

urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

Working papers. Rivista online di Urban@it - 2/2018

ISSN 2465-2059

**Le azioni di implementazione della riforma
Delrio: il progetto Metropoli strategiche**

Paolo Testa

Urban@it Background Papers

Rapporto sulle città 2018

IL GOVERNO DEBOLE DELLE ECONOMIE URBANE

ottobre 2018

Abstract

Le città metropolitane nascono come piattaforme votate all'innovazione e allo sviluppo rappresentando un importante valore economico per il Paese. Per utilizzare a pieno il loro potenziale sono necessarie: una politica nazionale e locale con un chiaro indirizzo strategico, un'attiva comunità economica e imprenditoriale e una società civile che contribuisca con i suoi rappresentanti a delineare gli obiettivi di lungo periodo.

Atti legislativi di grande valenza politica come le leggi 56/2014 e 124/2015 mirano a potenziare questa realtà, ma, affinché abbiano successo, è necessario dare piena attuazione al percorso costitutivo delle città metropolitane, le quali, come ogni soggetto istituzionale completamente nuovo, soffrono di una comprensione solo parziale da parte degli addetti ai lavori. Diventa quindi fondamentale supportare le città nella definizione degli assetti organizzativi funzionali agli obiettivi istituzionali.

Su questa linea si pone il progetto *Metropoli strategiche* sviluppato da Anci che è volto ad accompagnare i cambiamenti dovuti a queste innovazioni istituzionali coinvolgendo le 14 città metropolitane, le loro strutture politiche amministrative e i comuni presenti nel loro territorio. Il progetto *Metropoli strategiche*, al fine di dare un concreto supporto a amministratori e funzionari locali, enfatizza la fase della sperimentazione sul campo di soluzioni di miglioramento rispetto a tre linee tematiche: la semplificazione amministrativa per lo sviluppo economico del territorio, la gestione associata dei servizi attraverso la collaborazione intercomunale e la pianificazione strategica metropolitana.

Il tutto deve essere accompagnato dalla volontà e dalla capacità degli amministratori e dei funzionari, senza i quali è a rischio l'attuazione delle funzioni fondamentali delle città metropolitane.

The Metropolitan Cities in Italy are born as platforms devoted to innovation and development, representing an important economic value for the country. In order to make full use of their potential, a national and local policy with a clear strategic direction, an active economic and business community and a civil society that contributes with its representatives to outlining long-term objectives are necessary. Legislative acts of great political value such as L.56/2014 and L.124/2015 aim to strengthen this reality, but, in order to be successful, it is necessary to fully implement the Metropolitan Cities constitutive path, which, like any completely new institutional actor, they suffer from a partial understanding from the insiders. It is therefore essential to support the Cities in defining the organizational structures functional to the institutional objectives. Along this line lies the project called Metropoli strategiche developed by Anci which aims to accompany the changes due to these institutional innovations involving the 14 Metropolitan Cities, their administrative political structures and the municipalities present in their territory. The project, in order to give concrete support to local administrators and officials, emphasizes the field experimentation of solutions with respect to three thematic lines: administrative simplification for the economic development of the territory, associated management services through inter-municipal collaboration and metropolitan strategic planning. This process must be supported by the will and the capacity of the city's staff, especially administrators and officials, who more than anyone has the opportunity to concretely implement the change.

Parole chiave/Keywords

Città metropolitane, Progetto *Metropoli strategiche*; Pianificazione strategica, Semplificazione per lo sviluppo economico, Gestione associata sovra comunale, Sperimentazione sul campo./ *Metropolitan cities; Strategical planning; Simplification for economic development, Inter-municipal collaboration, Field experimentation*

Il ruolo delle città metropolitane nello sviluppo urbano sostenibile

4

È stato più volte e da più parti sottolineato come le città metropolitane nascano come piattaforme per l'innovazione e lo sviluppo su scala nazionale. Dal Libro bianco *Start City* [Anci e Banca Intesa 2016] emerge che esse costituiscono la “spina dorsale” dell'Italia e, attraverso le interrelazioni funzionali ed economiche spesso di scala globale, contribuiscono alla competitività del Paese e dei rispettivi territori sotto più dimensioni: valore economico generato, sistemi produttivi, dotazione infrastrutturale, innovazione e ricerca, formazione.

Ma sappiamo tutti che questo non basta per collocare (o, meglio, riportare) l'Italia ai vertici del sistema economico mondiale. Occorre che la nascita delle città metropolitane venga colta da tutti come occasione per sviluppare una *governance* collaborativa tra i diversi attori sulla scena:

- la politica, a livello nazionale e locale, che deve garantire un chiaro e stabile indirizzo strategico di medio-lungo periodo, la coerenza delle scelte conseguenti e le condizioni di attrattività del territorio, promuovendo percorsi di condivisione, una *governance* il più possibile inclusiva e puntando al rafforzamento di una *leadership* diffusa sul territorio, con un ruolo forte della classe imprenditoriale, accademica e civile;
- la comunità economica e imprenditoriale che deve assicurare un contributo attivo e costruttivo alla redistribuzione della ricchezza sul territorio, in primo luogo attraverso un adeguato riconoscimento del ruolo dei lavoratori e il rafforzamento di un nuovo rapporto fiduciario con l'amministrazione pubblica;
- la società civile e le sue rappresentanze che devono contribuire apportando delle risorse culturali e progettuali e concorrere alla definizione degli obiettivi di lungo periodo per il territorio e garantire la continuità – e il “controllo” sociale – ai processi di sviluppo che, per loro natura, sono molti più lunghi della durata dei mandati di ogni singola amministrazione pubblica.

Le sfide e le opportunità attinenti alle aree metropolitane italiane sono ampiamente prese in esame dall'Accordo di partenariato 2014-2020 (Ap) [Commissione europea 2014], che evidenzia «l'urgenza di politiche urbane di rilievo metropolitano in tutti i settori d'intervento pubblico per assicurare servizi ai cittadini».

Il processo di riforma istituzionale e di riordino territoriale avviato dalla legge 56/2014 e rafforzato con la riforma Madia intende creare le condizioni affinché le città metropolitane italiane si possano dotare di poteri e competenze che favoriscano: politiche integrate per lo sviluppo economico e sociale, la condivisione di piani strategici e la promozione di politiche di attrazione degli investimenti in grado di migliorare il benessere delle comunità che le abitano. Affinché questo processo di riforma abbia successo occorre dare piena attuazione al percorso costitutivo delle città metropolitane, creando le condizioni per la produzione di una nuova generazione di politiche di scala metropolitana cui dare attuazione attraverso una classe di amministratori, dirigenti e funzionari pubblici locali portatori di rinnovate competenze.

Il vero punto di debolezza del processo di realizzazione delle città metropolitane è dato dal fatto che, trattandosi di un soggetto istituzionale completamente nuovo, nessuno concretamente “sa davvero come fare”, quali possono essere i percorsi amministrativi e operativi da seguire per dare concretezza a una legge che, in molti casi, si limita giustamente all’individuazione di principi. La storia delle riforme amministrative italiane è piena di fallimenti, interruzioni e ripensamenti. Una delle cause di ciò è la dominanza dell’approccio amministrativo/dirigistico: c’era la diffusa convinzione che il punto di arrivo del percorso di riforma fosse scrivere una buona legge e che questa, una volta approvata, avrebbe poi avuto quasi automatica attuazione. Così, ovviamente, non è: il processo di definizione della legge e quello di sperimentazione e monitoraggio sul campo delle soluzioni organizzative da adottare debbono intrecciarsi e alimentarsi reciprocamente.

Si tratta, quindi, di supportare le città nel definire assetti organizzativi funzionali agli obiettivi istituzionali, di valutare il quadro delle risorse umane necessarie al loro funzionamento governando i processi di mobilità e di introdurre meccanismi operativi di programmazione e controllo capaci di supportare la definizione degli obiettivi, l’allocazione delle risorse e la valutazione dei risultati. Inoltre si tratta di individuare procedure operative di lavoro e valutare se sia necessario intervenire per via legislativa a rimuovere eventuali eccessivi vincoli all’azione.

La risposta del progetto *Metropoli strategiche* ai fabbisogni emergenti

6

Il progetto *Metropoli strategiche* realizzato da Anci e finanziato all'interno del *Pon Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020* si concentra sull'accompagnamento ai cambiamenti organizzativi e allo sviluppo delle competenze legate alle innovazioni istituzionali introdotte con le leggi 56/2014 e 124/2015, con l'obiettivo di superare su scala metropolitana quella che nell'Ap viene definita «assenza di una strategia di medio lungo periodo condivisa di riforma dell'amministrazione e di miglioramento dei servizi collettivi per cittadini e imprese».

Il progetto è attualmente l'unico intervento nazionale esclusivamente diretto alle 14 città metropolitane (intese esplicitamente come enti e non solo come territori geografici) e si basa sul coinvolgimento diretto, continuo e attivo delle strutture politiche e amministrative degli enti città metropolitane e dei comuni compresi nel loro territorio, sul contributo del Coordinamento dei sindaci metropolitani attivo in Anci sin da prima dell'approvazione della riforma Delrio e sulla forte integrazione con le azioni di *capacity building* che il dipartimento per la Funzione pubblica, il dipartimento Affari regionali, l'agenzia per la Coesione e l'agenzia per l'Italia digitale svilupperanno attraverso il *Pon Governance* e il *Pon Metro* a valere sugli stessi territori.

La strategia del progetto si basa su una doppia "forza motrice": a livello locale, la spinta data dal forte impegno e la presa in carico dell'intero percorso da parte degli amministratori e dei funzionari degli enti locali coinvolti, sia all'interno del comune capoluogo, ma ancora di più per gli altri comuni della città metropolitana; a livello nazionale, il traino portato dalla capacità del governo e di Anci di attivare le migliori competenze accademiche e consulenziali, con il compito di disegnare «il percorso ideale» (amministrativo, organizzativo, di pianificazione delle *policy*) che ciascuna città dovrà compiere.

Al termine del triennio di lavoro ci si attende di ottenere i seguenti risultati:

- creare le condizioni affinché ciascuna amministrazione sia in grado di elaborare una propria modalità tecnica e uno specifico percorso politico-culturale il più possibile concertato tra gli attori interessati per il raggiungimento degli obiettivi previsti nella riforma;
- porre al centro del cambiamento la dirigenza pubblica, l'attore centrale del processo riformatore e motore della gestione del mutamento in atto e di quello atteso;
- tracciare strade applicative a geometria variabile e comunque rispettose delle diversità che caratterizzano i vari territori;

- metter in campo robusti strumenti a sostegno (comunicazione, formazione, valutazione, incentivazione, valorizzazione...);
- dotare le amministrazioni della strumentazione tecnica che dovrebbe accompagnare e sostenere la concreta applicazione delle disposizioni normative da parte del personale

Per dare corpo e gambe ai processi d'innovazione, abbondantemente normati ma ancora non attuati, è necessario: conoscere le realtà organizzative e territoriali e le esigenze specifiche (fase di preparazione – analisi); coinvolgere chi opera quotidianamente nelle amministrazioni nella definizione di piani di intervento/cambiamento (fase di preparazione – co-design); trasferire e sviluppare le competenze necessarie a gestire non solo alle nuove funzioni attribuite, ma anche e soprattutto alle nuove modalità programmatiche e pianificatorie da esercitare in area vasta (fase di formazione – apprendimento); confrontarsi su esperienze già sperimentate in diversi contesti urbani e definire percorsi comuni (fase di *networking*); supportare le organizzazioni nella fase di sperimentazione (fase di sperimentazione).

Il progetto Metropoli strategiche, ravvisando come elemento di debolezza dei processi di riforma in corso proprio la mancanza di partecipazione e sperimentazione da parte delle organizzazioni e delle persone chiamate a darne concretezza, ha scelto di dare molta enfasi alla fase di sperimentazione utilizzando come modello d'intervento e supporto ai territori quello del *Project Work* [Piu 2009]. Le città sperimenteranno sul campo, con l'affiancamento di esperti e formatori, modelli organizzativi e procedure relativi a tre macrotemi di riforma:

- a) la semplificazione amministrativa in funzione dello sviluppo economico del territorio;
- b) la gestione associata a livello metropolitano dei servizi pubblici a minore rilevanza economica e delle funzioni gestionali di staff;
- c) la redazione e attuazione della pianificazione strategica metropolitana.

Di seguito viene fornito uno schema riassuntivo degli specifici interventi attivati dalle singole città metropolitane rispetto ai tre macrotemi sopra descritti.

Semplificazione Amministrativa	Gestione associata e collaborazione intercomunale	Pianificazione strategica
<ul style="list-style-type: none"> • Il ruolo strategico delle CM nell'attuazione della riforma Madia • SUAp metropolitano (per investimenti strategici e competitività) • SUAp/SUE comunali omogeneizzare le procedure e le regole d'ingaggio della CM come ente terzo • SUA – Stazione Unica Appaltante • Cassetto SUAp e Fascicolo d'impresa • AUA- Autorizzazione Unica Ambientale (con riferimento agli aspetti normativo-procedurale, tecnologico-applicativo, formativo-informativo) • Conferenze dei servizi • L'analisi dei procedimenti • L'elaborazione di regolamenti unici nelle materie trasversali • SCIA e le incongruenze con le normative di settore 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniziative di collaborazione inter-istituzionale • I sistemi di comunicazione con i comuni dell'area metropolitana • Gli strumenti della gestione associata: Uffici unici, avvalimenti, collaborazioni • Ufficio unico del personale metropolitano • Ufficio unico di co-pianificazione e co-programmazione • Ufficio unico di progettazione europea • Integrazione e coordinamento dei servizi turistici comunali • Coordinamento dei servizi di statistica comunale e creazione ufficio unico e di sistemi unitari per la statistica metropolitana 	<ul style="list-style-type: none"> • I criteri di definizione delle zone omogenee • Modalità di definizione e condivisione dei dati per la costruzione del quadro conoscitivo • Modelli innovativi di partecipazione della cittadinanza • Sistemi e modalità di aggiornamento dei Piani Strategici Metropolitan (PSM) • Engagement dei comuni e riconoscimento della <i>leadership</i> • Programmazione integrata – meccanismi di integrazione degli strumenti di programmazione comunale (DUP, ecc.) • Indicatori e sistemi di monitoraggio a partire dal Bes e dagli SdGs

I rischi da evitare

Questo articolato impianto progettuale si colloca all'interno di un complesso sistema di strumenti a supporto della riforma che necessariamente si deve accompagnare alla volontà e alla capacità degli amministratori e dei funzionari delle città metropolitane, che rimangono due pilastri basilari di questo sistema, senza i quali rischiamo di ritrovarci tra qualche anno a parlare dell'ennesima riforma incompiuta.

Senza paventare scenari apocalittici, il rischio più concreto da evitare è che le funzioni fondamentali attribuite alla città metropolitana non siano adeguatamente presidiate e rimangano (in alcune città) sostanzialmente inattuati. In particolare, la pianificazione strategica di livello metropolitano e la promozione e il coordinamento

dello sviluppo economico sono quelle più critiche, anche perché profondamente innovative rispetto alle tradizionali competenze delle province [Camagni 2015]. Inoltre, se al livello sovranazionale e in molti contesti nazionali le politiche di sviluppo assumono una connotazione insieme integrata e *place-based*, in Italia perdura una realtà in cui prevalgono politiche settoriali slegate tra loro e per nulla o debolmente disegnate sulla base di differenziate esigenze territoriali.

Se osserviamo lo stato di avanzamento dei processi di costruzione, approvazione e implementazione dei Piani strategici (Psm) nelle 14 città metropolitane italiane troviamo un mosaico molto differenziato di situazioni, dove le questioni che differenziano le città tra loro sono molto più numerose di quelle che le accomunano. Su questa situazione pesa ovviamente l'avvio scaglionato nel tempo che hanno avuto tali processi nelle diverse città e le autonome interpretazioni e traduzioni operative che ciascuna di esse ha dato alla norma, ma va comunque registrato che il livello di avanzamento è fortemente disomogeneo e, mentre in alcune città (Firenze, Milano, Bologna, Genova) il Piano strategico è già stato approvato, in diverse altre il lungo processo che porta alla loro approvazione non è neppure stato avviato. L'assenza del piano strategico metropolitano o, comunque, la sua debolezza è un fattore di rischio perché siamo convinti che il Psm sia l'unico atto (ma sarebbe più corretto parlare di processo) che possa permettere all'ente città metropolitana di governare le trasformazioni del territorio e orientarlo a un duraturo e sostenibile sviluppo.

BIBLIOGRAFIA

Anci e Banca Intesa

2016 *The European House Ambrosetti, Start City – Città Metropolitane, il rilancio parte da qui.*

Camagni, R.

2015 *Città Metropolitana e Pianificazione Strategica*, in «Labor Est», 10.

Commissione europea

2014 *Accordo di Partenariato 2014-2020*, 29 ottobre.

Piu, A.

2009 *Il Project Work nella formazione*. Roma, Monolite.