

MILANO CITTA' METROPOLITANA: UN PROGETTO PER IL FUTURO

- Le idee e le proposte del Partito Democratico-

Premessa

Il dibattito sull'istituzione delle Città metropolitane, in particolare nell'area milanese, viene da lontano, e si può dire che fin dagli anni Sessanta del XX secolo le forze democratiche si sono interrogate sulla necessità di trovare una forma specifica di rappresentanza degli interessi sociali ed amministrativi di un'area urbanizzata ed industrializzata fra le maggiori del nostro Paese che ha rappresentato e per certi versi ancora rappresenta un soggetto trainante per l'economia e le società italiane, e richiede un governo integrato dei processi amministrativi oltre le rigidità delle formule tradizionali.

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione fortemente voluta dal centrosinistra ed in particolare dalle forze che hanno dato vita al Partito Democratico nel 2001 ha inserito nella legge fondamentale della nostra Repubblica la Città metropolitana non come aggregazione volontaria di Enti locali ma come uno di quei soggetti in cui si articola la vita democratica della Repubblica per il governo delle "aree vaste" che presentano le caratteristiche di una forte conurbazione e di un tessuto sociale, economico e produttivo significativamente integrati.

Dopo una lunga inerzia legislativa il decreto 95/2012 del Governo Monti, convertito dal Parlamento con legge 135/2012, in esito alla cosiddetta "*spending review*", ha disposto un generale riassetto dell'ordinamento degli Enti locali, disponendo fra le altre cose l'attivazione del percorso costitutivo delle Città metropolitane che dovrà aver termine il 1 gennaio 2014, quando il nuovo Ente verrà ufficialmente costituito a Milano e nelle altre realtà interessate.

In via generale è da rilevare come forse il metodo adottato non sia dei migliori proprio in radice, nel senso che un decreto originato dalla necessità di un contenimento severo e strutturale della spesa pubblica non è probabilmente la sede più adatta per un riordino delle funzioni degli Enti locali che andrebbe effettuato con spirito diverso. In ragione di ciò, uno degli assi portanti delle proposte di governo del PD per le prossime elezioni dovrà essere quello di una riforma complessiva dell'assetto dei governi locali che comprenda anche una possibile revisione della riforma del Titolo V nelle sue parti meno riuscite.

Tuttavia, le correzioni al testo intervenute in sede parlamentare con il contributo decisivo dei deputati e senatori del Partito Democratico, e la consapevolezza della necessità di dare una risposta concreta ai problemi amministrativi, debbono spingerci ad operare nell'ambito delle prescrizioni della nuova legge, realizzando in essa il meglio possibile gli orientamenti politici generali su cui il PD ha sempre insistito nel corso di questi anni.

A che cosa serve la Città metropolitana

In una fase di generale disincanto, se non di ripudio, nei confronti della politica istituzionale, il problema principale in ordine ad ogni innovazione in campo amministrativo deve essere quella relativa all'impatto che tale innovazione ha nella vita dei cittadini.

In sostanza, occorre fare chiarezza su quale sia la funzione della Città metropolitana e quali servizi essa renda nel concreto alle persone che abitano il suo territorio: non è ammissibile che il nuovo Ente venga percepito come un semplice mutamento di nome dell'attuale Provincia, di cui peraltro eredita la struttura, il personale ed i beni.

Alle Città metropolitane la nuova legge attribuisce le funzioni fondamentali delle Province ossia la pianificazione territoriale di coordinamento, la tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza, la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, e la programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado. In aggiunta, alle Città metropolitane spettano le funzioni di pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, mobilità e viabilità, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale. Rimane ferma la possibilità che le Regioni deleghino a Province e Città metropolitane alcune delle loro funzioni specifiche, ad esempio quelle del mercato del lavoro e della formazione professionale, ma ciò evidentemente sarà frutto di una negoziazione successiva.

E' chiaro che tali funzioni sono, per un verso, già proprie dell'attività ordinaria fin qui svolta dalle Province, e dall'altro chiedono di essere meglio precisate vista la genericità del dettato di legge.

Nello stesso tempo la legge, delineando il profilo dello Statuto metropolitano, da un lato affida ad esso il compito di disciplinare i rapporti fra i Comuni e le loro forme associative e la Città metropolitana per la delega ad essi di talune funzioni metropolitane, e del relativo trasferimento di personale e risorse, e d'altro canto ammette la possibilità di affidare alla Città metropolitana l'esercizio di funzioni proprie dei Comuni, a partire da quella più delicata, il governo del territorio.

La Città metropolitana ed i Comuni

L'attuale Giunta provinciale di destra ha affossato il tentativo della precedente Amministrazione di aprire un percorso di razionalizzazione e responsabilizzazione dei territori attraverso l'istituzione dei circondari come esito del progetto "Città di città", che mirava a mettere in relazione le eccellenze e le specificità delle realtà territoriali omogenee. Tuttavia, a livello territoriale continuano ad operare una serie di accordi locali, di patti di collaborazione e di intese operative in diversi settori, dalle politiche sociali alla sicurezza urbana alle politiche ambientali.

Peraltro, la tendenza generale di questi anni, anche in considerazione delle sempre più ridotte risorse degli Enti locali, è quella verso una gestione coordinata delle funzioni e dei servizi propri dei Comuni che permetta di mantenere i livelli essenziali di servizio nei confronti dei cittadini e che in pari tempo favorisca l'adozione di politiche comuni.

Il Partito Democratico ritiene necessario seguire e promuovere con attenzione le esperienze di collaborazione territoriale già esistenti e di metterle in rete in prospettiva metropolitana, costituendo presidi territoriali integrati cui delegare funzioni specifiche della Città metropolitana, in particolare quelli relativi alla gestione coordinata dei servizi pubblici locali, attraverso opportuni trasferimenti di personale e di risorse che dovranno essere oggetto di accordi specifici.

Inoltre, la possibilità di aggregazioni territoriali nel contesto metropolitano come soggetti di rappresentanza di territori omogenei ed insieme di esercizio di funzioni decentrate della Città metropolitana può diventare un elemento attrattivo per l'adesione al nuovo Ente di Comuni che

attualmente si trovano nelle aree marginali di Province limitrofe in via di accorpamento in questa fase di riordino del sistema delle autonomie locali.

A tal proposito, lo Statuto metropolitano dovrà definire le modalità per la delega da parte dei Comuni alla Città metropolitana di alcuni aspetti delle funzioni di governo del territorio, in modo che il Piano territoriale metropolitano non sia più, come ora quelli provinciali, di mero coordinamento, ma presenti veri e propri elementi di governo dello sviluppo territoriale, sociale ed economico del territorio metropolitano.

Evidentemente tale percorso dovrà essere accompagnato da una revisione della vigente legislazione regionale in materia urbanistica, che ignora il dato stesso dell'esistenza della Città metropolitana, come pure andrà rivista la recente legge regionale 6/2012 in materia di trasporti, che non tiene conto delle funzioni metropolitane di pianificazione ed organizzazione dei trasporti pubblici su area vasta.

Il Partito Democratico richiede per stretta conseguenza che la costituzione dell'Agenzia per il trasporto pubblico, che dovrebbe assorbire molte delle attuali funzioni e del personale della Provincia e del Comune di Milano sia rinviata fino alla definizione delle funzioni e delle responsabilità della Città metropolitana, provvedendo ove necessario alla correzione dell'attuale testo legislativo.

In questo senso si rende necessario che la Provincia di Milano nel corso dell'anno che ci separa dalla nascita della Città metropolitana non ceda alcuno dei suoi *asset* in materia di trasporti, ma che piuttosto fin d'ora sappia interagire con il Comune di Milano per la definizione di un costo unificato dei biglietti e degli abbonamenti per il trasporto urbano ed interurbano nel territorio metropolitano.

La Conferenza metropolitana

Nelle prossime settimane dovrà riunirsi ad iniziativa del Sindaco di Milano- che dovrà esercitarvi un ruolo significativo- e del Presidente della Provincia la Conferenza metropolitana, organismo composto dai Sindaci dei Comuni del territorio milanese e dal Presidente della Provincia cui la legge affida il compito di elaborare, entro il 31 ottobre 2013, lo Statuto provvisorio della Città metropolitana (quello definitivo dovrà essere approvato dal Consiglio metropolitano entro sei mesi dal suo insediamento). La Conferenza metropolitana dovrà darsi un'organizzazione snella e funzionale che le permetta di operare con chiarezza e rapidità.

Lo Statuto provvisorio dovrà definire almeno due questioni dirimenti che la legge affida alla scelta delle Città metropolitane: la determinazione del metodo di elezione del Sindaco metropolitano e del Consiglio (che sarà composto da sedici persone) e la definizione di massima del rapporto fra il nuovo Ente ed i Comuni. Lo Statuto dovrà specificare ed elencare queste funzioni, distinguendo tra quelle di interesse generale da assegnare alla gestione della Città Metropolitana e quelle, maggioritarie, da assegnare alla gestione dei circondari, dei municipi e/o dei comuni associati

Il Sindaco metropolitano, secondo il testo di legge, potrebbe coincidere con il Sindaco del capoluogo, ovvero essere eletto insieme al Consiglio da un collegio speciale formato dai Sindaci e dai consiglieri dei Comuni metropolitani (che è il modello che si applicherà alle Province, anche se la relativa legge elettorale non è ancora stata approvata dal Parlamento) ovvero direttamente dai cittadini insieme al Consiglio. Qualora però si opti per l'elezione diretta occorrerà prima che lo Statuto preveda la suddivisione del Comune capoluogo in più Comuni a seguito di un'iniziativa assunta dal Consiglio comunale del capoluogo con una maggioranza di due terzi dei consiglieri

assegnati, un successivo parere della Regione ed un referendum popolare a quorum variabile che porti all'approvazione definitiva dello Statuto.

Lo Statuto provvisorio e poi quello definitivo dovranno recuperare quelle caratteristiche di originalità che hanno caratterizzato la storia migliore delle autonomie locali italiane e contenere scelte precise su alcune materie quali, ad esempio,:

- Le forme di consultazione e partecipazione dei cittadini alle scelte fondamentali di indirizzo dell'attività amministrativa;
- La garanzia della parità di genere nelle nomine e negli incarichi;
- La ricerca di un equilibrio distributivo dei poteri che garantisca tutte le comunità impegnate in questa nuova e affascinante esperienza di autogoverno della realtà metropolitana milanese.

Il PD garantisce pieno sostegno all'azione di riforma del sistema di decentramento in corso di attuazione da parte della Giunta Pisapia anche se, allo stato di cose presente, la possibilità della nascita di una pluralità di Comuni dalla divisione dell'unità amministrativa del Comune di Milano non sembra realizzabile prima del termine del 31 ottobre 2013. La stessa riforma del decentramento, peraltro, deve essere prodromica alla costituzione di municipalità che un domani abbiano ruolo e funzione di veri e propri Comuni nello spirito della legge.

Il processo costitutivo della Città metropolitana milanese non si arresterà con l'approvazione dello Statuto provvisorio, ma proseguirà nella fase successiva con l'elezione del Consiglio metropolitano il quale sarà chiamato a definire lo Statuto definitivo, ove potrà realizzarsi il ripensamento degli attuali confini comunali e la definizione dei poteri delle future municipalità.

In tale prospettiva, il PD si pronuncia a favore di una soluzione che in prima istanza preveda l'elezione del Sindaco e del Consiglio metropolitani per via indiretta da parte dei Sindaci e dei consiglieri comunali del territorio metropolitano, operando nella successiva fase costituente per il riordino delle funzioni e delle circoscrizioni territoriali. Il PD auspica che il ruolo di Sindaco metropolitano in questa fase costituente sia affidato a Giuliano Pisapia, sia per le sue qualità politiche e personali, sia perché è giusto che il percorso di attuazione della Città metropolitana sia condotto in prima istanza dal Sindaco di Milano.

Esiste infatti il problema oggettivo del rapporto fra il Comune di Milano e gli altri Comuni del territorio metropolitano, che nasce dalla necessità di un'armonizzazione delle funzioni e delle responsabilità specifiche, e che può trovare una sua soluzione a livello metropolitano sia nella definizione statutaria sia negli accordi che la Città metropolitana stabilirà con i singoli Comuni o con le loro forme associative.

In questo senso si può anche ipotizzare, nel quadro della fase costituente del nuovo Ente, un progressivo passaggio del controllo di alcune aziende municipalizzate del Comune di Milano e di altri Comuni metropolitani alla Città metropolitana, ovvero la nascita di nuovi soggetti gestionali, nel momento in cui i servizi gestiti da tali aziende assumano rilevanza metropolitana, come di fatto già accade in campi di grande impatto sociale come il trasporto pubblico e la raccolta e smaltimento dei rifiuti. Ciò nella prospettiva di un'unica, complessiva **strategia metropolitana dei servizi pubblici**, che si ponga l'obiettivo di una progressiva unificazione, per quanto possibile, delle tariffe dei servizi relativi all'energia, all'acqua, alla raccolta e smaltimento dei rifiuti, con ciò dando senso concreto all'esistenza stessa della Città metropolitana.

Una legge speciale per Milano

La struttura generale della Città metropolitana delineata dal decreto 95 presenta numerose lacune sotto il profilo delle specificità del territorio metropolitano milanese sia per quel che concerne l'effettiva democraticità ed accessibilità del sistema di *governance* sia per quanto riguarda i meccanismi di definizione dei rapporti fra i diversi soggetti interessati.

E' quindi necessario ipotizzare la possibilità di un intervento correttivo dell'attuale legislazione che assuma la forma di una vera e propria *legge speciale per Milano*, riconoscendo, come già si è fatto per Roma Capitale, le particolarità di un territorio senza che ciò diminuisca o danneggi gli altri territori riconosciuti come metropolitani, e che permetta da subito l'elezione diretta del Sindaco e del Consiglio metropolitani, chiarendo nel contempo alcuni aspetti delle funzioni specifiche delle Città metropolitane e rendendo più facili e celeri i passaggi alla Città metropolitana di Comuni provenienti da altre Province ovvero di intere Province, cosa che al momento la legge non consente.

I parlamentari milanesi del PD, che già stanno lavorando in tal senso, continueranno a lavorare in tale prospettiva con tutti gli altri soggetti interessati nella fase finale dell'attuale legislatura come nell'avvio della prossima.

Una prospettiva di sviluppo

I Democratici milanesi sono consapevoli del fatto che nella Conferenza metropolitana il centrosinistra ed il PD hanno un ruolo preminente grazie alle vittorie elettorali nei Comuni degli ultimi due anni.

Tale ruolo costituisce anche una responsabilità specifica per il nostro Partito, onde orientare e guidare i lavori della Conferenza – sia che passi l'auspicata legge speciale sia che si debba operare con le attuali regole- nella definizione di uno Statuto provvisorio che sappia rispondere alle esigenze dei cittadini e, successivamente, nella costruzione di una proposta di governo a livello metropolitano che operi per una crescita solidale e democratica di un territorio che nel corso di questi anni ha subito le conseguenze della deindustrializzazione e della crisi economica senza che le forze di destra, che governano la Regione dal 1995 e che hanno governato a Milano fino al 2011, abbiano saputo provvedere ad altro che non fosse la difesa di interessi corporativi spesso frammisti ad episodi di malaffare e di clientelismo.

Le prescrizioni della “*spending review*” comportano per i Comuni e per le società da loro partecipate una revisione complessiva dei livelli di spesa e della possibilità di rendere servizi ai cittadini, in un contesto in cui, a seguito di una recente sentenza della Corte costituzionale, sembra essere capovolta la generale tendenza a favore di una cessione a favore dei privati della gestione dei servizi pubblici. In questo contesto si colloca la nascita della Città metropolitana, e da qui il PD ed i suoi amministratori prendono spunto per le loro scelte politiche in una situazione tanto complessa.

Lo sviluppo della Milano metropolitana, aperta all' Europa e al mondo, soggetto di traino in termini sociali ed economici per tutto il Paese è oggi il grande compito che sta innanzi a noi tutti e che il Partito Democratico si candida a governare con le sue proposte e con le sue donne ed i suoi uomini.

Approvato dalla Direzione metropolitana del PD milanese l'8 ottobre 2012