

L'istituzione delle Città Metropolitane: l'ennesima occasione mancata per rifondare le politiche di sviluppo territoriale

eyesreg.it/2013/listituzione-delle-citta-metropolitane-lennesima-occasione-mancata-per-rifondare-le-politiche-di-sviluppo-territoriale/

EyesReg, Vol.3, N.2 – Marzo 2013. Se fra gli anni '80 e gli anni '90 la pianificazione in Europa si è concentrata soprattutto sui progetti di riqualificazione e trasformazione degli spazi urbani, con la fine degli anni '90 la dimensione territoriale delle politiche pubbliche diventa centrale e, con essa, l'attenzione nei confronti delle regioni e delle città. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999) può essere considerato il primo atto della nuova strategia di governance territoriale europea, cui seguiranno, fra i più importanti, l'Agenda Territoriale dell'Unione Europea (2007), la Carta di Lipsia (2007), il Trattato di Lisbona (2008) e l'Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (2011). Nello stesso periodo, accanto all'interesse per la dimensione territoriale delle politiche pubbliche, riprendono vigore gli studi di regionalizzazione, in particolare quelli relativi all'individuazione delle aree urbane, l'ultimo dei quali riguarda la proposta di delimitazione delle aree metropolitane da parte dell'OECD (2012).

In questo quadro, come si declina il dibattito sulla pianificazione territoriale e sull'individuazione delle aree urbane in Italia? Faludi (2004) sottolinea come, dal punto di vista della pianificazione, l'Italia non solo sia priva di organismi paragonabili a quelli di altri paesi, ma, soprattutto, che la dimensione progettuale abbia un respiro prettamente localistico, lasciando in secondo piano un approccio più sistemico. Da una parte, infatti, lo sviluppo urbanistico del territorio dello Stato è ancora disciplinato dalla legge 1150 del 1942. Dall'altra, le modifiche che la 1150 ha subito nel tempo hanno determinato una situazione di eccessiva frammentazione degli strumenti urbanistici, delegati a Regioni, Province e Comuni, e di scarso coordinamento, mancando una strategia di respiro nazionale.

In relazione all'identificazione delle aree urbane e metropolitane, poi, la situazione non sembra certo migliore. Se è vero che l'Italia dispone di una mappatura funzionale del territorio espressa attraverso la metrica dei mercati locali del lavoro (i cosiddetti Sistemi Locali del Lavoro, SLL; Istat, 2005), altrettanto vero è che essi non sembrano idonei a descrivere le forme emergenti di organizzazione del territorio in sistemi urbani. L'identificazione dei SLL, infatti, per ammissione degli estensori del relativo algoritmo, “non può ignorare l'esigenza di mantenere distinti mercati locali significativi in quelle zone dove la forma degli insediamenti residenziali e produttivi è caratterizzata da agglomerazioni urbane, o di tipo metropolitano” (Istat e Irpet, 1989, p. 21).

Ad oggi, dunque, le aree urbane e metropolitane italiane rimangono oggetti spaziali non identificati, anche a causa dell'inerzia dei decisori pubblici nel disciplinarne la materia. Basti ricordare, a tal proposito, che l'iter legislativo relativo all'individuazione, istituzione e regolamentazione delle aree metropolitane inizia nel 1990 con la legge n. 142 ma che esso non ha ancora prodotto alcun effetto. La legge 142 viene abrogata dal decreto legislativo n. 267 del 2000 che ne riprende le categorie di “Area Metropolitana”

e “Città Metropolitana”, accogliendo definitivamente le aree metropolitane come livello di governo locale. Un’Area Metropolitana (Art. 22) è costituita da uno dei 9 comuni-capoluogo identificati ex-lege (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari) e dai comuni ad essi integrati dal punto di vista territoriale, delle attività economiche, dei servizi essenziali alla vita sociale e delle relazioni culturali. All’interno delle Aree Metropolitane il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti funzionali possono costituirsi in Città Metropolitane ad ordinamento differenziato (Art. 23). Anche la legge n. 267 non avrà esiti operativi in relazione all’istituzione delle Città Metropolitane. Attualmente, nonostante la sospensione operata dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 fino al 31 dicembre 2013, la materia è regolata dal decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 (successivamente modificato dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188) emanato dal governo Monti. Con esso, dopo l’abrogazione dei suddetti articoli 22 e 23, vengono individuate 10 Città Metropolitane (alle 9 precedentemente individuate si aggiunge quella di Reggio di Calabria) riducendone l’individuazione ad una pedissequa sovrapposizione con il territorio delle relative province (nel caso di Milano e Firenze vengono unificati più territori provinciali).

Una rilettura critica di questo oramai ventennale iter normativo ci porta ad affermare che, se la legge 142 ed il decreto legislativo 267 contengono numerosi elementi critici in relazione all’individuazione delle aree metropolitane e nessun elemento di novità rispetto al dibattito allora in corso, l’eventuale implementazione della legge 95 rappresenterebbe addirittura un passo indietro. Di più, un vero e proprio colpo di spugna alla stagione di studi sulle aree urbane e metropolitane, che, dai pionieristici lavori di Cafiero e Busca (1970) per lo SVIMEZ, giunge fino ai giorni nostri. In particolare, nonostante con le leggi 142 e 267 l’individuazione delle Aree e delle Città Metropolitane non discenda da un criterio analitico univoco e, dunque, applicabile in maniera omogenea alle diverse realtà metropolitane, esse contengono comunque alcuni elementi di interesse, fra cui possiamo ricordare:

1. la metodologia di individuazione dei comuni che fanno parte delle Aree e delle Città Metropolitane, anche se non esplicitata formalmente, è informata da criteri funzionali, l’approccio oramai universalmente riconosciuto come il più pertinente nel dare conto delle forme urbane emergenti. In entrambe le leggi, infatti, si fa riferimento alle relazioni che intercorrono fra comuni capoluogo e gli altri comuni dell’Area Metropolitana, che, oltre ad essere di natura territoriale, riguardano anche la sfera economica, sociale, ricreativa e culturale;

2. la distinzione fra Aree e Città Metropolitane prefigura l’articolazione del territorio metropolitano in:

- a. un nocciolo urbano – la Città Metropolitana – costituito da uno dei comuni-capoluogo indicati ex-lege e dai comuni ad esso contigui e funzionalmente integrati. Si tratta, cioè, di uno spazio sovracomunale in cui il livello di densità relazionali è tale da legittimarne una rappresentazione territoriale unitaria ed in cui gli abitanti soddisfano la funzione residenziale, quella lavorativa, sociale e ricreativa;

b. un'area periferica – il resto dell'Area Metropolitana – che scambia flussi materiali ed immateriali con il nocciolo urbano, rispetto al quale, però, le densità relazionali sono meno intense rispetto a quelle che intercorrono fra i comuni del nocciolo urbano;

3. il fatto che la legge statuisce implicitamente la superiorità del criterio funzionale a quello amministrativo. Nonostante, infatti, il territorio di riferimento delle istituende Aree Metropolitane sia quello provinciale, nel caso in cui la Città Metropolitana individuata abbia confini da essa difformi, la provincia deve adeguarsi attraverso una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove province;

4. il fatto che le due leggi siano in qualche maniera permeate dall'allora dibattito teorico ed empirico sulle aree urbane. Non sfugge la coincidenza temporale fra l'emanazione della legge 142 e la pubblicazione collettanea della VIII Conferenza Nazionale dell'AISRe a cura di Dino Martellato e Fabio Sforzi intitolata "Studio sui sistemi urbani" (1990) ed orientata ad approfondire gli aspetti empirici dell'analisi delle città.

I decreti legge 95 e 188 del 2012, invece, oltre a non essere migliorativi delle leggi precedenti, riportano il dibattito indietro di almeno 40 anni. In particolare:

1. la disciplina delle Città Metropolitane trova spazio nel Titolo IV del decreto legislativo n. 95 "Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali", all'Art. 18 "Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio", connotandone il portato in termini negativi. L'individuazione e l'istituzione delle Città Metropolitane, infatti, non sembra avere rilievo strategico in sé, ma soltanto in quanto funzionale al contenimento della spesa pubblica. Non, dunque, una norma proattiva che, preso atto della centralità della città nell'economia globalizzata in quanto ambito di produzione e scambio della conoscenza (Compagnucci e Cusinato, 2013), cerca di disciplinarne l'individuazione in termini spaziali e di meccanismi di governance, ma un semplice strumento finalizzato alla spending review;

2. scompare la categoria di Area Metropolitana e con essa la possibilità di articolare il territorio in zone con diversi gradi di interazione spaziale e di densità relazionali rispetto al polo centrale;

3. non c'è nessun riferimento, esplicito o implicito, a criteri di identificazione funzionale;

4. come nella legge precedente non si fa alcun riferimento al resto dei sistemi urbani, ossia a quelli di medie e piccole dimensioni, ignorandone le potenzialità. Anche in questo caso un atteggiamento in controtendenza rispetto alle priorità che emergono dal dibattito europeo, in cui le aree urbane di piccole e medie dimensioni sono considerate strategiche per uno sviluppo più equilibrato, coeso e sostenibile del territorio (OECD, 2012).

Nonostante la crescente enfasi europea sulle città come target delle politiche territoriali e sul ruolo che esse svolgono come motori delle rispettive economie nazionali, come interfaccia fra la dimensione locale e quella globale, come generatori di innovazione e conoscenza, come laboratori ove cercare di risolvere in maniera integrata le

problematiche emergenti di tipo sociale, ambientale ed economico, la questione urbana non sembra essere centrale nell'agenda dei decisori pubblici italiani. Non lo è dal punto di vista spaziale, mancando una modalità di identificazione condivisa ed ufficiale di città, che tenga conto del suo processo di proiezione territoriale sui comuni circostanti, il cui esito si sostanzia nella formazione di sistemi urbani sovracomunali funzionalmente interrelati. Non essendo sufficiente il portato delle Leggi 142 e 267, come pure il ricorso ai SLL, si dovrebbe introdurre un algoritmo di identificazione che, oltre alla centralità in termini di offerta di lavoro e soglie dimensionali in termini di addetti e/o densità abitative, consideri la presenza di funzioni economiche di livello superiore (ad esempio ricerca, cultura, gestione, servizi avanzati knowledge-based) per individuare la gerarchia dei punti focali dell'armatura urbana nazionale. In seguito, come accade per i SLL, si potrebbero utilizzare i dati sui flussi pendolari per individuare i comuni che rispetto a tali punti risultano funzionalmente interrelati. La mancata concettualizzazione spaziale dei nuovi sistemi urbani italiani implica l'impossibilità di dotarli di un livello di governance pertinente e, di conseguenza, di calibrarvi politiche territoriali congrue. Il mancato accompagnamento del processo economico delle città da parte di politiche pubbliche che ne abbiano internalizzato l'esistenza determina, partendo da una prospettiva evoluzionista ed istituzionalista, l'esplicarsi parziale del potenziale di sviluppo endogeno delle città, che, per somma, si riflette in una performance nazionale inferiore a quella potenziale. Uno dei fattori, in estrema sintesi, del declino economico che ha investito il nostro paese negli ultimi 20 anni.

Fabiano Compagnucci, *Università IUAV di Venezia, Dipartimento di progettazione e pianificazione in ambienti complessi*

Riferimenti bibliografici

Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma: Giuffrè Editore.

Compagnucci F., Cusinato A. (2013, forthcoming), *The Knowledge Economy: A Further Source of Regional Inequalities?*, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, numero speciale, II semestre.

Faludi A., Waterhout B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, New York-London: Routledge.

Istat (2005), *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*, Roma: Istat.

Istat-Irpet (1989), *I mercati locali del lavoro*, Milano: Franco Angeli.

Martellato D., Sforzi F. (1990), (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Milano: Franco Angeli.

OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris: OECD Publishing.