



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



PON GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA ASSE E – Capacità Istituzionale – Obiettivo Specifico 5.1



CITTÀ METROPOLITANE
E PROVINCE

Il Piano Strategico Metropolitano come atto di indirizzo e come strumento di sviluppo del territorio

La legge 56/2014 e il piano strategico metropolitano come atto di indirizzo



Webinar
15.10.2015
Daniele Donati



Premessa

- È **processo di pianificazione che definisce:**
 - obiettivi di sviluppo di un sistema
 - mezzi, strumenti e azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio/lungo periodo.

- È la **pratica di partecipazione** più avanzata ed elaborata che si sia affermata, negli ultimi 20 anni a partire dal *Government Performance and Result Act* approvato negli U.S.A. nel 1993.



Le ragioni della pianificazione strategica

- **Reazione a fasi di declino urbano**, come per esempio Glasgow e Birmingham
- **Allargamento dei confini territoriali** come per esempio la Comunità Urbana di Lione o la Conferenza Regionale di Stoccarda
- **Municipalismo e regolazione tra livelli di governo** come per esempio Barcellona o i Contrats de ville francesi
- **Attrazione di investimenti e aumento della competitività territoriale** come per esempio Rennes e Torino



Elementi caratteristici

La pianificazione si è contraddistinta per essere un processo:

- **volontario**
- **partecipato**
- **di medio - lungo periodo**
- **aperto e continuo**
- **trasversale e integrato**



Prima della Legge 56/2014

Prevalenza del processo sull'atto

- **Assoluta libertà delle forme**

- **Atti del piano**
 - **natura generalmente pattizia** dei medesimi atti
 - **forma generalmente privatistica** degli stessi, aperti a modificazioni

Atto di governance



Pianificazione e piano

Il processo e l'atto prima della Legge 56/2014

Elementi critici :

- **assenza di regole** predefinite e di **agenda** precisa;

incertezza sulla natura dell'atto;

ruolo non «forte» degli enti territoriali;

Relazione tra il patto con cui si siglava il piano strategico e gli altri atti propriamente amministrativi.



La pianificazione strategica nella legge 56/2014

art.1, comma 44

prevede come funzioni fondamentali della città metropolitana

- l'adozione di un **PS** quale “**atto di indirizzo** per la città metropolitana e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni dei comuni compresi nell'area, anche rispetto all'esercizio di funzioni delegate o assegnate dalle regioni” (lett. a)
- la promozione e coordinamento dello **sviluppo economico e sociale**, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera a) (lett.e)



E' mutata la sostanza della P.S.

- L'attenzione si sposta **dal «processo» all'«atto»**
- L'atto non è più atto pattizio, ma diviene **atto di indirizzo**
- Il processo da volontario e partecipato diventa **obbligatorio e «amministrativo»**
- L'atto da pattizio diventa **unilaterale e autoritativo**



Inversione delle logiche:
da *governance* a *government*



Natura giuridica dell'atto di piano

- **Atto Politico?**
- **Atto di Alta Amministrazione?**

Il Piano Strategico è ATTO DI ALTA AMMINISTRAZIONE

in esso

“si definiscono gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione”

Questo è stabilito in tutti gli **Statuti** delle CM.



Come ATTO DI ALTA AMMINISTRAZIONE il PS:

- È **vincolato a fini stabiliti**, come gli atti politici;
- È **subordinato** sia alle disposizioni più propriamente normative (e prima di ogni altra all'art. 97 Cost.) sia agli atti più propriamente di direzione politica;
- **Gode di amplissima discrezionalità, tecnica e amministrativa;**
- È **di competenza degli organi politici** (art. 95 Cost.; art. 2 della legge n. 400 del 1988);
- È **giustiziabile** davanti al giudice amministrativo, al giudice ordinario, con ricorso al Presidente della Repubblica o anche in via gerarchica;
- È il **risultato di un vero e proprio procedimento amministrativo** caratterizzato da una **amplissima partecipazione in fase istruttoria;**
- È sottoposto **all'obbligo di motivazione e di pubblicazione.**



Questioni rilevanti

- **materie rispetto alle quali la “funzione” di pianificazione strategica deve necessariamente esercitarsi;**
- **materie che devono essere specificamente escluse da essa, come le c.d. d’ordine o di stretta pertinenza all’organizzazione interna degli enti**



Il processo di pianificazione strategica

Vanno distinti:

- “processo” di pianificazione strategica, da intendersi come insieme ampio di azioni mirate alla redazione del piano;
- “procedimento” di pianificazione strategica, quale sequenza di fasi “strutturali” mirate all'adozione dell'atto amministrativo vero e proprio.



Le fasi del Piano Strategico Metropolitanano

1. Analisi del contesto metropolitano
2. Costruzione della matrice strategica
3. Adozione dell'atto politico propedeutico alla redazione del piano strategico
4. **Iniziativa del procedimento per l'adozione del piano strategico**
5. **Istruttoria**
6. **Adozione del piano strategico**
7. Monitoraggio dell'attuazione
8. Ricognizione costante della progettualità



Il processo di pianificazione strategica

1. **Analisi del contesto metropolitano:** attività di analisi capace di mettere in evidenza i punti forza e le debolezze dell'area;
3. **Costruzione della matrice strategica:** Analisi di coerenza "esterna" degli ambiti strategici e dei relativi obiettivi con i principali strumenti di programmazione economica finanziaria. Analisi di coerenza "interna" del PSM quale verifica di congruità rispetto alle linee programmatiche di indirizzo esistenti;



Il processo di pianificazione strategica

3. **Adozione dell'atto politico propedeutico alla redazione del piano strategico:**
 - redazione di un documento di indirizzo, in cui viene espressa la *vision* utile a guidare lo sviluppo della città metropolitana (può coincidere con il programma di mandato del sindaco);
 - presentazione e discussione in Consiglio Metropolitanano;
 - adozione da parte del Sindaco Metropolitanano....



Il processo di pianificazione strategica

4. Iniziativa del procedimento per l'adozione del piano strategico:

Si ritiene che sia competenza del Sindaco

Visto

- il "particolare rilievo per l'interesse del territorio metropolitano"
- il parallelo (ed esplicito) potere dello stesso Sindaco di proporre le modifiche su base annuale

Lo afferma in modo esplicito solo lo Statuto di CM Genova.



Il processo di pianificazione strategica

5. Istruttoria (partecipazione/ pareri, obbligatori e facoltativi)

- Attivazione di forme di confronto partecipativo e collaborativo, “tavoli” di concertazione pianificazione strategica, affiancati da un comitato di esperti.
Presenti in ogni statuto norme che disciplinano il “processo” di partecipazione;
- Parere della Conferenza Metropolitana
(forme di coinvolgimento degli enti metropolitani)

6. Adozione del piano strategico

- Il Consiglio Metropolitan approva il Piano Strategico Metropolitan, favorendo la massima divulgazione di questo atto attraverso presentazioni pubbliche.



Il processo di pianificazione strategica

7. Monitoraggio dell'attuazione

- **Del processo** che valuti come la pianificazione strategica abbia modificato, in termini prettamente qualitativi, la governance.
- **Dei risultati attesi** al fine di misurare e valutare l'efficacia del piano attraverso lo stato di attuazione delle strategie.

È il Sindaco a proporre la revisione al Consiglio Metropolitan, con un eventuale parere della Conferenza.

8. Ricognizione costante della progettualità

- Per individuare i meccanismi in grado recepire le mutate condizioni del territorio della C.M.. Il tavolo di concertazione potrebbe essere la sede deputata a promuovere la ricognizione costante del contesto



Indicazioni di metodo

Attivazione di strumenti di cooperazione

- tra pubbliche amministrazioni al fine di effettuare un esame dei vari interessi pubblici coinvolti anche attraverso:
 - intese, convenzioni,
 - strumenti procedurali di semplificazione quali la conferenza dei servizi
 - Interventi organizzativi
- con i privati un forte e costante coordinamento in forza di:
 - intese, convenzioni,
 - vaglio di sussidiarietà
 - luoghi stabili di concertazione



Problemi relativi all'attuazione del Piano strategico metropolitano

1. **Pianificazione strategica come "funzione fondamentale"**
Funzione fondamentale = funzione essenziale.

Le funzioni fondamentali includono le attività più propriamente istituzionali e quelle amministrative e gestionali.

La pianificazione strategica è

- **elemento base** per la configurazione complessiva del ruolo delle città metropolitana
- **"imposizione"** alle città metropolitane di uno strumento di programmazione di un intervento ampio, di lungo periodo e trasversale.
- **presupposto** per una legittima rivendicazione di funzioni nei confronti dello Stato e della regione.



Problemi relativi all'attuazione del Piano strategico metropolitano

2. **Piano strategico come atto di indirizzo per i comuni che fanno parte della città**
- Profilo giuridico – interpretativo: l'“effettività” del piano strategico è garantita dalla legge laddove si afferma la **dinamica tutta “discendente”** di questa relazione.
- Profilo sostanziale: per una piena assunzione del piano in seno alle amministrazioni comunali si possono prevedere **ulteriori passaggi**, come ad esempio (consigliabile ma non privo di rischi) davanti ai consigli dei singoli comuni, mirato ad ottenere un sostanziale recepimento dello stesso.



Problemi relativi all'attuazione del Piano strategico metropolitano

3. Prevalenza gerarchica del piano strategico rispetto agli altri atti metropolitani e comunali di programmazione

- Gerarchia tra gli atti di pianificazione: --> l. 56/2014: il piano strategico è l'atto di indirizzo che tutti gli altri enti territorialmente sottordinati vincola e guida

(i piani posti **temporalmente e logicamente** a valle di altri devono rispettare le prescrizioni di questi ultimi)

VS

- Gerarchia degli interessi: **prevalenza dell'interesse territoriale** che di volta in volta si segali come il più attuale o il più meritevole di soddisfazione.

Nell'incertezza interpretativa sarebbe opportuno prevedere specifiche disposizioni mirate alla esplicitazione del ruolo prevalente del piano strategico

- **nello Statuto metropolitano** (relazioni tra il piano strategico e gli altri piani)
- **nelle leggi regionali** (assegnazione di funzioni alla città metropolitana)





Problemi relativi all'attuazione del Piano strategico metropolitano

4. Piano strategico per progetti o per obiettivi

- **Superamento del piano strategico** come collezione (pur virtuosa e armonica) di progetti.
- Formulazione della **nuova dimensione del piano strategico** che consiste nella determinazione degli obiettivi prioritari di azione delle città metropolitane, di **quelli settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine; nella l'individuazione delle priorità di intervento, delle risorse necessarie al loro perseguimento e del metodo di attuazione.**

Se questo è vero, la **progettazione di interventi specifici** - e ovviamente coerenti con l'impostazione del piano - sarà allora rimessa agli atti dirigenziali conseguenti alla (e discendenti dalla) approvazione del piano stesso.