

Osservatorio sulle fonti

INTERVENTO*

di *Stefano Fantoni*¹

Chi scrive ha passato la maggior parte della sua vita lavorativa presso gli enti locali: Comune prima e Provincia negli ultimi anni. Cercherò quindi di portare il punto di vista di chi ha il compito di gestire servizi facendo i conti con la normativa esistente, pur condividendo molti dei dubbi e delle perplessità che sono state espresse anche oggi (altre se ne potrebbero facilmente aggiungere) dal punto di vista giuridico e istituzionale ma anche cercando di enucleare quegli elementi che invece possono apparire come opportunità di cambiamento nella gestione delle amministrazioni locali e sui quali è possibile lavorare.

Partirei sottolineando i due principali elementi di differenziazione che, dal punto di vista delle funzioni, differenziano le Città Metropolitane dalle Province, così come sono stati disegnate dalla legge Delrio.

In generale l'insieme dei campi di competenza al cui interno Province e Città Metropolitane dovranno lavorare è sostanzialmente lo stesso, anche se le funzioni previste per le Città Metropolitane hanno una maggiore pregnanza, una maggiore incisività rispetto a quelle provinciali. Per queste ultime si parla spesso di coordinamento generale, mentre per le funzioni metropolitane si usano invece termini diversi, come pianificazione, organizzazione, strutturazione.

Non voglio entrare nel merito di ciascuna funzione, voglio però sottolineare che ce ne sono due previste solo per le città metropolitane: la redazione del piano strategico che deve andare a completare e attuare il quadro istituzionale disegnato dallo statuto e l'insieme delle funzioni relative allo sviluppo economico.

Si tratta in realtà di due facce di una stessa medaglia: senza la previsione di un intervento nel campo dello sviluppo economico lo stesso documento di piano perderebbe di senso. Il tutto deriva da una considerazione della città metropolitana come motore di sviluppo, come luogo "privilegiato" dove possono essere innescati i processi di nuovi meccanismi di crescita.

Ma di documenti di programmazione i nostri enti sono ricolmi. La stessa Provincia aveva propri documenti programmatici, annuali e pluriennali, nonché produceva atti di programmazione e pianificazione settoriale negli ambiti di propria competenza, dall'urbanistica all'agricoltura, dalla formazione all'ambiente, dalla scuola alle infrastrutture.

Non sono mancati nemmeno tentativi di coordinamento di carattere più generale, come i PASL (Piani di Sviluppo Locale) che si traducevano però, spesso, in una som-

* Il presente contributo riproduce l'intervento svolto al Seminario *L'avvio della Città metropolitana: primi rilievi e prospettive di studio*, tenutosi il 24.10.2014 presso l'Università di Firenze.

¹ Vicepresidente della Fondazione per la Ricerca e l'Innovazione dell'Università di Firenze, già funzionario della Provincia di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

matoria di progetti e iniziative dei vari Comuni senza una linea programmatica sufficientemente definita.

Forse quella del Patto per lo Sviluppo è stata l'esperienza che più si avvicina a quella del futuro Piano Strategico: anche in quel caso si è trattato di trovare il consenso da parte di Comuni, Associazioni di Categoria, Sindacati, Parti sociali su una serie di priorità e obiettivi da perseguire durante la legislatura. Un documento interessante dal punto di vista politico ma che non vincolava le parti che lo sottoscrivevano e con poche conseguenze operative.

Qual è la novità che il Piano Strategico della Città Metropolitana può portare, in cosa può differenziarsi dai precedenti documenti di programmazione?

Ovviamente dipenderà da come sarà redatto e dalle scelte che saranno operate in fase di analisi e definizione degli obiettivi, però alcune cose forse si possono evidenziare fin da ora. Intanto che non sarà un Piano di un ente "altro" rispetto ai comuni che fanno parte dell'area metropolitana. Non sarà in Piano di un ente diverso, sovraordinato, che in qualche modo viene a sovrapporsi alla programmazione comunale e che può essere vissuto come un ennesimo vincolo che viene a gravare sull'attività degli enti comunali.

Non sarà nemmeno semplicemente una sommatoria dei programmi e dei progetti dei singoli comuni perché delle scelte dovranno essere fatte e queste andranno ad incidere sulla vita delle amministrazioni, sul modo con il quale saranno gestiti i servizi, sulle politiche che saranno attivate.

Se non si vuole che il processo di riforma avviato non si traduca in un semplice cambio di etichetta, nella solita operazione gattopardesca del cambiare tutto per non cambiare nulla, con la Provincia che rimane uguale a se stessa solo senza organi diretta espressione dei cittadini ma come apparato tecnico che continua a svolgere le stesse precedenti funzioni, occorre che siano messe in discussione non le scelte della Provincia, non le funzioni delle Province come erano state precedentemente svolte, ma quelle dei Comuni.

O si avvia un processo di profonda riflessione su come tutto il territorio metropolitano può agire in quella logica di "capacity building", di innesco di nuovi meccanismo di sviluppo e di nuove modalità di erogazione dei servizi, di nuovo rapporto fra amministrazioni e cittadini e imprese che è nelle programmazioni europee (ci torneremo) o saremo di fronte ad una ennesima occasione perduta e veramente la riforma avrà prodotto il classico topolino.

Questo processo non può che tradursi, in estrema sintesi, in una revisione delle competenze e delle funzioni come sono svolte attualmente dai Comuni e fatalmente la tendenza sarà quella verso un accentramento, è auspicabile, verso la Città Metropolitana. Se questa tendenza troverà attuazione, ciò comporterà, di conseguenza, una sorta di "perdita di sovranità" da parte dei Comuni verso la Città Metropolitana.

Vorrei fare alcuni esempi per spiegarmi meglio.

Sicuramente il tema della semplificazione amministrativa è uno di quelli più sentiti e spesso citati come una precondizione per l'avvio di processi di sviluppo. Il Suap metropolitano può essere una grande occasione per arrivare ad una semplificazione e ad un'omogeneizzazione a livello metropolitano delle procedure amministrative e dei ser-

Osservatorio sulle fonti

vizi ad esse collegate. Ma ciò comporta, necessariamente, una riconsiderazione della potestà regolamentare dei singoli Comuni ed un trasferimento, da vedere quanto parziale, di tale potestà verso la struttura metropolitana.

Un altro esempio potrebbe essere fatto con riferimento alla tassa di soggiorno. Anche in questo caso la mancata previsione normativa di una qualsiasi forma di coordinamento a livello territoriale, non è prevista infatti né per la Regione né per la Provincia, ha fatto sì che in uno stesso territorio vi siano modalità assai diverse di applicazione della tassa, sia nel modo di determinarla sia nel modo di gestirla. E' semplice buon senso pensare ad una regolamentazione unica a livello metropolitano. Ma anche in questo caso è necessario lo spostamento a questo livello della potestà regolamentare in questo campo.

Gli esempi potrebbero continuare ed estendersi ad altri campi di intervento.

Perché questo trasferimento possa realizzarsi l'aspetto della rappresentanza e del tipo di rapporto che si andrà ad instaurare fra Città Metropolitana e Comuni diventa molto importante. I Comuni saranno disposti a cedere una parte della propria "sovranità" soltanto se nella Città Metropolitana si vedranno rappresentati e la sentiranno come qualcosa di proprio. E qui ritorna la riflessione sul ruolo del Piano Strategico e sulla sua caratterizzazione rispetto ai precedenti atti di programmazione generale che poteva emanare la Provincia.

In questo caso, come già accennato, siamo di fronte non ad un "cappello" che in qualche modo un ente terzo viene a sovrapporre al livello comunale ma ad un processo di auto organizzazione del territorio al cui interno le decisioni strategiche vengono assunte direttamente dagli enti locali che lo compongono. Questa diversa qualità della programmazione, da cui discende anche la diversa capacità di incidere sulle scelte strategiche, sugli indirizzi politici, ma anche sulla modalità con le quali si esplica la vita amministrativa del territorio metropolitano, è ciò che deve contraddistinguere il processo di costruzione di questo disegno strategico.

Di fronte a questa parziale diminutio della propria capacità regolamentare, i Comuni potranno avere in cambio però anche alcuni vantaggi in termini economici e di servizi. Se la Città Metropolitana riuscirà ad innescare un processo di effettiva riorganizzazione dei servizi comunali, anche oltre quello strettamente previsto dalla legge attuale, i benefici potranno essere diversi e tramutarsi in maggiori risorse disponibili, disponibilità di nuovi strumenti e/o maggiore qualità nell'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese.

Anche in questo caso solo un paio di esempi fra i tanti che si potrebbero fare.

Uno è relativo alle cartografie tecniche che sono legate alla pianificazione territoriale e che possono essere estese a tutto il territorio metropolitano. Vi sono già accordi e progetti significativi in questo senso che potrebbero essere facilmente fatti propri e portati avanti dalla Città Metropolitana, fornendo alle amministrazioni locali un quadro conoscitivo e strumentazione tecnica aggiornata. Ancora si può far riferimento, visto che la mobilità e la viabilità rientrano nelle competenze della Città Metropolitana, ad alcuni progetti realizzati di comune intesa fra Provincia di Firenze e Comune di Firenze nella scorsa legislatura sulla supervisione e sul monitoraggio del traffico. Progetti che hanno visto la creazione di una piattaforma informatica che integra le informazioni provenienti

Osservatorio sulle fonti

da diverse fonti, dall'Ataf alla tramvia, dalle autostrade ai sistemi di sensori collegati con la gestione dei sistemi semaforici, che potrebbe essere estesa a tutto il territorio metropolitano fornendo alle stesse amministrazioni nuovi strumenti di gestione e controllo, oltre che di informazione e comunicazione.

La realizzazione di una centrale unica di acquisto per le forniture di beni e servizi standard, almeno per la parte non coperta dal Consip, appare abbastanza scontata., anche coinvolgendo settori non fra quelli più spesso citati, come ad esempio i servizi all'infanzia o quelli bibliotecari. Anche in questi casi vi è una tradizione di progetti e iniziative condivise a partire dalle quali è ragionevole pensare ad un passo avanti nell'organizzazione e la gestione dei servizi tale da liberare risorse, umane e/o finanziarie.

Certo questo porta un problema di bilancio. Quante più funzioni vengono attribuite alla Città Metropolitana quanto più si pone il problema del loro finanziamento, tenuto conto del fatto che le risorse provinciali non sono certamente in grado di coprire tutto l'arco delle esigenze.

Penso che il Piano Strategico debba prendere in considerazione anche questo aspetto, di una prima valutazione sulla corrispondenza fra funzioni e risorse disponibili, o liberabili. Forse in questo sta uno degli aspetti più delicati del passaggio tra Provincia e Città Metropolitana. Non è solo un problema di risorse finanziarie, che pure esiste, ma anche di organizzazione, di risorse umane, di professionalità esistenti che devono essere adeguate al nuovo ruolo che devono assumere.

Ciò richiederebbe un lavoro di analisi non indifferente, ma anche di grande interesse, sulla valenza economica di determinati servizi e sulle conseguenze di scelte strategiche nelle modalità di gestione dei servizi stessi. Il quadro economico di riferimento per l'azione della Città Metropolitana è più complesso rispetto a quello strettamente Provinciale perché deve in qualche modo tener conto degli effetti sul territorio della propria azione. Non è impensabile che vi possa essere, in futuro, anche un trasferimento di risorse dai Comuni alla Città Metropolitana proprio a seguito di un processo di ricollocamento di funzioni, competenze e servizi.

Non è ancora chiaro come funzioni attualmente svolte dalle Province saranno redistribuite fra Regioni e Comuni, ed anche quali di queste funzioni saranno oggetto di redistribuzione. E' indubbio però che in questo processo risorse si libereranno in alcuni settori ma altre saranno richieste in altri. Il passaggio non è automatico e non è semplice, ma un quadro di riferimento credo che il Piano debba darlo per indirizzare i successivi delicati passaggi operativi.

La rilevanza dei temi legati all'efficienza e all'economicità dell'azione amministrativa e del ruolo che in questo ambito può giocare la Città Metropolitana non deve però far dimenticare l'altro elemento strategico che ne deve caratterizzare l'azione e che forse è proprio quello prevalente, ovvero il suo ruolo come di sviluppo economico e sociale.

Ci ricollegiamo qui alla riflessione iniziale sul fatto che solo per le Città Metropolitane fra le funzioni fondamentali sono ricomprese quelle connesse al supporto allo sviluppo economico. Qui il primo riferimento è quello alle strategie dell'Unione Europea che proprio nel rafforzamento e miglioramento della capacità di azione della Pubblica

Osservatorio sulle fonti

Amministrazione delle città metropolitane vede uno dei possibili fattori di sviluppo che possono innescare nuovi processi di crescita. Indirizzi e programmi ripresi anche nei documenti di programmazione nazionali e regionali e che, con le risorse che vi sono collegate e che possono essere attivate, costituiscono un ulteriore banco di prova per la nascente nuova istituzione.

Un ruolo che la stessa legge Delrio non prospetta come un semplice ruolo regolatore o amministrativo, ma disegna come azione propositiva, di supporto ma anche di progettazione, finalizzata a creare quel mix di condizioni positive che, tutte insieme, disegnano una città e un territorio attrattivo di investimenti e di risorse umane, dove appunto il capitale umano si forma in un contesto di opportunità e possibilità che solo il contesto metropolitano, con la compresenza di soggetti qualificati negli ambiti della produzione, della ricerca, dell'educazione e della formazione, dei servizi avanzati ma anche della vita culturale e, in generale, della qualità della vita può offrire.

Da questo punto di vista anche il tema delle funzioni acquisite un nuovo significato: l'insieme delle funzioni fondamentali previste per la Città Metropolitana, dalla pianificazione urbanistica alla mobilità e alla viabilità, dalla strutturazione di sistemi di servizi alle infrastrutture di comunicazione deve essere viste non solo dal punto di vista della razionalizzazione e dell'efficienza ma proprio come condizione per lo sviluppo e per l'innescare di nuovi processi di crescita. Gli stessi esempi che abbiamo portato prima, come la semplificazione amministrativa o il sistema informatizzato di monitoraggio, controllo e gestione della mobilità acquistano una nuova valenza, non solo strumenti per l'efficienza del sistema amministrativo ma condizioni necessarie per lo sviluppo.

Tutta la tematica delle smart cities e delle smart communities è pienamente dentro questo contesto.

La novità e la particolarità, per noi, è che questa tematica non si limita all'ambito urbano strettamente inteso ma coinvolge tutto il territorio metropolitano. Certo qui ci sarebbe una riflessione da fare sull'adeguatezza della scelta di far coincidere il territorio della Città Metropolitana con quello della Provincia, quindi con territori che apparentemente sono lontani dalle problematiche tipiche di una realtà fortemente urbanizzata.

Ma forse qui può stare un'ulteriore elemento di interesse e di sfida. Il territorio fortemente integrato nella realtà urbana può costituire un'opportunità ulteriore per la stessa città, dalla presenza di aree produttive al valore ambientale che porta alla città, alle opportunità in termini di turismo, di filiere corte, di mantenimento di standard elevati di qualità della vita e quindi della sua capacità di contribuire attivamente al ruolo attrattore della Città Metropolitana precedentemente accennato.

Nel contempo la metropoli, intesa qui in senso stretto, limitata alla parte più strettamente urbanizzata, può costituire una grande opportunità per il territorio mettendo a disposizione di questo strumenti, servizi, reti di relazioni e di servizi, capacità professionali, risorse e infrastrutture di comunicazione, sistemi di formazione, interlocutori internazionali.

Del resto il brand della Toscana nel mondo, e elemento fondante della sua attrattività, è proprio nell'integrazione profonda fra città e territorio, nella compresenza di eccel-

Osservatorio sulle fonti

lenza produttive e ambientali e paesaggistiche, nello stile di vita che il territorio toscano, e fiorentino, in particolare propone.

Un'ultima notazione infine riguarda il fatto che, per la prima volta a quanto posso ricordare, fra le funzioni inserite nel comma relativo allo sviluppo economico si parla esplicitamente di supporto alla ricerca e all'innovazione, proprio a testimonianza ulteriore del ruolo propositivo che deve assumere la Città Metropolitana.

Nel nostro contesto, dove l'attività di ricerca è essenzialmente pubblica, questo chiama direttamente in causa l'Università e il CNR e la necessità, pur nella reciproca autonomia, di un disegno strategico comune. Che poi si traduce in molte attività, dallo stimolo alla creazione di spin off universitari al sostegno alle start up, alla creazione di centri di competenza, alla creazione e gestione di incubatori, al supporto alla progettazione europea, all'attivazione di nuovi canali di finanziamento anche a livello europeo.

La creazione di un rapporto fra sistema della ricerca e della formazione, istituzioni pubbliche locali e sistema delle imprese nelle sue diverse forme di rappresentanza, costituisce un elemento fondante di quella capacità attrattiva, che sta alla base della stessa Città Metropolitana.

Anche in questo caso la Città Metropolitana Fiorentina non parte da zero: specialmente negli ultimi anni si è sviluppato un forte dialogo fra istituzioni pubbliche e università, sono stati avviati progetti comuni, si è consolidata un'abitudine al confronto e al dialogo su questi temi molto costruttivo.

Se posso concludere con un accenno all'ente di cui ho l'onore di essere vicepresidente, la Fondazione per la Ricerca e l'Innovazione è uno strumento recentemente costituito dall'Università di Firenze e dalla Provincia di Firenze per favorire i processi di trasferimento tecnologico ed il rapporto fra impresa e ricerca che si è dimostrato utile, fra l'altro, proprio per far fare un salto di qualità nel rapporto fra le istituzioni, nello stabilire un canale di comunicazione non occasionale costruito sulla gestione comune di progetti, attività, esperienze, su una riflessione comune anche e soprattutto sulle strategie da mettere in campo e sulle iniziative da attivare.

Credo che, nel processo di costituzione della Città Metropolitana che abbiamo visto in questa stessa giornata di lavoro e di riflessione non semplice né facile, questa esperienza possa utilmente essere messa a disposizione.