

XXIV Congresso INU

Milano, 26-27-28 giugno 2003

Città e regioni metropolitane in Europa

Strategie, politiche e strumenti per il governo della complessità

Venerdì 27 giugno

Terza Sessione: Forme di governo e processi di pianificazione

Relazione introduttiva

Carlo Alberto Barbieri, *Vicepresidente INU*

Il territorio europeo ed in esso quello delle città e del loro sviluppo, è parte della storia dell'Europa e dei suoi popoli. L'idea di territorio riassume molti significati e coinvolge quelle dell'organizzazione della società locale in tutte le sue sfumature (tenendo conto delle condizioni materiali del vivere e di quelle culturali, ambientali, economiche, ecc.) e dello sviluppo compatibile. In questa fase avanzata di scrittura dei principi fondamentali e delle nuove regole comuni nell'ambito della Convenzione per il trattato costituzionale dell'Europa e del suo futuro, non può non trovare adeguato spazio il territorio e l'impegno a promuoverne le politiche e la pianificazione in coerenza con gli obiettivi già esplicitati dallo Schema di sviluppo dello Spazio europeo, elaborato ed aggiornato dagli Stati membri con la Commissione Europea. Ciò in un'Europa che forse intende davvero (opportunamente) passare dal principio-obiettivo della "coesione economico-monetaria" ad uno più ampio ed integrato quale quello della "coesione territoriale" ed in cui le stesse azioni dell'Unione e di alcuni Stati membri hanno già esplicitato obiettivi e praticato politiche di competizione (soprattutto fra le grandi aree urbane metropolitane), coesione, cooperazione e ricomposizione territoriale (all'interno della quale è anche presente un significativo rilancio dell'intercomunalità¹).

Di tutto questo non può non trovarsi una traccia significativa nello sviluppo del percorso di condivisione della Costituzione europea, nell'elaborazione del progetto della *governance* europea, in una ridefinizione delle politiche meno settoriale (in particolare quelle economicamente assai rilevanti per l'agricoltura ed i fondi alle imprese), più territoriale e più rivolta all'esternalità per lo sviluppo ed alla complessità urbana a partire da quella dei territori metropolitani².

Le prospettive nelle quali oggi sembra potersi collocare in Italia una questione metropolitana e della sua forma di governo o *governance* sono obiettivamente diverse e nuove (rispetto agli anni '70, '80 e '90 del secolo scorso) se si considerano:

- a) una reale dimensione europea dei territori metropolitani e dello sviluppo;
- b) l'accentuazione, in quest'ultimo decennio, delle competizioni fra città e territori ed all'aprirsi di prospettive di "cooperazioni per competere" nello spazio europeo³;
- c) la centralità delle Regioni italiane come soggetti di governo complessivo, dopo oltre 30 anni dalla loro istituzione, nel rispetto ed attuazione del principio di sussidiarietà (anche se va rilevato che le Regioni italiane si trovano ad operare in un contesto in cui appare sempre più evidente un "deficit di Stato" ed in cui il federalismo, o "regionalismo rinforzato", finora appare più politico-verbale che sostantivo);
- d) l'avvenuto riconoscimento costituzionale della Città metropolitana (legge 3/2001) come istituzione per i territori metropolitani⁴;
- e) il sempre più essenziale e non risolto rapporto tra politiche (soprattutto quelle ineludibili e prioritarie della mobilità, del miglioramento ambientale, dell'efficacia dei servizi) e pianificazione del territorio;

f) la crescente domanda di amministrazione di servizi complessi ed intercomunali e di capacità di organizzazione (una carta vincente, quest'ultima, per la stessa competizione, oltre che un rilevante fattore di localizzazione) per lo sviluppo socio-economico.

In una realtà, pur assai complessa come quella italiana, il principio di sussidiarietà "verticale"⁵ sembra sostanzialmente condiviso ed in certa parte acquisito (almeno sul piano amministrativo delle riforme Bassanini). Assai più controversa è la valutazione e la pratica della cosiddetta sussidiarietà orizzontale (quello che non fanno i privati, singoli o associati, lo fa l'Amministrazione pubblica). Ciò che comunque dovrebbe essere evitato è che entrambi risultino meri schemi formali e ad attuazione parziale e contraddittoria; tali cioè da non costituire l'intelaiatura sulla quale edificare un assetto istituzionale rispondente alla plurale realtà che si è venuta configurando soprattutto nei sistemi economico-sociali e territoriali più complessi (e che esprimono una più forte domanda di innovazione delle forme di governo-amministrazione e di pianificazione) quali quelli metropolitani. Va inoltre rilevata sia una tendenza all'attenuazione del tradizionale ruolo del sistema Stato come "soggetto" (inteso quale complesso delle istituzioni-amministrazioni e delle relative competenze per materie ai vari livelli), sia una tendenza all'assunzione di maggior ruolo da parte di un sistema Stato come "funzione" (in cui risaltano di più le "autonomie funzionali" quali le Camere di commercio, le Università, le ASL, gli Enti fiera, gli Enti porto, aeroporto ed interporto, le Fondazioni bancarie, le categorie economiche-imprenditoriali, ecc.). A questi diversi profili del sistema Stato corrispondono territori istituzionali e territori funzionali, policentrismo dei soggetti-istituzione e poliarchia di soggetti-attori funzionali secondo una configurazione più "funzionale" (e tendenzialmente più reticolare) del potere pubblico. Tale tendenza appare più visibile nei sistemi territoriali metropolitani e concorre ad accentuarne la complessità ma anche le potenzialità di innovazione delle forme e modalità di governo.

Deve anche essere riconosciuto, però, un fenomeno di crescente "customerizzazione" delle istituzioni a livello locale in cui Province e Comuni, ma in particolare i Comuni, diventano istituzioni sottoposte al giudizio non solo dei cittadini-clienti ma anche degli *users* e degli investitori rispetto all'efficienza ed efficacia dei servizi offerti e fruiti ed alla qualità dell'abitare o del fruire il territorio urbano; anche ciò è più amplificato nelle aree metropolitane dove la comparazione con la Città capoluogo rende non accettabili squilibri e sperequazioni⁶.

Se rivolgiamo la nostra attenzione ai processi di pianificazione del territorio, va considerata la pluralità di ottiche ed obiettivi strutturali, funzionali, strategici, operativi della complessa e necessariamente articolata pianificazione di particolari sistemi urbano-territoriali e socio-economici quali quelli metropolitani.

La pianificazione territoriale d'area vasta (assente fino alla breve "stagione" dei Piani comprensoriali nella seconda legislatura delle Regioni) rivitalizzata, dopo il 1990, dall'attività delle Province e dalla formazione dei loro Ptc (strumento "riesumato", almeno formalmente e nominalmente, dalla legge 1150/42), non ha finora certamente assolto (e non può da sola assolvere) alla complessità dei compiti e dei problemi dello spazio metropolitano, laddove è necessario non solo pianificare per il (difficile) riequilibrio del territorio e delle sue componenti (ambientali, infrastrutturali, insediative, funzionali, ecc.) ma anche per la competizione e lo sviluppo. La prospettiva in cui lavorare per la pianificazione d'area vasta riferita ai territori metropolitani sembra piuttosto dover essere quella di una ricucitura di "materiali eterogenei" (esito dell'azione di una pluralità di soggetti e strumenti) che quella di una "proiezione al suolo" di modelli di assetto e di equilibrio territoriale-urbanistico semplicemente da recepire (come vincoli) nei Prg.

Nel territorio metropolitano, è necessario riconoscere, innovare, relazionare ed in parte integrare quelli che sono stati (o stanno diventando) tre "modelli" di pianificazione: a) quello locale urbanistico-prescrittivo di regolazione dell'uso del suolo, b) quello vincolistico-ricognitivo e di indirizzo-coordinamento dell'area vasta, c) quello strategico-politico-visionario per il territorio "pertinente" della competizione, del marketing urbano-territoriale, dell'azione e del progetto.

Il primo modello è quello, più o meno “tradizionale” dei Prg, recentemente sottoposto ad innovazioni (“Descrizione fondativa”, “Piano strutturale”, “Piano operativo”, “Regolamento urbanistico”, ecc.) ma soltanto in alcune parti del Paese, grazie alle leggi urbanistiche regionali di “seconda generazione”. In un contesto metropolitano sembra opportuno e probabilmente necessario concentrare questa attività di pianificazione dei singoli Comuni (o fra loro diversamente associati), rappresentata dal “piano urbanistico locale”, sulla riqualificazione, riabilitazione, manutenzione del sistema insediativo consolidato, sui servizi e sulle reti locali, sull’operatività progettuale locale, sullo sviluppo di intese “intercomunali” su alcune specifiche parti ed oggetti del territorio metropolitano.

La componente strutturale della pianificazione del territorio potrebbe invece essere sviluppata e formalizzata da una Città metropolitana (se esistesse) mentre, in presenza di processi parzialmente in atto orientati ad un profilo di *governance* come quelli basati su “Conferenze metropolitane” quale soggetto politico-programmatico rappresentativo di secondo livello (la Conferenza dei Sindaci e delle “Autonomie funzionali” e socio-economiche, ad esempio), tale componente della pianificazione (un’interpretazione strutturale del territorio metropolitano da condividere attraverso un accordo o protocollo) potrebbe:

- a) essere sviluppata in linea tecnica da un “tavolo tecnico” (in prospettiva un’Agenzia?) allo scopo predisposto ed incaricato di tale missione dalla Conferenza⁷;
- b) oppure tale compito potrebbe essere affidato, più istituzionalmente e tradizionalmente, alla Provincia che contiene l’area metropolitana, quale contenuto del suo Ptc o specifico approfondimento dello stesso per il territorio metropolitano (ma con un significativo e reale coinvolgimento politico-tecnico della Conferenza).

Per il secondo modello di pianificazione del territorio rivolto all’area vasta (in questo caso l’area metropolitana) si potrebbe così configurare un ruolo più utile e compatibile.

E’ comunque il terzo modello di pianificazione, quello strategico⁸ (da considerare tuttavia come concorrente e non esclusivo rispetto agli altri) ad apparire come opportuno ed “adatto” ad un contesto metropolitano. Ciò sia con riferimento alla sua natura programmatico-politica, che lo rende più compatibile e coerente con un profilo di *governance* del soggetto politico-decisionale quale quello costituito, ad esempio, da una Conferenza metropolitana, sia riguardo alla prospettiva ed alla domanda competitiva ed internazionale di un’area metropolitana.

L’attività di pianificazione strategica metropolitana dovrà configurarsi necessariamente come un processo di tipo incrementale la cui metafora è una “spirale” che concorre all’esplicitarsi e svilupparsi di una cultura metropolitana, di processi di coesione e di alleanze su obiettivi, strategie, politiche, azioni e progetti. La pianificazione strategica metropolitana (non necessariamente un piano ma anche un documento, un programma, ecc.) si avvarrebbe di riferimenti ai contenuti strutturali dell’attività di pianificazione del territorio metropolitano prima richiamati ed orienterebbe il contenuto e gli strumenti operativi della pianificazione a livello locale. Laddove le politiche urbane e la progettualità assumano dimensioni non comunali e transcalari (riguardando l’intero territorio metropolitano, o parti di esso o sue relazioni con il territorio sopra metropolitano) dovranno essere ricercate forme di patto o accordo di programma-progetto con altri soggetti-attori, istituzionali e non, del territorio transcalare.

Le politiche urbane metropolitane (della mobilità, della riqualificazione ambientale e di sostenibilità locale, dei servizi e per la solidarietà sociale, per le nuove attività economiche, per l’occupazione, per la cultura, ecc.) se rapportate con il processo di pianificazione del territorio nelle sue componenti strutturale ed operativa e con la pianificazione strategica, da un lato vedrebbero favorita la natura più integrata (finalmente) e non solo settoriale (cogliendosi e valorizzandosi anche la frequente dimensione transcalare delle politiche), dall’altro, richiedono l’esistenza di una attività di pianificazione operativa da parte dei Comuni ed indirizzerebbero ed orienterebbero i contenuti di questo tipo di piano quale strumento importante per l’esito efficace ed il successo delle politiche stesse.

Dunque poter sviluppare politiche urbane a scala metropolitana significa dover ricercare rapporti interattivi e non contrapposizioni dei diversi profili e contenuti dei piani, una maggiore integrazione delle politiche nel processo di pianificazione e dunque nel governo del territorio.

Anche nello spazio dei diversificati sistemi metropolitani europei (e delle articolate forme di governo e *governance* che presentano⁹) va rilevato l'affermarsi (a seguito di ampie sperimentazioni ed in un consistente arco di tempo) della coppia piano strategico/progetto urbano e politiche rispetto a quella più tradizionale piano territoriale-urbanistico/strumento attuativo e vincoli.

Va inoltre riconosciuta, in Europa, ormai una sorta di seconda generazione di piani strategici (i casi forse più emblematici sono quelli delle aree metropolitane di Barcellona e Lione) il cui campo di attenzione è passato da un più generale "territorio della visione" e del marketing urbano ad un "territorio pertinente" dell'azione-progettazione di sviluppo, di qualificazione e della ricerca di funzionalità territoriale efficiente¹⁰.

In Italia, le leggi di governo del territorio delle Regioni "metropolitane" (e la loro attività di programmazione ed indirizzo territoriale), o con un'area metropolitana al proprio interno, dovrebbero, a loro volta, ricercare relazioni ed integrazioni virtuose nel processo di pianificazione del territorio secondo una logica incrementale e selettiva (potendosi anche individuare i soggetti istituzionali o "funzionali" più adatti per svilupparne parti e "missioni"); con ciò rifuggendo da un approccio sommatorio di piani e contenuti di essi, o peggio richiedendo comunque la inesorabile compresenza di piani (regolatori) urbanistici e di un piano d'area vasta (Ptc metropolitano o provinciale) "completi" e tipici¹¹.

Vi sono due ottiche che, fra di loro, non devono contrapporsi o essere considerate alternative per il governo nei e dei territori metropolitani: a) quella che guarda al posizionamento ed alla competizione internazionali; b) quella che guarda allo sviluppo, alla valorizzazione locale ed all'"abitabilità" del territorio metropolitano.

Va sottolineata l'importanza dell'approccio *governance*-pianificazione strategica rispetto a quello dell'amministrazione-pianificazione prescrittiva, nella consapevolezza, però, della necessità di entrambi in una non facile prospettiva di un sostenibile pluralismo di profili diversi sia del governo che della pianificazione del territorio metropolitano.

A fronte di ciò, la tendenza riscontrabile in Italia è quella di enti locali che sembrano preferire l'atteggiamento di "tenersi le mani libere", piuttosto che coordinarsi faticosamente nelle politiche e, "addirittura", pianificare, nel suo insieme, un territorio metropolitano dove enti e soggetti si sovrappongono e concorrono (nel senso prevalente però di "farsi concorrenza"). In questo contesto prevale dunque una più favorevole disposizione nei confronti di un'attività come la pianificazione strategica, percepita come politicamente "più visibile" ed anche più sfumata e meno vincolante da un punto di vista normativo-amministrativo. Non è in discussione la già sottolineata importanza, utilità o opportunità di un approccio strategico per il governo-pianificazione metropolitano, quanto la consapevolezza che questo approccio non può affrontare il funzionamento e la manutenzione-qualificazione, in sintesi l'"abitabilità" di un territorio metropolitano, problematiche che, d'altra parte, non possono essere considerate e risolte separatamente dai singoli Comuni e dai loro Prg.

Va tuttavia avviata una riflessione anche sulla possibile contraddizione tra una tendenza-opportunità e propensione ad un prevalente sviluppo di processi e profili di *governance* nei territori metropolitani ed un possibile connesso indebolimento delle istituzioni-autonomie locali e delle loro funzioni di governo-amministrazione più tradizionali ed istituzionali (*government*); dovendosi assumere una maggiore consapevolezza sul fatto che la *governance* "funziona" se c'è un *government* che funziona, sia che entrambe le forme hanno bisogno di regole e qualche efficace procedura e che la più generale "governabilità" è sostenuta dall'interazione fra soggetti con specifiche competenze ma che si rapportano. Andrebbe inoltre maggiormente sviluppata una riflessione sui "costi" (reali o considerati tali) politici, istituzionali, tecnici, economici dell'agire comune e della pratica del metodo delle intese in un territorio governato da molteplici istituzioni; costi spesso percepiti prevalentemente come complessificazione amministrativa troppo pesante (un'istituzione in più? per fare che cosa?)¹².

Per il governo e l'organizzazione dei sistemi metropolitani in Italia, gli strumenti (non solo quelli di pianificazione del territorio), i modelli presenti in Europa cui fare riferimento, le forme istituzionali in fase di sperimentazione o solo definite per legge (adesso riconosciute anche dalla Costituzione) e potenzialmente impiegabili ci sono già probabilmente tutti; dunque non sembrano essere necessari (per una volta!) ulteriori leggi e poteri speciali¹³ (né soprattutto la definizione di un nuovo “modello giusto”). Rappresenta invece un *deficit* su cui riflettere la mancanza sia di una cultura metropolitana sufficientemente solida, sia di “pazienza” nella costruzione di processi decisionali complessi (nell'ambito di una cronica incapacità di decidere), insieme alla debolezza della volontà di dotarsi degli strumenti e degli organismi per una gestione metropolitana delle politiche e per affrontare concretamente i problemi del territorio.

A questo proposito va riconosciuto come positivo il ruolo che può essere svolto dalla pianificazione e programmazione del territorio, nelle sue forme meno tradizionali e più aperte all'innovazione ed alla gestione degli interventi, nel promuovere una cultura metropolitana e di cooperazione-coesione dei soggetti (istituzioni, autonomie funzionali, agenzie, ecc.) nello sperimentare comportamenti su cui cumularne di successivi (anche in altri campi)¹⁴.

Più in particolare va colta come una potenzialità favorevole alla Città metropolitana, o meglio allo svilupparsi di una cultura metropolitana, la capacità dimostrata in questi ultimi anni da parte di molti Comuni metropolitani (anche da soli, ma più spesso in cooperazione) di proporre, progettare e organizzare strategie, politiche, interventi nel territorio in modo non subalterno alla Città capoluogo e, in taluni casi, assumendo un ruolo propositivo e trainante nei confronti di essa (non sempre del tutto apprezzato); è il caso di esperienze intorno ad alcuni Programmi complessi (Priu, Prusst e Urban), Patti territoriali e Progetti integrati d'area (riferiti ai fondi strutturali europei ed alla loro programmazione da parte delle Regioni), ma certo non della riedizione di Piani urbanistici intercomunali più o meno “di tradizione”.

Devono invece registrarsi luci ed ombre della programmazione-progettazione d'area, complessa e concertata dal basso dai Comuni metropolitani con la Città capoluogo (che spesso preferisce fare da sola e più raramente con altri Comuni metropolitani ma, in questo caso, soltanto a condizione di avere un ruolo trainante). Il successo di alcuni Prusst, Patti territoriali e Progetti integrati d'area promossi dal territorio della periferia metropolitana (cioè dai Comuni delle conurbazioni, per la verità più in cooperazione con le Province che con le Città capoluogo) va tuttavia riconosciuto e valutato come un fatto assai positivo per il difficile affermarsi se non di una cultura metropolitana in Italia, almeno della cooperazione territoriale intorno ad obiettivi e progetti sovracomunali.

La prospettiva di forme di *governance*, intendendo con questo termine un processo decisionale non autoritativo, all'interno del quale assumono ruoli attivi una pluralità di soggetti (anche non istituzionali) nelle scelte e nelle azioni di interesse collettivo, sembra essere quella maggiormente credibile e condivisa. E' una prospettiva nella quale le forme decisionali ed organizzative del territorio metropolitano non possono che essere flessibili e “deboli”, adatte soprattutto a condividere strategie, a produrre intese ed accordi. Tuttavia è evidentemente necessario anche “amministrare” politiche locali e servizi metropolitani per gestire problemi sovra e intercomunali; per questo sono (o sembrano) invece necessarie forme molto precise se non di *government* (la Città metropolitana come istituzione) almeno di gestione e amministrazione: dalle Agenzie (da segnalare con particolare interesse quelle metropolitane per la mobilità, come nel caso recente dell'area torinese) alle Società consortili, dalle Aziende alle Società d'intervento, ecc. Il problema è comunque quello di ricercare forme di integrazione di compiti e ruoli di tipo più orizzontale e non una contrapposizione alternativa dei due profili ed approcci.

Le forme della pianificazione del territorio che sembrerebbero essere più coerenti, utili e praticabili in questa prospettiva, sebbene delineabili, sono tuttavia ancora da definire ed andrebbero ricercate, nel breve periodo, prevalentemente nella dimensione più politica e programmatica della pianificazione strategica (caratterizzata da un approccio più “reticolare” e di *visioning*), nella trama di politiche urbane e territoriali; ma tali forme devono essere ricercate anche nel campo delle

innovazioni (da sostenere con una legge di principi del governo del territorio nazionale e con le leggi regionali) della natura e dei contenuti degli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale (sperimentandoli e progettandoli).

La strada, bisogna dirlo esplicitamente, non è affatto percorribile in tempi rapidi ed è anche piuttosto faticosa. Da una parte, essa è quella della sperimentazione cumulativa e incrementale di azioni, progetti, politiche, il cui successo, se conseguito in una “soluzione metropolitana”, ne aumenta i vantaggi e, al contempo, attribuisce credibilità ed autorevolezza ad una forma di governo metropolitano ed alla sua utile costruzione ed esistenza (la Città metropolitana?); dall'altra, la strada deve restare aperta e basata su una costruzione coerente con il principio di sussidiarietà, nella consapevolezza che la Città metropolitana (peraltro, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non più costretta ad essere la Provincia speciale della legge 142/90) va fatta non per legge (e neanche per dettato costituzionale) ma laddove vi è una domanda ed essa “serve” ad affrontare meglio problemi complessi e specifici di un territorio metropolitano (da questo punto di vista non certo secondo parametri prestabiliti da una norma nè sulla spinta di una sorta di “campanilismo delle Regioni” o di quello ancora più forte delle grandi Città, per non “essere da meno” fra loro).

E' tuttavia necessario, come già sottolineato, guardare a forme di governo caratterizzate non solo da profili di *governance* e da un riferimento a linee strategiche e politiche urbane e territoriali ma anche da profili di amministrazione-gestione efficiente ed efficace per tutti quei servizi ed interventi necessari per “fare funzionare” il territorio locale e metropolitano. Se molte aree metropolitane europee possono vantare una solida organizzazione, una buona cultura metropolitana ed organismi e strumenti che si sono adattati ed evoluti nel tempo, in Italia va invece registrato un forte ritardo anche laddove si è lavorato per molto tempo (dagli anni '60 all'inizio degli anni '80 del secolo scorso) guardando però a problemi essenzialmente interni e di carattere intercomunale piuttosto che ad una visione strategica, a politiche cooperative e competitive di sviluppo, alla ricerca delle qualità ed abitabilità del sistema metropolitano.

Dopo i Comprensori (soprattutto quelli piemontesi ed in particolare quello metropolitano di Torino) del decennio 1975-85 (che hanno rappresentato una seconda generazione di modalità istituzionali per le aree metropolitane) ed i Consorzi intercomunali metropolitani (fra questi in particolare il più longevo PIM di Milano ma anche il ventennale CIT di Torino) che derivavano da una sorta di prima generazione di organismi intercomunali degli anni '60 e '70; oggi, dopo il quasi immediato fallimento delle Città-Province metropolitane della legge 142/90, si assiste anche a poco incisive pratiche e *performance* (con alcune eccezioni) delle non numerose Conferenze metropolitane in qualche modo attivate (una terza generazione di modalità per affrontare la questione metropolitana italiana?); ciò è riscontrabile più in particolare di fronte a problemi veri e spinosi (smaltimento rifiuti ed inceneritori, ad esempio), alla frammentazione politico istituzionale, al protagonismo dei Sindaci (in realtà, poco efficace però di fronte alle divisioni politiche interne alle maggioranze ed ad una contrapposizione sterile e “su tutto” con le minoranze della politica e del governo locale)¹⁵.

Per quanto riguarda la dimensione “a geometria variabile” delle aree metropolitane, su cui ormai da quasi un decennio sembra registrarsi un consenso generale, all'interno di esse deve tuttavia essere riconosciuta la costante presenza di un nucleo conurbato centrale forte e ben definito (15-30 Comuni) e di un “alone” territoriale”, quello sì “a geometria variabile” in rapporto alle politiche di *marketing* territoriale o allo sviluppo di determinate funzioni che richiedono una loro particolare diversa e variabile dimensione territoriale. Nel nucleo centrale dei Comuni metropolitani (lo “zoccolo duro”) è invece soprattutto presente una forte domanda per far funzionare servizi “intercomunali” efficienti ed efficaci ed in definitiva, attraverso di essi, il territorio maggiormente conurbato.

E' necessaria una collaborazione istituzionale per lo sviluppo di solide pratiche di cooperazione intercomunale per il sostegno e la realizzazione di ineludibili ed urgenti politiche coordinate e per la gestione associata di alcuni servizi e del territorio; ciò nella consapevolezza, però, che un modo per

superare gli insuccessi del passato, rivitalizzando una dimensione di fatto solo marginalmente ed episodicamente praticata con una qualche efficacia, è da ricercare e basare sullo sviluppo di fattibili forme di compensazione e perequazione territoriale sovracomunale ed intercomunale¹⁶.

Va tuttavia tenuto presente che dai processi di cooperazione intercomunale in atto in Italia, nelle loro diverse forme (normate, specificatamente o meno, da leggi quali le Unioni, le Associazioni, le Convenzioni, fino ai “semplici” Protocolli di intesa, ecc.) e la cui diffusione o successo molto dipende dall’azione di accompagnamento delle Regioni (ad esempio la Regione Emilia Romagna, con Lr 11/2001, ha promosso le Associazioni di Comuni – più che le Unioni – utilizzando forme di incentivazione finanziaria), emerge che: a) la cooperazione intercomunale generalmente non si attiva fra Comuni di dimensioni diverse, soprattutto fra Città capoluogo ed altri Comuni metropolitani; b) le Associazioni e le Unioni di Comuni riguardano soprattutto Comuni di piccole e medie dimensioni non metropolitani; c) esse sono orientate prevalentemente alla gestione associata dei servizi amministrativi e riguardano poco altre funzioni più complesse come lo sviluppo locale e la pianificazione urbanistica.

Deve invece registrarsi il non episodico nascere di Agenzie-Autorità come, ad esempio, quelle recentemente ed opportunamente istituite per la mobilità metropolitana¹⁷; un dinamismo che, tuttavia, va a breve termine verificato, alla prova delle prime scelte fortemente selettive e di efficienza che tali Agenzie dovranno perseguire per la programmazione e gestione della mobilità (in un contesto concorrenziale innescato dalle riforme Bassanini, non più rinviabile).

E’ in questo scenario che si pone come necessaria un’accelerazione per concepire e sperimentare forme di *governance* metropolitana e strumenti di programmazione e gestione di politiche urbane, territoriali e ambientali che esaltino una positiva organizzazione dei servizi urbano-territoriali e con essa la qualità, l’efficienza e l’abitabilità del sistema metropolitano.

Quello che fin qui è andato delineandosi è dunque un campo assai vasto per sperimentare forme di governo e di pianificazione del territorio metropolitano; sperimentazioni che però non dovrebbero incontrare ostacoli (o addirittura negazione) nell’ambito di un processo di formazione più stabile ed “istituzionale” di Città metropolitana, da valutarsi e riconsiderare quale potenzialità, alla luce della riforma costituzionale del 2001 (e delle recentemente annunciate ulteriori modifiche del Titolo V).

L’instabilità del nuovo Titolo V della Costituzione riemersa nei mesi scorsi, oltre ad offrire una prospettiva confusa e contraddittoria per la “riforma urbanistica” o meglio, oggi, per una legge nazionale di principi per il governo del territorio, non costituisce un contesto favorevole né per l’entrata sulla scena di un “nuovo” e complicato soggetto istituzionale e funzionale previsto dalla Costituzione come la Città metropolitana (una sorta di “governo promesso” se si considera il passato ed anche l’assenza del tema dalle agende politiche odierne), nè per le positive potenzialità derivanti dall’attuale necessaria fase di riscrittura di tutti gli Statuti regionali in un mutato quadro di federalismo o comunque di “regionalismo rinforzato” e delle relative competenze esclusive rispetto a quelle dello Stato (si tratterà, in realtà, di una vera e propria nuova generazione di Statuti regionali rispetto a quella istitutiva delle Regioni).

L’instabilità del quadro costituzionale deve dunque essere risolta, anche perché essa sta determinando un indebolimento e disorientamento anche per la necessaria “terza generazione” di leggi regionali di governo del territorio avviatasi, dopo le riforme amministrative (Bassanini) del 1998, con la Legge costituzionale del 2001 (di riforma della II Parte della Costituzione) e che, come già sottolineato, può svilupparsi con l’indispensabile sostegno di una legge nazionale di principi fondamentali per il governo del territorio.

¹ Tra i casi più rilevanti ed interessanti vi è quello del modello francese di ricomposizione territoriale e di sviluppo locale, avviatosi nel 1995 (e sviluppatosi soprattutto dopo il 1999), costituito dai *Contrat d'agglomerations* e dai *Contrat de pays*: un esempio di contrattualizzazione territoriale fondata su una definizione locale delle scelte progettuali e strategiche, alla base del contratto stesso, ed orientata ad una prospettiva federativa degli enti locali e dei soggetti (senza con ciò essere destinati a diventare un nuovo livello amministrativo ma a restare un organizzato territorio di progetto e di coordinamento della pianificazione).

² Sembrerebbe anzi opportuno che, in particolare con l'allargamento a 25 Stati membri, le attività connesse a tali politiche possano trovare una sede permanente in un'Agenzia o un osservatorio a servizio della *governance* territoriale europea.

³ La prospettiva di una cooperazione multipolare fra aree metropolitane, basata sulla ricerca di relazioni utili soprattutto quelle più prossime (come Torino e Milano), è emersa in un recente Colloquio internazionale dell'Inu (*Alta capacità Lione - Torino - Milano: cooperazione o competizione fra aree metropolitane in Europa?* Torino, 21.2.2003). Ciò richiede però capacità organizzative, politiche di sviluppo, di mobilitazione di risorse derivanti dall'aumento della prossimità di polarità territoriali, valorizzazione di specificità ed eccellenze nelle rispettive realtà metropolitane, per poi metterle "in rete".

Con riferimento al processo di pianificazione, in una prospettiva di cooperazione strategica per competere, la questione emersa nel Colloquio è stata quella dell'interesse e capacità di Lione, Torino e Milano di esprimere proprie forme di pianificazione di tipo strategico quale visione e riferimento per alcune politiche urbano-territoriali ed azioni-interventi dello sviluppo; l'impegno assunto in particolare da Torino e Milano è stato quello di verificare la convenienza a coordinare parti dei propri programmi strategici o quantomeno la non sovrapposizione conflittuale fra essi, ricercando cioè concreti vantaggi aggiuntivi di una cooperazione "incrementale" per competere di più a livello internazionale, riducendo il tasso di competizione e concorrenza reciproca (particolarmente evidente tra Torino e Milano) a favore di quello di concorso e cooperazione.

⁴ Con la legge costituzionale n.3/2001 la Città metropolitana è diventata uno dei cinque elementi "costitutivi" (così si esprime il nuovo art. 114 della Costituzione) della Repubblica (collocata, forse non a caso, fra le Province e le Regioni), mentre prima, se fosse stata istituita, sarebbe stata una delle forme della "ripartizione" della Repubblica (a condizione però - era stato questo l'*escamotage* della legge 142/1990 - di essere Provincia, anche se un po' speciale). Oggi, invece, non è più un "dato di legge" (il riferimento è alla L. 142 e, dal 2000, al Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali) il fatto che la natura della Città metropolitana debba essere esclusivamente quella di Provincia; anzi, se mai, la natura coerente con l'attuale Costituzione sembra essere piuttosto quella di un soggetto istituzionale "altro", di una forma di governo con un proprio profilo: quello di Città metropolitana in quanto tale. Potrebbe così doversi (o potersi) rivedere, da un lato, la stessa complessa (forse troppo) procedura prevista dal Testo Unico per l'istituzione ed il funzionamento di una Città metropolitana precedente al nuovo art. 114 della Costituzione, dall'altro gli strumenti di programmazione e pianificazione territoriale, tipizzati per le Province dalla legge 142/90 e dunque per le Città metropolitane (il Programma economico pluriennale - di concorso alla programmazione economica regionale - ed il Piano territoriale di coordinamento, essenzialmente rivolto verso i Piani regolatori comunali). Finora non si sono registrate reazioni nel sistema di governo del territorio italiano con l'inserimento nella Costituzione (riforma del Titolo V) di un "corpo estraneo" come la Città metropolitana-istituzione: sarebbe necessario chiedersi se ve ne saranno e di quale tipo.

⁵ Principio secondo cui l'esercizio delle funzioni e dei servizi deve essere dislocato ad un livello di governo il più possibile prossimo alla cittadinanza, restando alle istituzioni-amministrazioni sovraordinate la possibilità di intervento solo in caso di mancato esercizio a livello locale.

⁶ Al tempo della scrittura della L. 142/90 era emersa - e rimane ancora di attualità ed aperta - la questione della Città capoluogo e del suo peso preponderante rispetto agli altri Comuni metropolitani; non sembra infatti una soluzione politicamente probabile e praticabile (con il risultato però di un perdurante conflitto più o meno latente) lo sviluppo della procedura, pur opportunamente prevista dalla legge, di operare facoltativamente la "rottura" del capoluogo e la sub-articolazione in municipalità, a sostegno di più equilibrati rapporti con i Comuni metropolitani.

⁷ Va riconosciuta l'importanza (come è riscontrabile in gran parte dei territori metropolitani in Europa) dell'esistenza e funzionamento di "Agenzie" tecniche pubbliche (o miste) di pianificazione, di monitoraggio, di progettazione e assistenza tecnica alle politiche urbane e territoriali. Così come importante è l'esistenza ed il funzionamento sia di *Authorities* funzionali, sia di luoghi "stabili" di coordinamento delle decisioni (Forum, Conferenze metropolitane, ecc.).

⁸ La componente *strategica* della pianificazione ha natura soprattutto politico-programmatica; nella pianificazione strategica il rapporto tra visione del futuro e del presente, obiettivi (prevalentemente di sviluppo, ricerca di competitività e di valorizzazione della città o del territorio e delle loro società urbane locali), strategie per conseguirli e politiche urbane, è interattivo ed aperto, nel senso di un sistema di relazioni dinamico che consente e richiede alle politiche di avere effetti di implementazione e verifica *in progress* delle strategie, degli obiettivi e delle azioni di un "piano" strategico e del patto sociale ed economico che lo sostiene (se del caso modificandoli, integrandoli, riorientandoli, ecc.).

⁹ Sia che si consideri l'area metropolitana in quanto ente istituzionale di governo, sia come ambito dell'azione collettiva e di relazioni transcalari tra funzioni ed attori diversi.

¹⁰ L'Area metropolitana di Barcellona, creata nel 1968 per scopi prevalentemente amministrativi e succeduta con modifiche al franchismo, non ha mai avuto un suo governo né un riconoscimento istituzionale da parte dello Stato

come Autorità; è stata però capace, con una complessa attività di pianificazione strategica, di sviluppare con efficacia azioni e politiche di soggetti pubblici e privati secondo modalità nuove di intervento nel territorio metropolitano dell'azione, prevalentemente competitiva, di Barcellona.

¹¹ Va rilevato come nella cosiddetta "seconda generazione" di leggi urbanistiche regionali e cioè fino alla riforma costituzionale del 2001, dopo una prima fase di leggi di adeguamento (sulla difensiva) alla legge 142, nella seconda fase (dopo il 1995) la Città metropolitana praticamente scompare dalla scena dell'attività legislativa delle Regioni; ciò per molteplici ragioni, fra le quali la modifica della norma nazionale a favore dell'iniziativa "dal basso", un sostegno più apparente che reale delle stesse Province ed un atteggiamento contraddittorio e alquanto distratto da parte dei Comuni (comunque uniti con le Province nell'eliminazione della possibilità di costituzione della Città metropolitana *ope legis* e per mano regionale). E' interessante invece la fase attuale in cui dovrebbe potersi aprire una "terza generazione" di leggi urbanistiche regionali ed in cui le prospettive per la Città metropolitana, pur ancora incerte, appaiono comunque altre e diverse.

¹² Subito dopo il 1990, un costo di natura politica ed in certa misura un elemento di contraddizione, è stato rappresentato dall'elezione diretta del sindaco e del presidente della Provincia e dalla conseguente necessità di una più forte caratterizzazione e radicamento locale del loro governare e amministrare (in un contesto maggioritario e di reale indebolimento dei partiti come organizzazione sociale sul territorio). Paradossalmente, al tempo di governi locali di fatto costituiti mediante le segreterie di partiti forti e pervasivi dell'agire sul territorio, la Città metropolitana avrebbe potuto, forse, risultare di più agevole progettazione (almeno in certe situazioni di maggiore "omogeneità" politica).

¹³ Fra le non molte iniziative assunte dai Sindaci metropolitani riuniti da qualche anno in un loro Coordinamento, vi è stata (nel 2002) quella assai discutibile di chiedere al Governo il conferimento di poteri commissariali ai 14 Sindaci metropolitani per affrontare problemi organizzativi e funzionali del governo del territorio metropolitano.

¹⁴ E' il caso, ad esempio, dell'area bolognese con il Ptc di quella Provincia e dell'area torinese con il Piano strategico "Torino Internazionale", avviato dalla Città di Torino nel 1998 e sottoscritto con un "patto" nel 2000, o, in chiave più settoriale, del PGTU (Piano del traffico e della mobilità metropolitana di Torino con 26 Comuni conurbati) "approvato" con un Accordo di programma nel 2000.

¹⁵ La Città metropolitana della L.142/90 ha incontrato subito la diffidenza delle Regioni, le quali però detenevano, almeno inizialmente (sulla carta), poteri forti per determinarne l'istituzione e dimensione territoriale. D'altro canto le stesse Province, e cioè i soggetti che più avrebbero dovuto fare i conti con le Città metropolitane (o tentando di farle coincidere con loro stesse o dovendo riconfigurarsi drasticamente per ricomporre un quadro territoriale "sconvolto" dalla nuova entità istituzionale), hanno evidenziato preoccupazioni sempre più forti, finendo generalmente (in un tempo ormai più che decennale) per offrirsi come soggetti promotori del "dibattito" e del confronto ma non certo come propugnatori convinti e determinati della Città metropolitana (al di là di pochissime positive eccezioni, peraltro ancora a "metà del guado", come ad esempio, il caso di Bologna). Per quanto riguarda i Comuni metropolitani, vanno rilevate posizioni sia di ostilità (ma anche aspettative caratterizzate da una domanda di soluzione di problemi reali e di natura prevalentemente "intercomunale"), sia un interesse "interessato" della Città capoluogo, o alla tradizionale ricerca di vantaggi soprattutto per sé stesso o con l'obiettivo, l'ambizione o la necessità di fare la "Grande Milano", la "Grande Torino" ecc. L'attuale scenario "regionalista rinforzato", potrebbe forse rappresentare un contesto più favorevole per la Città metropolitana di quanto non fosse il profilo più "provincialista" della legge 142/90 in una fase (la legislatura 1985-1990 delle Regioni) che allo stesso tempo è stata punto più basso dell'autorevolezza e della "popolarità istituzionale" delle Regioni e rapporto privilegiato (ricercato da entrambe le parti) fra Stato-Governo e Città capoluogo delle aree metropolitane del Paese. In altri termini, oggi è forse più facile per Regioni, protagoniste dell'ordinamento della Repubblica e titolari di poteri più forti di governo del territorio regionale, non solo accettare eventuali Città metropolitane al loro interno ma, probabilmente, favorirne la nascita, anche per aumentare con esse il proprio peso e le potenzialità competitive a livello nazionale e soprattutto europeo ed internazionale (potendo, per questo, anche prescindere da differenze di schieramento politico e di maggioranze - vedi ad esempio il positivo caso dei Giochi Olimpici di Torino 2006 o la "battaglia" per il Corridoio 5 dell'Alta Capacità ferroviaria-).

¹⁶ Sulla problematica della compensazione e perequazione alla scala territoriale, in Italia è oggi possibile registrare una certa attenzione, primi strumenti legislativi - come nel caso della Lur 20/2000 dell'Emilia Romagna - e l'avvio di alcune sperimentazioni interessanti.

¹⁷ Anche perché, soprattutto i Comuni conurbati, ritengono di avvantaggiarsi rispetto ad un problema come quello dei trasporti collettivi e del traffico che è vissuto da tutti ma che finora ha trovato delle soluzioni, sia pur parziali, solo nella Città capoluogo e nell'ambito della sua "Azienda di trasporto municipale" più o meno innovata e "privatizzata".