

Un ricognizione dei contesti territoriali individuati come regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane

Bruno Dente

Politecnico di Milano e Comitato scientifico ReCS

Intervento alla

Commissione ReCS-ANCI sulle città metropolitane – primo incontro

Venezia, 10 dicembre 2009

Il “Dossier Città Metropolitane”, realizzato da Alfredo Esposito per la ReCS, contiene un inventario delle proposte e delle ipotesi che le città metropolitane – indicate nella legge-delega sul federalismo fiscale, non quelle previste dalla L.142/90 – hanno costruito nel corso di questi anni e offre l’opportunità per una serie di considerazioni e approfondimenti sia specifici che di sistema sullo stato delle esperienze, del dibattito e delle prospettive per la costituzione delle città metropolitane nel nostro paese.

Il destino del dibattito sulle città metropolitane è oggettivamente curioso: è appunto dalla 142/90 che sono previste dalla normativa, con la riforma del Titolo V sono addirittura previste dalla Costituzione della Repubblica Italiana, tuttavia di passi formali verso la loro costruzione non ne sono stati fatti, trovando ostacoli per vari motivi.

Un motivo fondamentale, forse quello innegabilmente più rilevante, è l’aspetto politico-elettorale, ovvero qualunque costruzione di città metropolitana in forma di ente locale direttamente eletto, come del resto previsto dalla Costituzione, implicherebbe automaticamente lo scioglimento di tutti gli enti locali e le rielezioni, oltre ad altre questioni più tecniche legate a scadenze elettorali molto differenziate, accorciando o allungando i mandati elettorali, quindi con problemi politico-pratici di chiarissima evidenza, da annoverare nelle ragioni del non fare.

Oltre a questo, la vera questione è che non è chiaro "che cosa sia" la città metropolitana.

Per cercare di dare un contributo di chiarezza, ed una chiave di lettura di quanto è stato proposto sino ad ora, sembra quindi utile provare a centrare la questione sostanzialmente su due dimensioni: "che cosa dovrebbe fare" la città metropolitana come nuovo ente locale e "quanto dovrebbe essere grande".

Le funzioni della città metropolitana

Per quanto riguarda la prima dimensione, le funzioni, vi sono tre gruppi di esse che vengono menzionate costantemente quando si parla di città metropolitana.

Un primo gruppo di funzioni è quello su cui c'è meno discussione di tutte e sono le politiche di sviluppo e di infrastrutturazione: l'assetto macro del territorio, quindi l'innervamento con infrastrutture logistiche di trasporti, la costruzione di poli sia per quanto riguarda i trasporti sia per quanto riguarda cose più ampie o diverse, come per esempio poli universitari o poli di ricerca, o poli industriali, anche se oggi di questo ultimo tema si parla probabilmente meno.

Avendo visto qualche *Territorial Review* dell'OCSE in passato riferita a situazioni italiane e a situazione non italiane, questo è l'aspetto più forte nell'idea della necessità di costruzione di un'entità che venga chiamata in qualche modo area metropolitana.

Il problema, legato agli assetti istituzionali, rispetto a questo primo gruppo di funzioni è fondamentalmente duplice.

Il primo problema è che probabilmente non c'è bisogno di un ente per fare queste cose, nel senso che per fare scelte macro sul territorio di questo tipo forse non c'è bisogno di costruire una soggettività, anche perchè l'ambito territoriale da coprire appare oggettivamente molto vasto. Il caso più ovvio è il caso milanese, in cui non c'è dubbio alcuno che se qualcuno ragiona sulla regione urbana milanese, come ha fatto la Provincia di Milano nell'ambito del progetto strategico "Città di città", e come ha fatto la stessa OCSE nell'ambito della *Territorial Review*, non può non includere Piacenza, non può non includere Novara e non può non includere tutta la sponda piemontese del Lago Maggiore, che ha sempre avuto come riferimento Milano piuttosto che Torino.

Il secondo problema è che rispetto a queste grandi scelte c'è una concorrenza forte da parte di un ente esistente, che si chiama Regione. È evidente che le Regioni, per fare questo tipo di scelte, hanno bisogno del consenso e dell'accordo delle comunità locali, ma alla fine queste scelte sono sempre scelte regionali, come nel caso, sempre dell'area metropolitana milanese, della Pedemontana o della tangenziale esterna, per parlare di autostrade, e come dimostrano peraltro le vicende già concluse con successo, sia pure con tempi molto lunghi, del passante ferroviario di Milano e dell'aeroporto della Malpensa.

In sintesi quindi questa prima dimensione funzionale, la dimensione delle politiche è sicuramente quella meno controversa di tutte, però d'altra parte sconta questi due problemi: il primo è che forse non c'è bisogno di un ente per farle (e non si sa dove finisce l'eventuale ambito territoriale) e il secondo è che c'è la concorrenza forte della Regione.

Il secondo gruppo di funzioni, che è emerso molto più vagamente nei casi indagati, è l'area dei servizi pubblici e in particolare dei servizi pubblici a rete come l'acqua, i trasporti pubblici locali, il ciclo dei rifiuti, eccetera.

Questa tematica è sempre stata indicata come una forte area di interesse, nel senso che nella 142/90 certamente si pensava alla necessità di approfittare delle economie di scala derivanti dal servire un'area più vasta di quella del Comune capoluogo che in alcune situazioni è una parte relativamente molto piccola dell'area complessiva: rimanendo al caso del Comune di Milano più o meno un terzo di qualunque definizione di area metropolitana milanese, diversamente dal caso di Firenze, dove è circa la metà, dal caso di Torino dove è dell'80%. Vorrei notare, per inciso, che di tale diversità strutturali i legislatori sembrano non tenere mai in conto.

Questa idea che la città metropolitana, e quindi un ente eletto, divenisse il titolare dei servizi pubblici a rete, al fine essenzialmente di approfittare delle economie e sviluppare i servizi che una dimensione più ampia poteva garantire, si è scontrata sostanzialmente con due cose: la prima è la proprietà delle utilities, non più solamente pubbliche, e la seconda è il processo di privatizzazione e liberalizzazione, che, in alcuni casi ha trasformato le ex municipalizzate in società quotate in borsa. Il principale effetto è stato quello di rendere possibile la generazione di economie di scala non necessariamente attraverso la contiguità territoriale.

La titolarità del potere di concessione di questi tipi di servizi pubblici potrebbe anche essere trasferita alla città metropolitana, ma certamente si pongono diversi e significativi problemi, anche semplicemente dal punto di vista patrimoniale. Nonostante moltissime città abbiano mantenuto quote anche rilevanti di controllo sulle utilities, esse sono di fatto private e in molti casi quotate in borsa, particolare questo di una certa rilevanza; tra l'altro nell'ipotesi prevista dalla legge 142/90 della divisione in municipalità del Comune metropolitano, il problema è a chi spettano le quote azionarie detenute dal comune, anche questo un elemento rilevante.

Quindi questa seconda funzione, la gestione dei servizi pubblici, ha progressivamente perso non tanto di importanza, è citata per esempio nei progetti napoletani, però non è più sul proscenio del discorso; essenzialmente quando si pensa alla gestione dei servizi pubblici si pensa alle ex municipalizzate rispetto alle quali il problema della proprietà, dell'area di riferimento, eccetera, si pone oggi in termini molto differenti.

Il terzo gruppo di funzioni sono quelle amministrative propriamente dette in cui molta dell'attenzione è rivolta alle funzioni urbanistiche, anche perché sono quelle che sembrano avere maggiore rilevanza se non altro dal punto di vista economico (attraverso gli oneri di

urbanizzazione), e comunque sono una delle leve fondamentali che i Comuni hanno rispetto allo sviluppo economico locale.

Inoltre c'è una vasta serie di funzioni amministrative, come il controllo dell'inquinamento, controllo del traffico, la stessa vigilanza urbana, eccetera, non necessariamente legate allo sviluppo né ad un rapporto diretto con il cittadino. A questo gruppo di funzioni ha fatto riferimento forse l'esperienza di città metropolitana più compiuta, volontaristica, che è la Conferenza metropolitana di Bologna, la quale ha potuto anche superare una serie di difficoltà di natura politica proprio perché aveva costruito, attraverso una cooperazione abbastanza forte tra Provincia e Comune capoluogo, degli uffici che hanno mantenuto questa attenzione, fornendo servizi, consulenza, modelli di funzionamento ai Comuni dell'area metropolitana.

A questo terzo gruppo apparteneva anche il progetto del piano strategico di Firenze, cioè il progetto di costruzione dell'Unione dei Comuni dell'area urbana fiorentina. La scelta forte era stata quella di ignorare quasi completamente sia le grandi scelte di infrastrutturazione – nel caso di Firenze legate alla rivoluzione che avverrà con l'alta velocità, con la liberazione dei binari in superficie per nuove infrastrutture su ferro e insieme al piano delle tramvie –, di ignorare abbastanza la questione dei servizi pubblici – il Comune aveva fatto la scelta di distribuire una quota dell'azionariato di alcune utilities ai Comuni contermini – e invece di fare un progetto di costruzione di un'unione di Comuni la quale mettesse insieme i servizi amministrativi, dall'ufficio tecnico al controllo del traffico alla vigilanza urbana, ottenendo al tempo stesso sia obiettivi di efficienza sia di riduzioni dei costi e di efficacia perché ovviamente su una dimensione più ampia era possibile anche migliorare la qualità di certi servizi.

Riepilogando questi sono i tre gruppi di tematiche funzionali: il primo, dello sviluppo e delle infrastrutture, a cui si fa generalmente riferimento, ma con il problema di costruire un ente che si pone quasi in esplicita concorrenza con la Regione su scelte di quelle dimensioni; il secondo, dei servizi pubblici, che a metà degli anni '90 è entrato in una sorta di crisi, essenzialmente perché è legato alla vicenda dei servizi pubblici locali e delle liberalizzazioni; il terzo, delle funzioni amministrative, che è invece presente però soltanto una minoranza di proposte.

La dimensione della città metropolitana

La seconda dimensione del problema è a quale territorio devono fare riferimento le città metropolitane, con risposte locali anche qui differenziate, ma che possono cogliersi in tre fondamentali aree di riferimento.

La prima area territoriale di riferimento è essenzialmente sovraprovinciale, esplicitamente menzionata nei casi di Venezia (Padova-Treviso-Venezia) e di Firenze (Firenze-Prato-Pistoia), anche oggetto di una decisione formale da parte della Regione Toscana. A questo gruppo si può aggiungere anche un altro caso, che forse non ha queste ambizioni di costituire un ente o una città metropolitana, che è l'Unione delle Province del Nord ovest

(che praticamente comprende quasi tutte le Province, da Piacenza fino a Torino, passando ovviamente per Milano, Novara, Vercelli, Alessandria, eccetera) comunque della dimensione di riferimento OCSE per la Territorial Review di Milano, per quelle politiche di infrastrutturazione e di sviluppo prima citati, rispetto a cui valgono gli stessi problemi.

Una seconda area territoriale proposta è di dimensione provinciale e comprende quasi tutti i comuni delle Province .. Questo modello non a caso è stato avanzato dalle Province o in accordo con esse. Un caso in cui comprende quasi tutto il territorio provinciale è Bologna, dove praticamente tutti i Comuni della Provincia, fuorché il comprensorio imolese più legato alla Romagna che all'Emilia, fanno parte della Conferenza metropolitana. A questo gruppo appartiene anche certamente la più recente proposta di Bari, le perimetrazioni che sono state determinate a Genova da una legge regionale e le ipotesi napoletane, ad oggi solo sulla carta.

La terza area territoriale è infine una quella urbana, chiarissima nel caso veneziano, in cui convergono fondamentalmente cinque Comuni, nell'ipotesi dell'Unione dei Comuni fiorentini, con undici Comuni contermini, e infine nel caso delle proposte torinesi in cui il numero di Comuni coinvolti è abbastanza basso, ma l'80% della popolazione dell'area è rappresentata dal Comune capoluogo.

Queste sono le tre dimensioni, che ovviamente corrispondono almeno parzialmente, ma non in maniera automatica, alle tre tipologie funzionali prima introdotte. Le soluzioni censite nel dossier si dispongono quasi sulla diagonale di un'immaginaria matrice, nel senso che permane l'idea di un'area urbana in cui vi è un Comune più grosso che gestisce fondamentalmente servizi di natura amministrativa (salvo quelli a diretto contatto con i cittadini, i cosiddetti servizi di prossimità), c'è un'area provinciale o semiprovinciale a cui corrispondeva, almeno in passato, la logica dei servizi pubblici e dei servizi pubblici a rete, e c'è un'area sovraprovinciale a cui corrispondono le politiche di infrastrutturazione e sviluppo.

	Area urbana	Area provinciale	Area sovra-provinciale
Attività amministrative	Firenze Venezia Torino	Bologna Genova Bari	
Servizi pubblici		Napoli	
Politiche infrastrutturali e di sviluppo			PATREVE Firenze/Prato/Pistoia

La Legge-delega sul federalismo fiscale

Queste sono le soluzioni che sono sul campo. Su di esse interviene come un tornado la Legge-Delega sul federalismo fiscale, la quale all'articolo 23 dice sostanzialmente che ogni città metropolitana è istituita con una separata legge, nella forma di decreto delegato, emessa dal governo, riprendendo lo schema legislativo del Disegno di Legge della Carta delle Autonomie Amato-Lanzillotta del governo Prodi.

Quindi la prima cosa è che le città metropolitane essere diverse essenzialmente perché hanno dei separati decreti delegati che le devono istituire e quindi – pur ispirandosi agli stessi principi che però non sembrano essere particolarmente stringenti – possono trovare soluzioni differenziate. La seconda cosa che dice però, è che questi decreti delegati possono essere emanati soltanto a valle di una procedura che vede la proposta avanzata o dal Comune capoluogo e dalla Provincia, o dal Comune capoluogo e da altri Comuni contermini, o da altri Comuni contermini e dalla Provincia, e la proposta di istituzione deve comprendere i Comuni proponenti.

Qui si avvertono subito alcuni problemi soprattutto di geografia amministrativa. La dimensione dei comuni in Italia varia in maniera molto significativa da regione a regione: la regione con il maggior numero di Comuni è la Lombardia, ma questo non è rilevante quanto il Piemonte che è la regione con i Comuni più piccoli, 1.100 Comuni con una popolazione di 4.000.000 di abitanti, per raffronto l'Emilia Romagna ne ha 370 e la Puglia circa 150. Il problema è che mettere insieme ad esempio il 20% dei Comuni della provincia di Torino vuol dire arrivare quasi ai confini della Val d'Aosta, fuori da ogni logica di area metropolitana torinese. La Conferenza metropolitana di Torino non rispetta e non può rispettare questo requisito, se vuole avere una qualche dimensione urbana, comprendendo nella proposta trentotto Comuni, che sono circa il 12% della provincia di Torino. La proposta fiorentina, del tutto analoga dal punto di vista della dimensione alla proposta torinese, comprende solo undici Comuni che però rappresentano il 25% dei Comuni della provincia di Firenze. Analogo è certamente il caso di Bari, dove i Comuni coinvolti peraltro sono anche molti di più.

Questa legge dice che per fare una città metropolitana ci vogliono queste quantità in termini di Comuni e anche in termini di popolazione, dove grosso modo valgono le precedenti considerazioni.

Dice anche, implicitamente, che la città metropolitana non può essere sovraprovinciale, di fatto escludendo tutte le proposte di tale natura.

Dice che le funzioni fondamentali della città metropolitana sono le attuali funzioni della Provincia, in attesa dell'emanazione della Carta delle Autonomie, aggiungendo in maniera generica una pianificazione territoriale generale delle reti infrastrutturali e una strutturazione dei sistemi coordinati di servizi pubblici, e infine la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, che peraltro è l'unica funzione che viene già riconosciuta a tutti gli enti territoriali in Italia.

In più dice che alle città metropolitane – le otto città previste dalla legge – verrà garantita una più ampia autonomia di entrate di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni di esercitare in forma associata, nei limiti degli stanziamenti previsti dalla legislazione vigente, che dovrebbe essere il forte elemento motivante.

Per quanto riguarda la *governance* di queste città metropolitane, quello che prevede l'articolo n. 23 della Legge-Delega sul federalismo fiscale è che la città metropolitana sia retta da un'assemblea composta dai Sindaci dei Comuni che ne fanno parte, specificando che bisogna escludere la corresponsione di emolumenti.

Gli scenari possibili nel quadro attuale

Rispetto a questo quadro si intravedono sostanzialmente tre possibili strade.

La prima possibilità è che questa normativa della Legge-Delega sul federalismo fiscale non sia ritenuta di interesse delle città, in quanto non implementa nulla o quasi che non si possa entro certi limiti già fare, offre una maggiore autonomia di entrata o di spesa ma non specifica quale, quindi non è chiaro quali scenari effettivamente apra.

Anche nei casi in cui dal punto di vista parametrico ci fossero le condizioni per l'istituzione, le attese sono oggi diverse dalle proposte avanzate. E' questo il caso dell'Unione dei Comuni fiorentini che si troverebbe a dover esercitare funzioni provinciali, diverse da, e non particolarmente coerenti con, quelle per cui era stata pensata, che sarebbero eventualmente da aggiungere.

La seconda possibilità è quella di manifestare un interesse, perché in tempi di crisi, anche solo una generica promessa di maggiore autonomia di entrate e di spesa può essere comunque una scommessa che vale la pena di fare. Questo non comporta grandi modifiche dell'attuale situazione per quanto riguarda alcune città, come nel caso di Bologna e Bari, più o meno in linea con il tipo di azioni già in corso, con una dimensione territoriale che comprende circa la maggioranza della provincia, e quindi questa ipotesi potrebbe essere una possibilità da esplorare.

La terza possibilità non è alternativa alla prima, ma in parte alla seconda, e parte dalla considerazione che si fa riferimento a una situazione transitoria in attesa dell'emanazione della Carta delle Autonomie, in vista di una situazione a regime che, si ricorda, in base alla Costituzione prevede l'elezione diretta per la città metropolitana e non viene prevista invece dalla Legge sul federalismo fiscale.

Si tratta allora di tornare a ragionare su cos'è questa città metropolitana o meglio, come si differenzia questa città metropolitana – che bene o male secondo questa logica avrà una dimensione semi o interamente provinciale – dalle Province ordinarie, perché questo diventa l'effettivo problema, cosa c'è di diverso tra la città metropolitana e le Province ordinarie? Una delle risposte è, ovviamente, i poteri in materia urbanistica, e tuttavia va segnalato che ormai la legislazione urbanistica, essendo regionale, è talmente differenziata sul territorio, che la legge dello Stato può fino a un certo punto dire quali sono

i compiti degli enti sub-regionali. Quindi dire che alla città metropolitana spetta la pianificazione urbanistica, può significare delle cose molto diverse tra Lombardia, Piemonte, Veneto, Puglia e soprattutto nelle Regioni a statuto speciale.

Città metropolitane e pianificazione strategica

Nella questione ha assunto un certo rilievo il ruolo della pianificazione strategica dato che ormai l'ampia gamma di casi ci riporta la certezza che tutti i piani strategici di seconda generazione tendono a essere metropolitani, che in tutte le esperienze, a partire da quella storica di Barcellona che costituisce un po' paradigma, tutti i piani diventano metropolitani, rispetto ai piani strategici di prima generazione che in buona parte delle situazioni nazionali e straniere in cui si sono verificate erano fortemente centrati sull'area urbana e quindi sul Comune e sull'area urbana più vicina.

Da questo punto di vista, i piani strategici diventano un punto di riferimento rilevante anche per definire che cosa deve fare questa dimensione. Questo motiva anche l'interesse della Rete delle Città Strategiche alla problematica di cui stiamo trattando,

Un esempio è riferibile a due situazioni, Londra e Barcellona, dove negli anni passati sono stati ristrutturati i sistemi di governo del trasporto pubblico locale. A Londra – dove è stata costituita la Greater London Authority, un ente relativamente debole dal punto di vista amministrativo, molto visibile dal punto di vista politico, dove però sostanzialmente i poteri forti sono rimasti ai Boroughs, cioè ai Comuni – viene costituita un'agenzia che si chiama Transport for London per le funzioni tipiche del trasporto pubblico locale (integrazione dei tariffaria, integrazione e pianificazione della rete, eccetera), affermando la necessità di un'agenzia costruita dall'alto, e considerando infattibile una strutturazione dal basso. A Barcellona, dopo tanti anni di piano strategico, non si è percorsa assolutamente quella strada, si è sviluppata un'azione dal basso, con poteri apparentemente estremamente limitati, che fa esattamente le stesse cose e che funziona egualmente bene. A Barcellona c'è però una lunga storia di pianificazione strategica, una lunga storia di cooperazione e un patrimonio di capitale sociale e di fiducia superiore a quello di altre situazioni.

Questo esempio mostra come la pianificazione strategica possa essere particolarmente rilevante, qualunque sia l'ipotesi a regime che farà la Carta delle Autonomie e indipendentemente dal lungo e complicato percorso normativo che sarà comunque necessario, a rendere la transizione più agevole stimolando la cooperazione tra i Comuni e tra essi e la Provincia, la cui assenza in molti casi è l'ostacolo principale che si frappone alla soluzione dei problemi collettivi.