

MILANO CITTA' METROPOLITANA COOPERATIVA E RELAZIONALE:

INTERVENTO AL CONVEGNO "VERSO LA CITTA' METROPOLITANA"

MILANO, PALAZZO REALE, 9 MAGGIO 2014

1. Finalmente ci siamo! C'è voluto un quarto di secolo per dare finalmente avvio e concretamente attivare l'istituzione delle città metropolitane come autorità operanti con poteri e compiti specifici nelle principali aree urbane del Paese, così come era stato inizialmente stabilito nella legge generale sull'amministrazione locale n. 142 che risale al giugno 1990.

Sono tantissime le considerazioni che si potrebbero fare a questo proposito, a cominciare dal fatto che la città metropolitana, prima ancora di essere una istituzione da vedere come struttura di comando poteva essere immaginata, prevalentemente, come una serie di procedure ordinate tra loro per rendere migliore – nel senso di farlo più efficiente e più partecipato – il governo delle funzioni locali infra regionali e sovracomunali nelle zone ad alta densità urbana, chiamando presso di sé quelle funzioni e quei servizi di "area vasta" che normalmente avrebbero dovuto essere svolti dalle Province, almeno in quelle particolari aree territoriali del Paese nelle quali esistono e debbono essere quotidianamente affrontati e risolti i problemi propri, difficili e non eludibili recati dagli addensamenti urbani.

Anzi, a tale proposito, la prima disposizione normativa concernente il nostro tema e risalente a molti anni fa, si era sforzata di dare una definizione relazionale di quelle zone del Paese che potevano essere considerate aree metropolitane, facendo riferimento non solo al Comune centrale, ma anche agli altri Comuni i cui insediamenti avessero con quello "rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". (così la Legge 8 giugno 1990 n. 142, art. 17).

Si dava voce, in tal modo, a quel vasto movimento culturale e civico che era stato portato avanti a partire dagli anni '60 particolarmente da architetti, urbanisti e sociologi (per l'Italia penso ai lavori scientifici pionieristici e acutamente preveggenti di Guido Martinotti sulla dimensione e sull'area metropolitana) che, volgendo lo sguardo sull'intero panorama occidentale (Europa e America del Nord) avevano declinato l'idea: "non più governi ma più governo." [così R. Wood negli anni '60 e al Congresso internazionale di urbanistica tenuto a Berlino negli anni '80]. Ma non voglio sprecare tempo prezioso ritornando su ipotesi e scenari che interessano maggiormente gli studiosi e gli specialisti del settore per i quali, sono sicuro, si aprirà una cospicua stagione di meeting e di confronti sia nazionali che internazionali.

Vorrei concentrarmi invece sulle principali novità recate dalla legge Del Rio con riguardo all'istituzione delle Città metropolitane e in particolare della nostra che – come forse già sapete – potrà usufruire di una specificità di un certo rilievo con riguardo alla attuazione normativa che si apre adesso e che si svolgerà in modo serrato (e speriamo non convulso vista la concentrazione degli impegni) di qui al 1 gennaio 2015 termine che vedrà l'entrata in vigore del nuovo Statuto (?) ed il concreto avvio dell'avventura di Milano come Città metropolitana anche dal punto di vista istituzionale.

Che Milano sia una delle pochissime, vere, aree e città metropolitane d'Italia non ci sono assolutamente dubbi, perché se escludiamo da un lato Roma, la quale come capitale e con un tessuto urbano tutto suo proprio ha ottenuto nella legislazione di cui parliamo un trattamento speciale (è per questo che ad essa è dedicato un capo apposito della legge) e sull'altro lato escludiamo quelle che io chiamerei le grandi conurbazioni urbane capoluoghi delle rispettive regioni, quali Bologna, Firenze, Genova, Venezia e Reggio Calabria, soltanto Napoli ha una consistenza e una realtà di problemi metropolitani simili a Milano (ed è infatti per questa ragione, quasi direttamente correlata ad un numero di abitanti dell'area superiore ai tre milioni, che è stata loro concessa una deroga speciale in tema di possibile elezione diretta del Sindaco metropolitano della quale parlerò tra poco.

Il rango di Città metropolitana può essere pertinente anche alle realtà di Torino, Bari e Palermo, mentre si resta dubbiosi – senza campanilismi di basso livello – con riguardo ai casi delle città di Cagliari, Trieste, Catania e Messina per le quali, evidentemente, la condizione di essere inserite in un contesto di Regioni a statuto speciale, con competenza riconosciuta primaria o esclusiva in materia di enti locali, ha fatto premio su ogni altra considerazione. In teoria, sarebbe stato meglio che la scelta ponderata di quali aree – città portare al rango di metropoli fosse stata affidata alle Regioni rispettivamente competenti per territorio, con possibilità dunque anche di modulazioni e declinazioni specifiche. Ma si è già visto che quelle a Statuto speciale sono andate, a mio avviso, al di là del segno.

Quanto alle Regioni ordinarie, esse sono state per un quarto di secolo non solo inerti di fronte ai loro doveri, ma neppure troppo nascostamente ostili a far nascere un'istituzione che sentivano come propria rivale nell'esercizio di importanti funzioni pubbliche. Tralascio di procedere su questo versante, se non per acquisire un punto metodologico che riterrei assolutamente indispensabile nell'attuale fase politica e amministrativa. Lo dico parlando da giurista e da tecnico e muovendomi in termini così sintetici da far apparire le mie parole quasi uno slogan.

2. La Città metropolitana, che adesso andremo finalmente ad istituire – ma non per la soddisfazione di dar vita ad un soggetto nuovo che vada a sostituire, nella nostra area la provincia e il comune di Milano aggregati, bensì con la consapevolezza di attrezzare una istituzione che sia nuova, fresca, innovativa, vigorosa e capace di affrontare i problemi urbani alla scala metropolitana – ebbene, dicevo, essa non avrà successo e non avrà futuro se non si metterà in grado di essere una istituzione relazionale ispirata a un modello cooperativo: dunque con un atteggiamento di fondo che arriverei a chiamare amichevole, sia nei confronti della Regione Lombardia, sia nei confronti dei Comuni contigui a quello centrale che continueranno ad appartenere alla sua area di influenza, ma anche verso gli altri Comuni e Province non aventi caratteri metropolitani che verranno in contatto con essa.

Deve essere chiaro – e sarà compito del Comune centrale rendere tale convinzione trasparente ed esplicito – che l'autonomia dei Comuni inseriti nell'area – città metropolitana milanese non viene meno e non può essere modificata, se non nella misura di quanto appaia motivatamente necessario per il rilancio di un effettivo coordinamento delle politiche pubbliche.

Anzi, a tale proposito e in via preliminare, va mutato il vocabolario e il linguaggio di riferimento, parlando meno di materie e funzioni e più di politiche da programmare, adottare e controllare.

3. Se scorriamo adesso, con rapidità, l'elenco delle funzioni che dal primo gennaio prossimo spetteranno alla Città metropolitana vediamo che tutte sono, non solo di grande rilevanza, ma anche relative a parti di materie e funzioni che concernono tutti e tre i livelli di governo interessati. Pensiamo innanzitutto all'adozione e aggiornamento annuale del piano strategico triennale del territorio metropolitano, che deve avvenire nel rispetto delle leggi regionali nelle materie di loro competenza, ma che costituisce altresì atto di indirizzo per gli enti ricompresi nel territorio metropolitano. Dunque viene subito davanti ai nostri occhi la necessità di una metodologia relazionale che ho chiamato "amichevole" nel senso che non può essere autoritaria ed egoistica, ma invece negoziale e largamente partecipata.

Lo stesso può dirsi delle altre tre funzioni principalissime concernenti la pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizio, le infrastrutture. Stesso discorso vale per la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi nonché per l'organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano. La specificità di questa funzione, che a mio avviso serve come faro di illuminazione per la comprensione dell'intero testo normativo, precisa che la Città metropolitana può, d'intesa con i Comuni interessati,

predisporre documenti di gara e fungere da stazione appaltante e/o di monitoraggio dei contratti di servizio nonché di organizzazione di concorsi e procedure selettive. Anche qui si scorge a prima vista una necessità ed opportunità di relazione con i Comuni del proprio territorio tale da configurare per la Città metropolitana quel compito che purtroppo – ma non solo per loro colpa – le Regioni a statuto ordinario (e dunque anche la Lombardia) non sono state in grado di svolgere nei confronti e a sostegno dei loro Comuni, acquisendo la loro fiducia e gestendo in modo unitario, o almeno coordinato, il confronto con lo Stato.

Sull'altro lato, e dunque verso la Regione, deve essere letta e ricercata la collaborazione necessaria e opportuna con riguardo ad un'ulteriore materia spettante alla Città metropolitana: quella concernente i problemi della mobilità, viabilità, trasporto e traffico. E' questa una materia nella quale è già presente in Lombardia una articolata e dettagliatissima normativa risalente a pochi anni fa (alludo alla Legge regionale n. 6 del 2012 sul Trasporto pubblico locale) le cui strutture e articolazioni riguardanti l'area della nostra città metropolitana dovranno essere raccordate su diversi tavoli negoziali, con i quali ovviamente dovranno avere interlocuzioni anche i Comuni interessati che ovviamente non dismettono totalmente le competenze concernenti mobilità e viabilità locale.

En passant va detto che entrano qui in campo anche le aziende fornitrici dei servizi di trasporto, pubblico e privato, il cui peso e la cui responsabilità non hanno bisogno di essere enfatizzate perché si impongono di per sé.

Ultimo riferimento normativo che faccio, prendendo spunto dalle funzioni adesso indicate dal punto e) del comma 44 della legge Del Rio, è quella concernente la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Tutti si avvedono che questa dizione è così lata e generica da richiedere, anzi pretendere una articolazione attuativa specifica. Commentandola a caldo, mi viene da precisare che, a tale riguardo, vengono trasferite nell'ambito delle attribuzioni della Città metropolitana quelle che non esito a chiamare le "politiche attive del lavoro" che dovranno, finalmente, superare le inerzie e le incapacità che abbiamo dovuto dolorosamente constatare con riguardo ai centri e servizi per l'impiego per i quali il rapporto costi/benefici e quello tra risorse impiegate e risultati ottenuti è stato ed è negativo, per di più in un settore che è vitale per la "ripartenza" non solo della nostra area ma dell'intero Paese.

A tale riguardo, potranno rientrare sotto questo capitolo le funzioni del cosiddetto *marketing* territoriale e quanto può essere messo in campo per presentare agli imprenditori e agli operatori

economici una offerta di strutture e di servizi tali da attrarre nuovi investimenti nel nostro territorio.

Per completare questo punto posso soltanto aggiungere che di recente all'elenco è stata aggiunta la competenza con riguardo alla promozione e al coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione, aprendo in tal modo una finestra su questo nuovo panorama rilevante per essere uno dei perni dell'innovazione di cui si avverte largamente la necessità e l'urgenza.

4. Un'ultima considerazione tecnico-giuridica, da svolgere in un tempo brevissimo, è il c.d. "emendamento Milano" (e Napoli) contenente la possibilità che lo Statuto preveda l'elezione diretta del Sindaco. Come sapete, perché ciò accada devono essere soddisfatte due condizioni: *"Lo statuto della città metropolitana può prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano con il sistema elettorale che sarà determinato con legge statale. È inoltre condizione necessaria, affinché si possa far luogo a elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che entro la data di indizione delle elezioni si sia proceduto ad articolare il territorio del comune capoluogo in più comuni [...]"*

In alternativa a quanto previsto dai periodi precedenti, per le sole città metropolitane con popolazione superiore a tre milioni di abitanti, è condizione necessaria, affinché si possa far luogo ad elezione del sindaco e del consiglio metropolitano a suffragio universale, che lo statuto della città metropolitana preveda la costituzione di zone omogenee, ai sensi del comma 11, lettera c) e che il comune capoluogo abbia realizzato la ripartizione del proprio territorio in zone dotate di autonomia amministrativa, in coerenza con lo statuto della città metropolitana."

Già dall'enunciazione dell'alternativa disponibile per Milano, che abbiamo appena evocato, emerge una grande quantità di impegni e di operazioni, di notevole portata politica, che incombono sui soggetti istituzionali e sulle singole persone che dovranno, in tempi brevissimi, sostenere tali oneri e dar vita a procedimenti complessi.

A questo punto, e in chiusura, dobbiamo porci altre due domande:

- Chi farà tutto ciò? O in altre parole quali sono gli organi della nuova istituzione che andremo a costituire nei prossimi sei mesi, facendoci carico dei molti e complessi adempimenti richiesti?
- E quali sono le procedure di largo coinvolgimento dei Comuni interessati che a tal fine dovranno essere dispiegate, sempre nel tempo strettissimo che ci è stato messo a disposizione?

Ma su ciò lascio volentieri la parola agli operatori politici ai quali tale delicato compito è affidato, come al solito con una urgenza tale da richiedere coraggio e forte determinazione. Sono sicuro che la nostra città – area metropolitana, nella quale le istituzioni di riferimento, in modo lungimirante, guardano e si preparano da almeno trent'anni (dai tempi del Piano Inter Comunale Milanese e delle grandi indagini dell'IRER o dell'ISAP svolte fin dagli anni '70 e '80), saprà raccogliere e vincere queste sfide.

Enzo Balboni

enzo.balboni@unicatt.it