



CRIFSP
CENTRO DI RICERCA E FORMAZIONE SUL SETTORE PUBBLICO

SPISA
SCUOLA DI SPECIALIZZAZIONE IN STUDI SULL'AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

urban@it Centro nazionale di studi per le politiche urbane

LE CITTÀ METROPOLITANE AGLI ESORDI: INDIZI DEL CAMBIAMENTO

Progetto di ricerca e formazione in accompagnamento all'attuazione della legge "Delrio", ideato e organizzato congiuntamente da SPISA - Università di Bologna e da Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane, con sede presso l'Università di Bologna.

Premessa

La legge Delrio (n. 56 del 2014) rappresenta una significativa opportunità di riforma dell'ordinamento locale in Italia, poiché consente di ridisegnare il sistema dell'amministrazione pubblica cogliendo i vantaggi offerti dall'intercomunalità nelle sue diverse forme.

Il processo di riforma è attualmente in corso e si sono oramai completate le elezioni di secondo livello per il rinnovo degli organi di governo delle Città metropolitane e delle Province. Per quanto riguarda le Città metropolitane, una scadenza importante era quella del 31 dicembre 2014, data entro la quale era prevista l'approvazione degli Statuti¹.

La costituzione delle Città metropolitane rappresenta il più significativo terreno di prova del processo di innovazione amministrativa e istituzionale che la legge Delrio ambisce ad attivare: attese per oltre vent'anni, le Città metropolitane si stanno oggi finalmente attuando, con alcuni gradi di libertà offerti dalla legge e che permettono un relativo adattamento del loro assetto ai diversi contesti locali.

Obiettivi generali e metodo del progetto di ricerca e formazione

Il processo costituente delle Città metropolitane è attualmente in corso e va ben oltre la predisposizione degli Statuti; nei prossimi mesi il "primo impianto" delle Città metropolitane si completerà, in una condizione di scarsa comunicazione fra tutti gli attori coinvolti, e di sostanziale isolamento dei rispettivi contesti locali. Il monitoraggio di quello che accade in ciascuna Città metropolitana, il confronto fra le diverse esperienze, la formazione continua degli amministratori e dei tecnici coinvolti nel processo costituente appaiono invece necessari per promuovere riflessioni e sperimentazioni a supporto di un processo di riforma *reale* (cioè non puramente *formale*) dell'amministrazione pubblica locale.

1 Sul sito <http://www.diariometropolitano.it/> curato da Cittalia si possono trovare informazioni circa l'approvazione degli Statuti.

Le attività di monitoraggio da mettere in campo nei prossimi mesi permetteranno di mettere a fuoco gli “indizi” del cambiamento che la costruzione delle Città metropolitane apporta ai diversi contesti territoriali. Il loro confronto costituirà una significativa opportunità di apprendimento per gli stessi attori coinvolti nel processo, *in primis* gli amministratori e i tecnici delle istituzioni del governo locale e regionale, oltre agli *stakeholders* interessati a diverso titolo (mondo economico e del lavoro, terzo settore, cittadinanza attiva, ecc.). Tali “indizi di cambiamento” riguardano principalmente tre aspetti: il territorio; il ruolo delle Città metropolitane; le caratteristiche del processo costituente messo in atto in ciascun contesto.

L'obiettivo generale di questo progetto di ricerca e formazione consiste nella messa a fuoco delle trasformazioni che la costruzione delle Città metropolitane induce nei diversi contesti, con particolare riferimento ai temi appena evocati e con il ricorso sistematico al monitoraggio delle diverse situazioni, alla comparazione delle esperienze e al dialogo fra gli attori del processo come metodo alla base della loro stessa formazione.

Temi di ricerca e di formazione

I *focus* tematici di questo progetto di ricerca e formazione possono essere sintetizzati in tre parole-chiave: “territorio”, “ruolo” e “processo”.

Le questioni attinenti al “territorio” riguardano principalmente i confini delle Città metropolitane, la loro eventuale modificazione rispetto al disposto della legge, le relazioni fra ciascuna Città metropolitana e le Province confinanti. Ci sono città metropolitane che contengono nel loro perimetro delle aree interne, e che dovranno probabilmente ridurre i loro confini (Torino, Genova); altre invece non possono prescindere dal considerare aree che sono economicamente molto significative, seppure al di fuori dai confini attualmente fissati dalla legge (la provincia di Prato per Firenze, il territorio di Pomezia per Roma).

Oltre alla riflessione sui confini, la definizione del territorio metropolitano si esplicita anche attraverso l'articolazione delle zone omogenee. Il modo in cui ogni Città metropolitana interpreterà il tema delle zone omogenee può corrispondere a strategie più o meno forti di sviluppo e di rafforzamento delle identità locali. In alcuni casi potrebbero essere prese in considerazione ipotesi di “riequilibrio per decentramento” (ad esempio l'idea di fare evolvere i quartieri del Comune capoluogo verso la forma delle “municipalità”, in modo da riequilibrare i “pesi” di Comuni assai disomogenei fra loro...); in generale la legge offre l'occasione per una riorganizzazione amministrativa complessiva su base volontaria da parte dei piccoli e piccolissimi Comuni. L'agglomerazione, l'unione, la fusione sono opportunità, sia per i Comuni nelle aree metropolitane, sia per quelli che ne sono al di fuori.

Tutto questo deve necessariamente basarsi sulla conoscenza aggiornata delle dinamiche in corso nei diversi contesti territoriali, utilizzando anche il risultato di recenti ricerche effettuate nell'ambito dei PRIN.

Le questioni attinenti al “ruolo” delle Città metropolitane interessano la concezione del Piano strategico metropolitano, che può essere concepito secondo diversi modelli di riferimento, in modo del tutto “interno” all'amministrazione che ne è promotrice, oppure avvalendosi anche di apporti “esterni”, ad esempio di una Agenzia appositamente costruita.

I diversi modelli di piano strategico che potranno essere adottati nelle diverse città metropolitane si possono descrivere sinteticamente come: 1) piano “amministrativo”, con la finalità di riorientare strategicamente gli investimenti, ma con una logica e un respiro tutto “interno” alla pubblica amministrazione; 2) piano come “alleanza di territorio”, che lavora sulla concertazione e sull'interazione fra pubblico e privato in un progetto complessivo di riposizionamento strategico del territorio; 3) un compromesso fra i due, un piano strategico capace di lavorare sul tema della crescita economica.

Rispetto al Piano strategico un processo di monitoraggio e comparazione di esperienze può provare a rispondere a diverse riflessioni, ad esempio: 1) quali sono gli obiettivi della pianificazione strategica? C'è un'idea di piano complessivo, oppure la pianificazione strategica è un processo che seleziona obiettivi e priorità ed espleta la negoziazione necessaria alla loro realizzazione?

Esiste un'idea di strategia territoriale metropolitana eventualmente articolata per zone omogenee²?; 2) quale legame esiste fra il Piano strategico metropolitano e gli strumenti di finanziamento (nazionali ed europei) di azioni alla scala territoriale?; 3) quale relazione sussiste fra Piano strategico metropolitano e strumenti urbanistici (in particolare il Piano strutturale)? L'introduzione del Piano strategico comporta delle modifiche nel sistema di governo del territorio (livelli-strumenti)?; 4) quale relazione sussiste fra il fra Piano strategico metropolitano e la moltitudine di piani (a carattere spaziale e non) che interessano l'ambito metropolitano?; 5) attraverso quali "progetti metropolitani" (*flagship projects*) si esplicitano il ruolo e le potenzialità dell'istituzione metropolitana?

Il ruolo che sarà effettivamente assunto dalla Città metropolitana si rifletterà sulle funzioni che essa potrà assolvere direttamente anche attraverso l'approvazione di ciascuna legge regionale relativa agli enti di area vasta, e sul suo assetto come istituzione di *service* per i Comuni. Oltre alla pianificazione strategica e allo sviluppo economico, altri temi essenziali di competenza delle Città metropolitane saranno i servizi pubblici, la mobilità, l'ambiente.

Mentre su alcuni temi, come la mobilità, esistono già esperienze consolidate di livello "metropolitano", altri settori si annunciano più sperimentali. In tema di consumo di suolo e di gestione dei servizi, ad esempio, occorre una riflessione sulle opportunità che il governo metropolitano potrebbe offrire, in termini di razionalizzazione delle previsioni urbanistiche e conseguente riduzione del consumo di suolo, ma anche di economie di scala derivanti dall'agglomerazione e riduzione del costo dei servizi offerti.

Le questioni attinenti al "processo" di costruzione delle Città metropolitane riguardano essenzialmente il ruolo in esso accordato alla democrazia urbana nella formazione del Piano strategico metropolitano e/o dello Statuto e le esperienze che possono essere messe in campo in questa direzione, per selezionare le priorità attraverso l'acquisizione dell'opinione dei cittadini.

La costituzione delle Città metropolitane pone un problema di "identità metropolitana". In che modo è possibile affermare e condividere questa identità, che si pone su un piano diversi e inedito rispetto alle tradizioni locali? A questo riguardo le Città metropolitane hanno già messo in campo esperienze significative, che possono essere utilmente condivise e raccontate, come il *Town meeting* a Bologna o il processo di costruzione della *vision* metropolitana a Torino condotto da Jolanda Romano di Avventura Urbana.

Attività

Il progetto di ricerca e formazione si articola nelle seguenti attività:

1. Ricerca

1.1. osservatorio attivo: la rete delle Università aderenti ad URBAN@IT, eventualmente integrata da altre, può assumere la funzione di un "osservatorio attivo" del processo di costituzione delle Città metropolitane oggi in corso, mantenendo contatti in ciascuna città metropolitana e monitorando i processi costituenti nelle loro fasi salienti e nelle loro peculiarità;

1.2. esperienze in rete: l'attività di monitoraggio promossa dall'"osservatorio attivo" può costituire l'occasione per la diffusione e la condivisione delle esperienze più significative fra tutti gli attori del processo, mediante la partecipazione attiva del gruppo di ricerca all'implementazione del sito che sarà predisposto dal Dipartimento per gli Affari regionali (in alternativa si può lavorare sul sito di Urban@it, attualmente in fase di realizzazione o su un sito autonomo);

2 Cfr. la ricerca promossa dal progetto europeo CityRegions e condotta localmente dalla Città di Torino e da Torino Internazionale <http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2014/11/Torino.-Verso-la-strategia-territoriale-metropolitana.pdf> Cfr. anche il PSM di Bologna, l'unico già elaborato a dimensione metropolitana <http://psm.bologna.it/>

1.3. un *workshop* preparatorio dell'attività formativa che si dovrà svolgere entro marzo-aprile 2015, promuovendo l'incontro tra amministratori, dirigenti e funzionari delle diverse realtà per capire come sta procedendo il processo costitutivo delle Città metropolitane, al di là dell'approvazione degli Statuti, e quali sono le necessità formative. E' importante che in questa fase siano pienamente coinvolti gli esperti che successivamente saranno chiamati ad essere i docenti nel Corso di formazione, i rappresentanti delle istituzioni che a vario titolo sono coinvolti nella costituzione delle Città metropolitane (Dipartimenti della Presidenza del Consiglio e Ministeri centrali, Conferenza dei Presidenti delle Regioni) e delle rappresentanze nazionali degli *stakeholder* a vario titolo interessati³.

2. Formazione

2.1. il *workshop* preparatorio e l'attività di ricerca compreso l'osservatorio attivo, che dovrà continuare fino alla conclusione del progetto, permetterà di isolare più precisamente una serie di temi (ad esempio: zone omogenee, Piano strategico, democrazia urbana e i processi partecipativi) e di formulare un programma di organizzazione di un Corso di formazione articolato in più moduli;

2.2. i destinatari del Corso di formazione saranno i funzionari e i dirigenti delle amministrazioni pubbliche a vario titolo coinvolte nel processo costitutivo delle Città metropolitane insieme agli amministratori locali, a cui dovrà essere prestata un'attenzione particolare. Non esiste infatti un'offerta formativa specificatamente destinata a loro, mentre è fondamentale che vengano loro fornite le conoscenze necessarie per assumere decisioni consapevoli e lungimiranti. Al corso potranno partecipare, alle condizioni che verranno successivamente stabilite, anche rappresentanti degli *stakeholders* a vario titolo interessati;

2.3. il Corso inizierà nel giugno 2015 con la possibilità che alcuni moduli si svolgano in settembre - ottobre 2015. La sede sarà la SPISA dell'Università di Bologna.

In relazione ai risultati del progetto, alle ulteriori domande di ricerca e di formazione che si evidenzieranno, si potrà prevedere un suo sviluppo negli anni successivi.

Budget

Per sostenere il piano di attività descritto in precedenza si prevede un *budget* di 30.000 euro, suddiviso fra il supporto alle attività di ricerca e di diffusione (finanziamento di uno o più contratti a supporto delle attività di costruzione e coordinamento dell'osservatorio attivo e di implementazione del sito internet, oltre alle spese di organizzazione del *workshop* preparatorio) e le spese di organizzazione del Corso di formazione (spese organizzative, compensi per le docenze, diffusione dell'evento, ecc.).

Parole chiave

Città metropolitana, territorio, ruolo, processo, confini, zone omogenee, piano strategico metropolitano, funzioni, democrazia urbana, identità.

3 Si è costituita la Rete Associazioni Industriali Metropolitane composta da dieci associazioni confindustriali che ha tenuto un convegno a Firenze il 6 febbraio 2014:

<http://www.assolombarda.it/news/rete-associazioni-industriali-metropolitane-lancia-il-manifesto-delle-citta-metropolitane>