziale affrontare il tema della **rappresentanza**, che riguarda un **duplice equilibrio:** quello con il **Comune di Milano** e quello con i **Comuni dell'area metropolitana**. La ricerca di una soluzione sostenibile può essere oggi favorita dal fatto che **i**l divario e la **conseguente diffidenza** precedentemente esistenti fra Milano e i comuni dell'hinterland (*la città/il contado*) sono stati ormai in larga parte superati. Oggi, infatti, sono per primi i sindaci dell'area metropolitana a richiedere la costruzione di una governance metropolitana più forte ed efficace. E anche nella prospettiva dell'amministrazione comunale milanese appare sempre più evidente la necessità di superare l'attuale inefficace sovrapposizione fra Sindaco del Comune capoluogo e Sindaco della Città metropolitana.

Le **soluzioni** e i **meccanismi** a disposizione per un rinnovato **design istituzionale** sono molteplici e si possono anche costruire per **imitazione** dell'esperienza ormai consolidata delle principali città metropolitane europee. Per la specificità del nostro contesto politico, sarebbe comunque preferibile affermare **il principio dell'elezione diretta del Sindaco metropolitano**. Così come potrebbe essere congeniale a un'effettiva partecipazione alla governance metropolitana un rafforzamento della **Conferenza dei Sindaci** dei comuni associati e del **Consiglio metropolitano**, con quest'ultimo che sarebbe meglio fosse a sua volta eletto direttamente dai cittadini[12].

Non è questa la sede opportuna per sviluppare una riflessione su quali soluzioni intraprendere, sapendo anche che le proposte depositate in Parlamento, così come quella di Città metropolitana di Milano e la discussione in corso in Regione Lombardia, che dovrebbe a breve licenziare una proposta di legge regionale, già individuano una serie di meccanismi utili allo scopo. Il punto, semmai, è di ordine squisitamente politico: **costruire un confronto *bipartisan* al fine di trovare un'intesa e una convergenza fra i diversi partiti rispetto all'architettura istituzionale da realizzare**.

Sempre sul **fronte politico** è importante si crei una sintonia **fra Parlamentari milanesi e lombardi, insieme alla Regione Lombardia** (nei suoi due livelli istituzionali: Consiglio e Presidenza). Fondamentale è anche l'iniziativa di intesa con la **Regione Campania** e il **Comune di Napoli**, perché il problema delle **città metropolitane di "area vasta"** è un problema comune, rispetto al quale si è più forti e legittimati se si intraprende un'azione concorde, che prenda le mosse dal medesimo interesse a disporre di un **nuovo modello di governance** per entrambe queste importanti realtà del Paese.

Sul **fronte della società civile**, sarebbe senza dubbio da stimolo la costituzione di un **Comitato civico**, che potrebbe prendere il nome proprio dall'iniziativa di oggi, **"*Milano oltre il confine*"**, con la partecipazione di **associazioni imprenditoriali e di categoria, sindacati dei lavoratori, università, rappresentanze delle attività produttive e del commercio.** Un soggetto che, facendosi carico degli obiettivi già sottoscritti dalle parti sociali nel **Patto per Milano**, agisca in chiave propositiva, come vero e proprio **"gruppo di pressione"** a favore dell'adozione di una Legge speciale per Milano metropolitana, attraverso la promozione di iniziative di studio mirate e momenti di confronto specifico sul merito delle soluzioni con il mondo politico-istituzionale.

È ormai giunto il momento di occuparsi della questione metropolitana di Milano e possiamo cercare di farlo anche **indipendentemente** dal procedere in sede legislativa nazionale della discussione sulla **Legge costituzionale per Roma Capitale**. Perché i tempi sono maturi, come dimostra anche la partecipazione all'iniziativa di oggi.

[12] Occorre tener presente che la revisione del Testo Unico degli Enti Locali avviata con l'approvazione in Consiglio dei ministri dello schema di disegno di legge delega - che ora si trova al vaglio della Conferenza unificata di Stato, Regioni, Comuni e Province - prevede il ritorno all'elezione diretta dei Consigli provinciali e dei Presidenti delle Province. Ciò rende assai improbabile che, conservando le Città metropolitane laddove previste, l'elezione di Sindaco e Consiglio metropolitano non venga a sua volta ricondotta al voto dai cittadini. Diversamente si genererebbe uno pericoloso squilibrio istituzionale fra Province e Città metropolitane rispetto al ruolo e alle funzioni attribuite a ciascuno dei due enti.

Un libro che uscirà a breve su Milano, a firma del giornalista Jacopo Tondelli e del sociologo Paolo Natale, "***Milano da vicino"***, offre una fotografia della città e della sua evoluzione nel corso degli ultimi decenni che va al di là di stereotipi e luoghi comuni. Il libro si conclude così:

"*La dimensione territoriale e amministrativa odierna della città è decisamente troppo piccola. Il suo perimetro non è più in grado di rispondere alle questioni ambientali, economiche, abitative, insomma complessivamente politiche, che un'area vasta come quella della* 'vera città' *pone ogni giorno. Questioni che si possono risolvere solo includendo simbolicamente e politicamente a pieno titolo la Città Metropolitana*".

Se non ora, quando? …