

# Introduzione

di Carmine Pacente, Responsabile del Servizio Europa della Provincia di Milano

La discussione sull'abolizione delle province in favore delle città metropolitane nei principali agglomerati urbani è sempre più intensa e i governi, Monti e Letta, hanno più volte sostenuto la necessità di operare in questa direzione per realizzare, come sostiene Gianni Pittella nella sua prefazione, livelli di governo in grado di fornire risposte più efficaci ai bisogni dei cittadini.

Anche in Europa la dimensione metropolitana è oggetto di attenzione crescente. *“Molte sfide che l'UE ha di fronte trovano proprio nella dimensione urbana (che quasi sempre travalica i tradizionali confini amministrativi della città, estendendosi all'intero agglomerato urbano) la loro migliore rappresentazione, e si vincono solo in una cornice di politiche e programmi comunitari coerenti, progetti e risorse europee addizionali, per la cui definizione è decisivo il protagonismo del livello metropolitano, oltre che regionale, attraverso strumenti e meccanismi da costruire”*. Recentemente su questo tema, si è svolta un'interessante conferenza a Glasgow dal titolo *“The Metropolitan Dimension – the State of the Union”*, promossa da METREX (rete europea di regioni e aree metropolitane). Anche la Commissione europea, sin dal documento *“Cities of tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward”*, sostiene che sarà lo sviluppo delle nostre città a determinare il futuro dell'Europa. *“Le città sono considerate il luogo in cui la maggior parte delle persone vive, dove si sviluppa innovazione tramite la prossimità e i contatti sociali e dove sono organizzate la maggior parte delle attività economiche. Ma le città sono anche il luogo in cui si concentrano molti problemi ambientali e dove la segregazione sociale è più evidente. Perciò non è possibile ottenere uno sviluppo sostenibile senza un chiaro coinvolgimento delle città nell'elaborazione e nello sviluppo delle politiche pubbliche e senza una strategia che le ponga al suo centro”*.

Per questi motivi le politiche strutturali dell'UE sono orientate a un approccio *“place based”*, in grado cioè di dar voce ai territori sub-regionali, e la nuova programmazione comunitaria 2014-2020, intende valorizzare gli investimenti territoriali integrati (ITI) e finanziare progetti orientati al CLLD (*Community Led Local Development*). In estrema sintesi, 3 concetti chiave: **territorio, integrazione, partecipazione**.

In concreto, con la disposizione per cui *“l’attribuzione di almeno il 5% delle risorse dell’ERDF assegnate a ciascuno stato membro, siano investite per azioni integrate a favore dello sviluppo urbano sostenibile, con delega di gestione e attuazione conferita alle città”*, la Commissione stabilisce che le autorità locali debbano avere un ruolo più attivo rispetto al passato. Essa rappresenta quindi un importante innovazione per la governance multilivello, che avvalorata la politica di coesione. Inoltre, sempre per la politica di coesione, gli Stati membri sono invitati a creare **partenariati** con le autorità regionali, locali e urbane competenti, coinvolgendole nella predisposizione del contratto di partenariato, nella elaborazione, attuazione, valutazione dei programmi e nel loro monitoraggio. E l'**integrazione tra i fondi strutturali e le altre politiche dell’UE** è ritenuta necessaria per massimizzare l’utilizzo e l’impatto delle già scarse risorse pubbliche e per evitare inutili sovrapposizioni.

Contemporaneamente aumenta la consapevolezza che *“la dimensione dei problemi, delle sfide ma anche delle opportunità, oggi più di ieri, quasi sempre travalica i tradizionali confini amministrativi della singola città, estendendosi all’intero agglomerato urbano e a tutte quelle aree che risentono dell’influenza della realtà capoluogo: in una parola l’area metropolitana. Affinché una politica urbana sia efficace è quindi cruciale sviluppare e implementare modelli di governance urbana e, soprattutto, metropolitana adeguati. E infatti le linee guida della futura politica di coesione, oltre ad aumentare il valore aggiunto degli interventi dei fondi strutturali sulle questioni urbane, puntano proprio a migliorare la governance degli interventi urbani coinvolgendo tutti gli stakeholders (approccio partecipativo), promuovendo le città, incoraggiando le buone pratiche amministrative e la pianificazione”*. Alla luce di tutto ciò appare ormai inevitabile affrontare la questione dei **nuovi modelli di governance** delle realtà metropolitane anche in relazione alle politiche e alla programmazione comunitaria. Ed è questo l’obiettivo dichiarato del nostro lavoro. Sappiamo infatti che, da un lato, vi è consenso generale sull’importanza delle città e delle politiche per le aree urbane nell’Unione europea, e condivisione per gli approcci, le politiche e le misure che la Commissione europea sta proponendo per la nuova programmazione su questo tema (pur con rivendicazioni di possibili ulteriori miglioramenti). Siamo anche consapevoli però che esistono importanti elementi di debolezza per realizzare una governance metropolitana coerente e in grado di giocare un ruolo chiave, almeno in prospettiva, nell’ambito della programmazione comunitaria. In particolare:

1. **“la governance delle aree metropolitane europee non è omogenea** per numerosi fattori di natura storica, culturale, istituzionale, amministrativa.
2. È opinione diffusa che la rilevanza delle aree metropolitane in Europa è oggi più legata a **motivi di ordine economico** che di organizzazione politico-istituzionale”.

È necessario quindi approfondire alcune modalità attraverso le quali la dimensione metropolitana possa utilmente concorrere ad affrontare sfide, risolvere problemi e creare opportunità per l'intera Unione Europea. In linea con queste premesse la pubblicazione si prefigge di accendere i riflettori sul rapporto tra dimensione metropolitana e Unione europea (relativamente alla programmazione di politiche, strumenti, risorse), partendo dall'analisi delle proposte di Bruxelles sulla nuova programmazione comunitaria 2014-2020, coinvolgendo esperti di importanti realtà (Barcellona, Lione, Stoccarda, Vienna e Zagabria), funzionari della Commissione UE, rappresentanti di network europei di aree metropolitane (METREX), vertici politici e istituzionali europei e locali. L'indagine comparata ha tentato di fornire un quadro su alcuni elementi chiave delle **relazioni tra aree metropolitane e dimensione comunitaria**:

- *i modelli e le soluzioni organizzative;*
- *i programmi e le tipologie di finanziamento maggiormente utilizzate;*
- *le sinergie attuali e potenziali tra politiche pubbliche europee e politiche pubbliche "metropolitane";*
- *le relazioni con l'autorità regionale in ambito comunitario;*
- *le prospettive europee per le aree metropolitane.*

In particolare, oltre alla situazione attuale, interesse prevalente è stato attribuito a immaginare eventuali prospettive future:

- *“se la città metropolitana possa diventare, almeno in prospettiva, interlocutore delle istituzioni comunitarie e della Commissione europea, ‘al pari’ dell'autorità regionale.*
- *Quale possa essere il rapporto migliore, ovvero quello in grado di garantire maggiori sinergie, tra autorità regionale e metropolitana sui temi comunitari (nei casi in cui esse ovviamente non coincidano). È più opportuno, per esempio, che l'autorità regionale programmi e l'autorità metropolitana gestisca le politiche, i programmi e i fondi comunitari oppure è più utile ricercare soluzioni alternative (ed eventualmente quali).*
- *Se la legittimazione democratica, attraverso l'elezione diretta del vertice politico metropolitano, possa essere considerata un elemento rilevante per concorrere a 'elevare' l'autorità metropolitana a interlocutore delle istituzioni comunitarie e della Commissione europea. Quali siano gli altri elementi che possano concorrere a rafforzare tale processo.*
- *Quanto possano incidere, in negativo, le differenze tra autorità metropolitane nei diversi paesi europei legate, per esempio, ai diversi modelli di governance a seconda dei sistemi giuridici, del diverso grado di 'riconoscimento' del livello di governo metropolitano, delle competenze a esso attribuite, della convivenza e, in alcuni casi, coincidenza con altri livelli amministrativi regionali e locali”.*

Queste e altre questioni sono state affrontate grazie alla collaborazione di diversi **attori coinvolti**:

- *i responsabili dei dipartimenti che si occupano di temi europei e internazionali a Barcellona, Lione, Stoccarda, Vienna, Zagabria.*
- *Rappresentanti della DG Regio della Commissione europea (in particolare Nicola de Michelis, deputy head of cabinet del Commissario europeo per la politica regionale Johannes Hahn).*
- *Rappresentanti di importanti network europei tematici di aree metropolitane (in particolare il Presidente di METREX, Alberto Leboeiro Amaro).*
- *Parlamentari europei sensibili al tema (in particolare il Vice Presidente Vicario del Parlamento europeo, Gianni Pittella).*
- *Ricercatori universitari di atenei e centri studi italiani (Università Bocconi e Università Statale di Milano, Centro Militare di Studi Strategici - CeMiSS) e stranieri (Lisbona, European Centre for International Affairs).*
- *Associazioni di enti locali (ANCI e UPI Lombardia) che hanno fornito il loro patrocinio.*

Gli **strumenti utilizzati** per l'indagine sono stati diversi:

- *“è stato realizzato un **questionario articolato** per filoni tematici e comprensivo di 40 domande, a loro volta suddivise in sottodomande più specifiche. Tale questionario è stato sottoposto ai responsabili tecnici dei dipartimenti che si occupano di temi europei e internazionali a Barcellona, Lione, Stoccarda, Vienna, Zagabria. Successivamente, e a diverse riprese, sono state realizzate mini-interviste di approfondimento agli stessi interlocutori.*
- *Sono state realizzate **interviste specifiche** a rappresentanti della DG Regio della Commissione europea (il deputy head of cabinet del Commissario per la politica regionale Hahn, Nicola De Michelis), a rappresentanti di network europei tematici di aree metropolitane (il Presidente di METREX, Alberto Leboeiro Amaro, all'indomani della importante conferenza di Glasgow del 24/26 aprile 2013, dal titolo 'The Metropolitan Dimension - The state of the Union').*
- *Sono state organizzate **riunioni ad hoc** per discutere alcuni punti rilevanti della programmazione comunitaria 2014-2020 (in particolare a Bruxelles con alcuni funzionari dell'Unità 'Inclusive Growth, Urban and Territorial Development' – Directorate - General for Regional and Urban Policy - della DG Regio della Commissione europea).*
- *Sono stati analizzati numerosi **documenti** che la Commissione europea e le altre istituzioni comunitarie hanno pubblicato su questi temi negli ultimi anni e documenti, studi, ricerche, relazioni varie di singoli e/o strutture pubbliche e private”.*

Alla luce di tutto ciò, riteniamo sia necessario insistere sul “*maggiore protagonismo dei soggetti metropolitani nel contesto europeo e nelle decisioni delle autorità di Bruxelles (politiche e programmazione comunitaria) anche, eventualmente, per promuovere partnership e accordi in grado di garantire il più adeguato sistema amministrativo per ogni singolo caso*”.

Le aree metropolitane possono essere “*artefici del processo di ritessitura di un tessuto sociale pericolosamente lacerato a livello europeo, il vero laboratorio per provare a sperimentare uno sviluppo maggiormente sostenibile e forme che accrescano la partecipazione dei cittadini e la condivisione politica*”. Un laboratorio per sviluppare strumenti innovativi per affrontare e risolvere quella crisi sociale che rischia di fagocitare ogni cosa, dal lavoro, alle imprese, dalla fiducia nel progresso alle nostre libertà. “*Le differenze tra città sono ben più grandi delle differenze tra regioni e stati e l’analisi delle città rivela le più grosse sfide della coesione europea*”<sup>1</sup>. È sulle aree metropolitane europee quindi che si può puntare, per esempio, “*per sperimentare un uso innovativo del capitale sociale, per attivare dinamiche di sviluppo basato su una forte coesione sociale. E le aree metropolitane, oltre alla coesione sociale, possono svolgere un ruolo chiave anche per lo sviluppo territoriale dell’Europa in quanto motori dell’economia, luoghi di connettività, creatività e innovazione, e centri di servizi. I fondi comunitari per la coesione devono essere un primo nucleo su cui costruire una politica sociale, del lavoro e di sviluppo comune a livello europeo. Una ulteriore spinta verso l’integrazione continentale a cui le città, soprattutto metropolitane, devono fare da apripista. Dalla crisi si esce infatti intensificando il processo di integrazione europea, estendendolo ad ambiti che sino ad oggi ne sono stati esclusi: dalle politiche fiscali alle tutele sociali, dalle politiche del lavoro, alle politiche industriali.*

*Più Europa, dunque, per evitare un ritorno al passato, fatto di competizione tra ‘grandi’ potenze, ormai tutte troppo piccole in un mondo globalizzato.*

*Più Europa, per evitare che ancora una volta le genti del vecchio continente, prese dalla paura di un futuro fatto di fosche prospettive e disperate dall’assenza di giustizia sociale, si facciano attrarre dai richiami palingenetici di nascenti populismi, con il rischio di sacrificare la propria libertà.*

*Più Europa, per attivare un circuito virtuoso a livello globale, tendendo a una globalizzazione dello stato sociale e di quei diritti conquistati nelle società aperte occidentali dalle generazioni che ci hanno preceduto*”. E per costruire più Europa e realizzare gli obiettivi della Strategia Europa 2020, bisogna valorizzare i territori e puntare sulle grandi aree metropolitane. L’evidenza empirica ha dimostrato quanto sia difficile realizzare compiutamente i macro obiettivi che le politiche comunitarie perseguono senza il pieno coinvolgimento dei territori, siano essi cittadini, autorità locali e altri *stakeholder*.

---

<sup>1</sup> Cities and the Lisbon agenda: assessing the performance of cities, European Commission, DG Regional Policy.

E in questa partita bisogna considerare “**il livello comunitario quale migliore alleato del livello locale di governo**. L'Unione europea ha infatti bisogno di crescita e di sviluppo, le aree urbane e in particolare quelle metropolitane possono esserne i principali motori. E la sinergia tra livello comunitario e livello locale può realisticamente contribuire anche a realizzare un'Europa più forte al centro (in prospettiva un soggetto politico vero) e più percepita in periferia e nei territori, con strumenti, risorse e fondi per concretizzare gli effetti delle politiche pubbliche comunitarie e nazionali. In quest'ottica la Commissione europea rappresenta il miglior alleato ma è necessario comprendere che la sua azione può essere ancora 'solo' persuasiva (una sorta di *soft power*), invitando, proponendo e spingendo, con proposte concrete, gli Stati membri a utilizzare tutti gli strumenti per migliorare il dialogo e il coordinamento tra i diversi livelli di governo, sia nel momento dell'elaborazione della policy, sia durante l'implementazione e il monitoraggio”.

In definitiva, un crescente protagonismo europeo delle aree metropolitane, partendo da un maggiore coinvolgimento nella programmazione delle politiche e degli investimenti, è utile allo sviluppo sociale, economico e culturale dell'intera Europa. È utile quindi al futuro di tutti noi.