



Per un auto-governo dello spazio metropolitano. Processi di cooperazione territoriale in Italia, Francia e Stati Uniti

1. L'urgenza di un governo metropolitano in Italia

Con la legge Delrio è dunque iniziato anche in Italia il percorso che porterà all'istituzione delle città metropolitane. Da gennaio 2015 sono diventate operative otto città metropolitane (Torino, Milano, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari), mentre Venezia e Reggio Calabria hanno dovuto attendere la conclusione del periodo di commissariamento delle amministrazioni dei capoluoghi. Com'è noto, la normativa prevede che il territorio della Città metropolitana coincida con quello della rispettiva provincia. Tuttavia, viene data la possibilità ai Comuni, compresi i capoluoghi delle province limitrofe, di modificare i confini provinciali per aderire alla Città metropolitana.

Sebbene la legge Delrio rappresenti un deciso passo in avanti dopo anni di discussioni inconcludenti, è altresì evidente che la soluzione dei problemi del governo metropolitano nel nostro Paese non potrà arrivare dal completamento di una procedura legislativa nazionale. Infatti, la forma di governo metropolitano emersa dal processo legislativo risulta poco compatibile con la complessa e articolata natura dei sistemi urbani moderni, in particolare in quelle regioni, come il Veneto, all'interno delle quali è difficile individuare una città *leader* – o una città *madre*, per stare all'etimo di *metropolis* – attorno alla quale organizzare un nuovo assetto amministrativo. La soluzione deve piuttosto essere cercata attraverso un processo sperimentale e pragmatico, anche attraverso il fondamentale contributo delle istituzioni economiche. Si tratta di una questione cruciale per ritrovare un percorso di crescita sostenibile. Mai come in questo momento il nostro Paese ha infatti necessità di sviluppare un progetto metropolitano. Da un lato, per ragioni di efficienza: per mettere cioè ordine a processi di espansione insediativa e all'ispessimento di flussi di relazioni che hanno travalicato i tradizionali ambiti amministrativi, e il cui mancato governo ha contribuito ad accrescere i costi insediativi, ambientali e di mobilità di famiglie e imprese. Dall'altro per ragioni di competitività, in quanto il carattere metropolitano costituisce un moltiplicatore di varietà, apertura e attrattività di un territorio, dunque un fattore che contribuisce ad ampliare lo spazio di opportunità a disposizione della società e dell'economia locale.

In questo articolo assumeremo come riferimento principale il sistema metropolitano del Veneto centrale. L'area compresa tra Venezia, Padova e Treviso, che si estende in realtà anche verso Vicenza e Verona, è un sistema territoriale segnato da processi di sviluppo economici e sociali sempre più integrati, che dunque richiedono un governo metropolitano più consapevole. In altri termini, i problemi che interessano questo territorio vanno oggi affrontati in maniera coordinata a una scala superiore rispetto alle singole municipalità che hanno finora programmato le trasformazioni urbane. Infatti, lo sviluppo degli insediamenti e delle filiere produttive, la domanda di servizi pubblici e privati, le strutture commerciali, le infrastrutture di trasporto, ma anche le scelte residenziali degli abitanti e dei lavoratori hanno formato una sorta di amalgama urbana che non segue più da tempo i vecchi confini amministrativi. Pertanto, il tradizionale approccio alla programmazione del territorio e dei servizi pubblici, in base al quale i Comuni



agiscono in un quasi perfetto isolamento, ha prodotto costi e inefficienze non più sopportabili (Zanetto *et al*, 2013).

La condizione del Veneto centrale è in questo senso emblematica di una situazione più generale in cui versano molte altre aree del Paese. In realtà, in Veneto non sono mancati alcuni interessanti tentativi di coordinamento dell'azione locale, in particolare grazie alle iniziative di alcuni Comuni dell'area centrale e pedemontana attorno a obiettivi circoscritti, quali lo sviluppo di servizi ambientali e di sicurezza, o la condivisione delle politiche urbanistiche e commerciali. Anche se insufficienti a disegnare un vero progetto di governo metropolitano, queste esperienze lasciano intendere come siano proprio i modelli cooperativi quelli in grado di funzionare con maggiore efficacia.

Questo articolo, che origina da un più ampio lavoro di ricerca dedicato ai processi di formazione degli spazi metropolitani (Corò e Dalla Torre, 2015), analizza alcune significative esperienze internazionali di *governance* metropolitana – in particolare di Francia e Stati Uniti – cercando di trarre insegnamenti utili per il caso italiano. Inizieremo richiamando il quadro dei modelli di governo metropolitano che si sono affermati in Europa, per poi analizzare più in dettaglio l'esperienza francese, che presenta alcune interessanti analogie con la situazione italiana. Successivamente prenderemo invece in considerazione il vivace dibattito negli Stati Uniti sul ruolo delle aree metropolitane come nuovi *attori economici e politici* nello sviluppo nazionale.

2. Modelli di *governance* dei sistemi metropolitani policentrici

L'affermarsi di una forma policentrica e reticolare di spazio metropolitano non è solamente l'esito di processi spontanei di crescita insediativa, bensì anche un possibile modello funzionale. La forma di metropoli policentrica sembra del resto affermarsi in Europa grazie ad una selezione competitiva che la vede emergere proprio nelle regioni a più alto reddito e tasso di innovazione (Agnoletti *et al* 2014). Se adeguatamente governato, un sistema policentrico può infatti fornire un equilibrio avanzato fra economie di scala metropolitana – esternalità, varietà, densità istituzionale, apertura culturale, dotazione infrastrutturale, ecc. – e il bisogno di mantenere un'identità locale, grazie alla quale alimentare l'integrazione sociale e un ancoraggio morale delle imprese al territorio. Ma questa forma non può non avere un suo risvolto politico: il policentrismo insediativo è anche un policentrismo dei poteri, che devono dunque essere coordinati in base ad un modello di governo cooperativo, non autoritativo.

E' chiaro, pertanto, che l'estensione dei bacini di relazione delle città impone di ragionare non soltanto sulla base di confini e logiche amministrative. Nella misura in cui la legge Delrio sposta il livello di governo dal territorio comunale a quello provinciale, rimane ancorata a un ritaglio amministrativo che quasi mai corrisponde all'estensione effettiva dei processi e degli interessi metropolitani. Il pericolo è dunque di riprodurre uno schema di governo, quello provinciale, che ha funzionato così male da essere stato eliminato attraverso una legge costituzionale.

Come ha opportunamente osservato Adriana Vigneri (2014), non si può dire, perciò, che l'istituzione della città metropolitana in luogo della vecchia provincia abbia dato un'adeguata



risposta istituzionale alla domanda di governo di area vasta in regioni, come il Veneto, contraddistinte da uno sviluppo policentrico. L'opportunità risiede piuttosto nella possibilità che, una volta istituita la città metropolitana di Venezia, anche altri comuni delle province limitrofe (capoluoghi inclusi) chiedano di aderire alla stessa, risolvendo di fatto il problema dei confini amministrativi imposti dalla normativa.

Se, dunque, è evidente la necessità di programmare il territorio secondo logiche di tipo metropolitano, è meno chiara l'esigenza di istituire un'autorità amministrativa metropolitana che si sostituisca ai Comuni replicando un modello gerarchico e autoritativo. Ma se una forma di governo metropolitano deve essere garantita, a quale modello possiamo riferirci?

In Europa si sono affermati diversi modelli di governo metropolitano, ma solo in pochi casi tale governo è assimilabile a un vero e proprio *livello amministrativo*, come invece impone la legislazione italiana. Si tratta piuttosto di un diverso *gradiente* di poteri politici e amministrativi attribuiti a entità di governo di area vasta, la cui forza è in relazione alle dimensioni, all'articolazione e all'importanza che il sistema metropolitano riveste per l'economia e la politica nazionale. Una prima distinzione è tra il concetto di *città metropolitana*, che richiama la forma più tradizionale e compatta di sistema urbano, e quello dai confini meno definiti di *area metropolitana* o, come proposto nei più recenti documenti di programmazione comunitaria, di *metro-region* (Messina 2013). Tuttavia, il carattere distintivo dei modelli di governo metropolitano in Europa è l'incentivo alla cooperazione territoriale su un ampio spettro di funzioni e materie di *policy*.

Seguendo lo schema proposto da Luigi Bobbio, si possono individuare almeno tre principali modelli di riferimento per il governo delle aree metropolitane in Europa (Bobbio, 2003).

Il primo modello è quello delle grandi capitali di Londra e Parigi, che assumono un ruolo chiave per i rispettivi governi nazionali, a cui sono stati dunque assegnati per legge poteri speciali. A Londra il governo metropolitano opera attraverso un'autorità di scala regionale, la *Greater London Authority* (GLA), che con il Sindaco di Londra e la *London Assembly* (istituita nel 2000) organizzano il funzionamento di un territorio con 8,2 milioni di abitanti diviso in 33 quartieri con poteri amministrativi. Nel caso di Parigi il governo è quello di una città-dipartimento, con un sindaco e 20 *arrondissement*, che si estende su un territorio metropolitano che comprende gran parte dell'Ile de France (o Region Parisienne). Nella stessa area svolge un ruolo di coordinamento anche una libera associazione tra enti locali promossa dal Comune di Parigi chiamata "Paris Métropole".

Un secondo modello è quello adottato a Madrid, a Vienna e in alcune città tedesche, che si ispira alle città-stato con riconoscimento di una specifica personalità giuridica. Le città-stato detengono poteri in via quasi esclusiva su alcune materie (ad esempio i trasporti) che vengono esercitati in collaborazione con altre amministrazioni locali attraverso patti federativi con lo Stato centrale.

Un terzo modello è quello di tipo cooperativo, come nel caso di Barcellona, Lille e Rotterdam, dove l'area metropolitana è un ambito territoriale formato da una pluralità di amministrazioni locali le quali, anche come conseguenza della densità di relazioni territoriali, decidono di



condividere un insieme di politiche attraverso processi di cooperazione funzionale a cui partecipano attori istituzionali, economici e sociali. Il modello cooperativo è il riferimento principale anche per le *métropoles* francesi (14 in tutto, inclusa Parigi), di recente istituzione, che affondano le radici nelle forme di cooperazione intercomunale. Anche fuori d'Europa tende a prevalere il modello cooperativo di governance metropolitana, in particolare negli Stati Uniti, dove sono numerose le esperienze di associazioni volontarie fra città per la gestione di politiche comuni (Katz e Bradley 2013).

Una prima osservazione da trarre da quanto abbiamo fin qui visto è che la notevole varietà di condizioni metropolitane che caratterizza l'Europa non è estranea all'Italia. Anche nel nostro Paese, infatti, esistono condizioni territoriali non equivalenti, ed è perciò evidente che anche i modelli di governo non possono essere omogenei. Le situazioni di Roma e Napoli, per intenderci, hanno caratteristiche diverse da quelle di Bologna e Firenze. Ancora di più tali differenze sono evidenti rispetto al sistema metropolitano veneziano, dove le polarità urbane di Padova e Treviso complicano non poco la definizione dello spazio di governo e, di conseguenza, l'attribuzione dei relativi poteri di intervento. Se tale specificità non si accorda con la natura uniformante del diritto amministrativo, la conclusione non può essere quella di cambiare natura alla realtà economica, sociale e politica del territorio. In altri termini, non è imponendo il letto di Procuste di una legge nazionale che si potranno risolvere i diversi problemi di maggiore efficienza e adeguatezza del governo di area vasta. E' piuttosto a modelli di tipo cooperativo cui bisogna guardare, mobilitando la volontà politica e la capacità istituzionale nella sperimentazione di soluzioni appropriate.

3. La riforma territoriale in Francia e l'istituzione delle *métropoles*

Il percorso di riforma istituzionale in corso in Italia trova alcune analogie con l'esperienza francese. Al pari dell'Italia, la Francia ha una struttura istituzionale organizzata su tre livelli principali, con un territorio diviso in 22 regioni, un centinaio di dipartimenti ed oltre 36 mila comuni. Ma le similitudini non finiscono qui. Infatti, come nel caso italiano, la Francia ha avviato recentemente un percorso di riforma istituzionale volto alla soppressione dei consigli dipartimentali (paragonabili alle province italiane), alla riduzione del numero delle regioni (da 22 a 13) e all'istituzione delle città metropolitane.

Diversamente dalla Germania e dalla Svizzera, che negli ultimi anni hanno ridotto in misura consistente il numero di municipalità, in Francia le riforme tese ad aggregare fra loro i Comuni non hanno avuto successo. E' stato pertanto avviato un percorso di incentivi alla cooperazione intercomunale che ha portato risultati interessanti, visto che oggi quasi tutti i comuni francesi fanno parte di un organismo intercomunale (Boyer, 2012).

Tutte le intercomunalità (*établissement public de coopération intercommunale - EPCI*) devono mettere insieme comuni tra loro contigui e avere un sistema di fiscalità propria. Per quanto riguarda il sistema di governance, gli *EPCI* si formano su base volontaria e sono enti di secondo livello: gli organi deliberanti sono infatti composti da rappresentanti dei comuni, designati dai consigli municipali e quindi non eletti direttamente dai cittadini. Oggi, tuttavia, l'intercomunalità



francese sta attraversando un'ulteriore fase di cambiamento, che potrebbe portare ad una designazione dei membri degli *EPCI* a suffragio universale diretto, al fine di rafforzarne la legittimità.

La riforma istituzionale avviata in Francia nel gennaio 2014 – volta anche all'istituzione delle città metropolitane – parte proprio dall'organizzazione del territorio in associazioni intercomunali. Il 1° gennaio 2015 in Francia sono state istituite 10 *métropoles* (Rennes, Bordeaux, Tolosa, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasburgo e Montpellier). Si tratta di strutture che derivano proprio dalle intercomunalità: una *métropole* è infatti una tipologia specifica di *EPCI*. Costituite su base volontaria, le intercomunalità metropolitane devono mettere insieme almeno 400 mila abitanti all'interno di un'area urbana di più di 650 mila abitanti. A partire dalla loro istituzione, le *métropoles* si sostituiscono in tutto alle intercomunalità esistenti.

Le 10 nuove *métropoles* si aggiungono a quella di Nizza (istituita precedentemente), mentre quella di Lione (che esiste già da quasi cinquant'anni) adotterà un nuovo statuto diventando anch'essa *métropole*. La Grand Paris e Aix-Marseille-Provence saranno invece istituite il 1° gennaio 2016. Per quanto riguarda la capitale, il nuovo istituto includerà la città attuale, ma anche alcuni dipartimenti suburbani ed altre aree periferiche, al fine di eliminare le "distanze" tra Parigi ed i suoi sobborghi. La *Grand Paris* metterà insieme 19 intercomunalità e complessivamente 124 comuni.

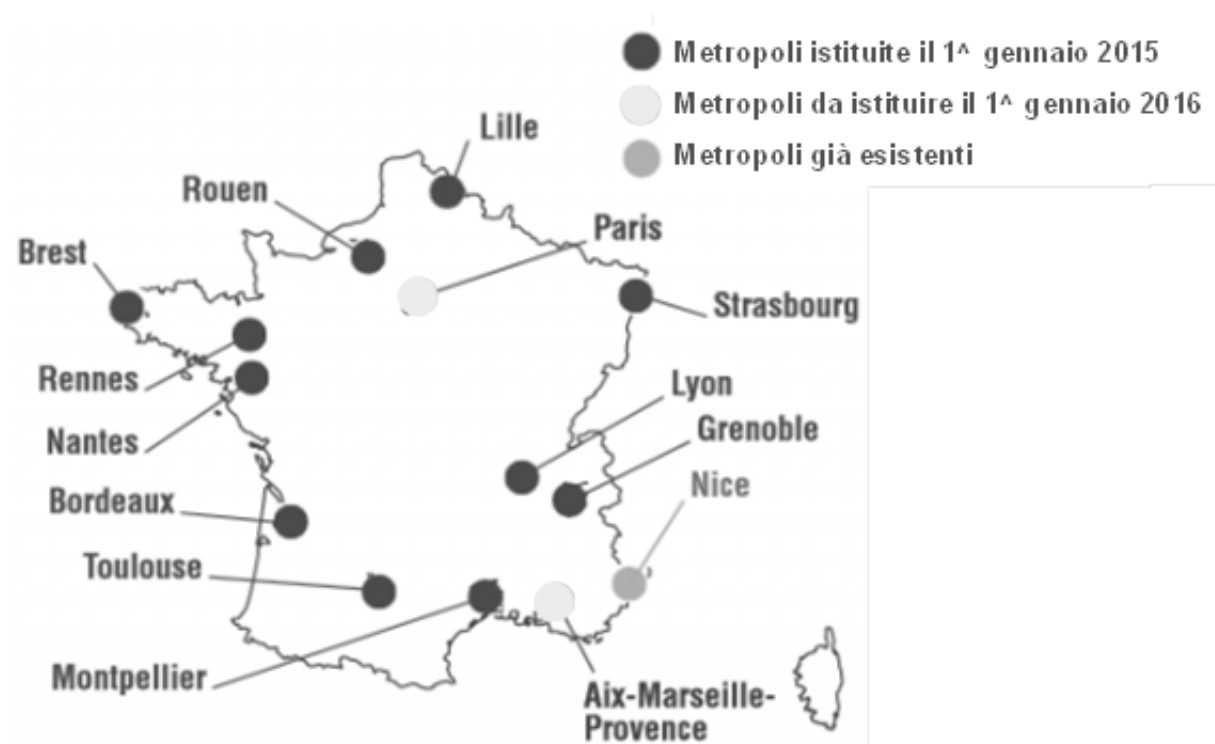
Di fatto, delle prime 14 città francesi per dimensione demografica, solo Tolone non si sta "trasformando" in *métropole*. Le tre maggiori città della Francia avevano già molte competenze specifiche, ma con l'istituzione delle *métropole* ne hanno acquisite di nuove che prima erano esercitate da comuni, dipartimenti e regioni. In particolare:

- dai comuni: sviluppo economico, politiche abitative e sociali, gestione dei servizi di interesse collettivo (acqua, cimiteri, servizi di emergenza);
- dai dipartimenti: stato sociale e politiche del lavoro, sistema educativo, trasporto scolastico, infrastrutture, promozione internazionale del territorio e delle attività economiche;
- dalle regioni: sviluppo economico e istruzione.

La riforma francese cerca dunque di affermare il ruolo dei grandi agglomerati urbani come motori di crescita e di attrattività del territorio, rafforzando ruolo e competenze delle metropoli. Una volta realizzata, tale riforma porterà a un assetto istituzionale del territorio più razionale ed efficiente della precedente, con un numero di città metropolitane che non dovrebbe differire molto da quello previsto in Italia. Tuttavia, c'è una differenza fondamentale tra i due casi: se in Italia si è preferito far corrispondere i confini provinciali a quelli metropolitani, in Francia la riforma ha istituito le *métropole* a partire da effettivi processi di cooperazione intercomunale (rappresentati appunto dagli *EPCI*). Questa differenza non è solo procedurale, ma di sostanza. Infatti, se in Italia la città metropolitana sembra per lo più rientrare nell'ambito di un procedimento amministrativo, in Francia sta invece incentivando le forze politiche e sociali del territorio a partecipare attivamente alla costruzione del governo metropolitano, con lo sguardo rivolto ad obiettivi concreti di efficienza, sviluppo e competitività del territorio, non solo al rispetto

di una procedura amministrativa.

Fig. 1 Le métropoles in Francia



Fonte: www.gouvernement.fr

4. La “rivoluzione metropolitana” negli Stati Uniti

In Francia, Olanda e nella maggior parte dei Paesi europei, in particolare in Germania, tende a prevalere un approccio differenziato e pragmatico al governo metropolitano, attento alla soluzione dei problemi concreti più che al rispetto di astratte procedure amministrative. Salvo il caso del Portogallo, dove si è inutilmente tentato di creare dall'alto un processo di unioni municipali, nella maggior parte dei Paesi europei si è invece cercato di favorire dal basso processi di cooperazione fra sistemi locali che avevano sviluppato forti relazioni di integrazione territoriale.

Tuttavia, la situazione nella quale l'approccio pragmatico al governo metropolitano ha trovato massima espressione è quello americano. Il programma di ricerca di Brookings Institution consente di valutare un insieme di esperienze metropolitane negli Stati Uniti da cui emerge un'impostazione politica che sembra addirittura sovvertire il tradizionale rapporto *top-down* dei processi di governo (Katz e Bradley, 2013).



In tale impostazione, le città metropolitane non rappresentano soltanto un livello di governo utile a gestire un insieme di problemi che hanno assunto una dimensione territoriale superiore a quella delle municipalità, bensì un modello di “sovranità” più efficace di quello nazionale per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Secondo Katz e Bradley, il “dominio” metropolitano è dovuto alla crescente esigenza delle imprese più innovative, dei talenti più creativi, degli imprenditori più coraggiosi di raggrupparsi (*cluster together*) in spazi densi di beni comuni, infrastrutture e istituzioni che supportano il progresso economico e civile. Questa concentrazione contribuisce a sua volta a trasformare le aree metropolitane in laboratori sociali nei quali si sperimentano a un ritmo accelerato i processi di modernizzazione: dall’impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, alla sostenibilità ambientale; dalla diversità etnica, al progressivo invecchiamento della popolazione; dal declino delle attività industriali, al ruolo crescente della conoscenza e del capitale umano per la competitività delle imprese. Ma proprio perché tali fenomeni si concentrano innanzitutto nelle aree metropolitane, è a tale livello che le soluzioni devono essere trovate. Secondo Katz e Bradley, la novità dei problemi economici e sociali attuali richiede idee coraggiose e capacità di sperimentare soluzioni originali e concrete, che difficilmente si potranno individuare al livello della “politica nazionale”, dove tali problemi non sono vissuti direttamente.

Nel libro di Katz e Bradley questa teoria dell’azione metropolitana viene messa alla prova attraverso l’analisi di numerosi casi di città americane. A partire da New York, dove la comunità locale si è impegnata in una ambiziosa strategia di sviluppo delle industrie avanzate chiamata *The Applied Science Initiative*, con l’obiettivo di superare l’eccessiva dipendenza dell’area dal settore finanziario. Questa iniziativa è stata supportata dall’amministrazione Bloomberg, ma la sua gestione si è sviluppata nell’ambito di un’organizzazione non-profit – la *New York City Economic Development Corporation* – attraverso la quale è stato definito un piano di sviluppo delle relazioni fra Università e imprese, ed è stata promossa una efficace politica di attrazione di investimenti basata sulla valorizzazione di *cluster* di attività.

Altro caso di politica locale il cui successo è attribuibile anche alla giusta dimensione metropolitana in cui è stata costruita è quello di Denver, Colorado. Proprio l’esigenza di ridisegnare lo sviluppo dell’area ha portato i sindaci delle municipalità della regione a costruire una strategia di area vasta basata su investimenti nella modernizzazione delle infrastrutture di trasporto (in particolare un nuovo aeroporto e un sistema integrato di trasporto collettivo) e nella crescita di un’identità culturale e sportiva del territorio (a Denver si concentra un impressionante numero di musei e attrezzature ricreative). Nonostante il suo apparente “isolamento” ai piedi delle Montagne Rocciose, Denver è diventata così una delle più prospere e vivaci metropoli americane. L’efficacia di questa strategia di sviluppo ha tre ingredienti: il lungo periodo in cui si è potuta dispiegare (l’inizio risale agli anni ’70); la creazione dal basso di un luogo istituzionale di coordinamento fra sindaci (*Metropolitan Mayors Caucus*); e la scelta di coinvolgere le comunità locali dell’area metropolitana nelle decisioni più importanti attraverso referendum confermativi, in particolare quando era necessario finanziare i progetti con tasse di scopo.

Nel North East Ohio la strategia di sviluppo dell’area metropolitana attorno a Cleveland era invece mossa dall’esigenza di far evolvere un’economia basata sulle vecchie industrie dell’acciaio, in crisi da tempo, verso un sistema manifatturiero d’avanguardia. Anche in questo



caso le soluzioni non sono state di tipo amministrativo, bensì di politica economica: si sono innanzitutto creati networks partecipativi con diversi attori dell'area metropolitana – università, ospedali, centri di ricerca, imprese IT, energetiche e dell'ambiente – per coordinare le iniziative pubbliche e private a sostegno dell'innovazione. La finalità generale era creare un eco-sistema imprenditoriale che aiutasse l'area a uscire dai settori in declino e avviarsi verso nuove e promettenti aree di business. L'idea guida, tuttavia, era che il successo di questa strategia richiedeva uno sviluppo coerente con le tradizioni produttive e le qualità ambientali della regione. I risultati più significativi sono stati lo sviluppo di due importanti Cluster: il primo sulle tecnologie energetiche e ambientali, da cui sono poi gemmate alcune imprese americane leader nel settore del trattamento acque; il secondo sulle attività farmaceutiche e biomedicali. Inoltre, grazie alla collaborazione fra università e imprese, a Cleveland è sorto il principale centro degli Stati Uniti per la *manifattura additiva*, contribuendo così a trasformare le vecchie zone industriali in un attrattore di investimenti nazionali ed esteri di imprese interessate a presidiare una delle più promettenti frontiere tecnologiche.

Una politica sociale, non economica, è quella che ha invece caratterizzato la strategia di sviluppo metropolitano di Houston, Texas. Il problema in agenda era in questo caso la necessità di integrare la crescente massa di immigrati – provenienti soprattutto dal vicino Messico e dall'America centrale, ma anche da Somalia, Bosnia, Pakistan e Afghanistan – all'interno della vita sociale ed economica della città, riducendo le tensioni razziali e favorendo uno sviluppo equilibrato dei quartieri periferici. L'iniziativa è avvenuta attraverso un'associazione non profit (*Neighborhood Center*) autorizzata dalle amministrazioni municipali dell'area metropolitana a intervenire sull'inserimento scolastico e lavorativo degli immigrati, oltre a gestire il problema dell'*housing* tenendo conto delle specificità etniche e delle tradizioni delle comunità di origine. In questo modo l'area di Houston non ha solo evitato tensioni che potevano diventare esplosive – il 70% degli abitanti di Houston non è nato a Houston! – ma ha saputo trasformare un problema in una straordinaria risorsa per l'innovazione e la crescita. Com'è noto, Houston ospita infatti uno dei cluster high-tech più importanti degli Stati Uniti ed è riconosciuta come una delle città più attrattive di talenti di tutto il paese.

L'insieme di queste esperienze mostra come la “rivoluzione metropolitana” in atto negli Stati Uniti sia qualcosa di più di una semplice tendenza alla *devolution*, ovvero allo spostamento verso il territorio di alcune risorse e poteri pubblici. E' tempo di riconoscere che le città e le aree metropolitane hanno oramai superato il ruolo di soggetti passivi dello sviluppo, per diventare a pieno titolo *attori politici*. Nella misura in cui le aree metropolitane costituiscono i motori dell'economia nazionale e diventano i principali centri in cui si accumulano le conoscenze critiche per l'innovazione e gli scambi internazionali, allora anche un insieme di responsabilità che un tempo era riconosciuto ai livelli statali e federali è destinato a trasferirsi sul territorio. Con l'emergere di una nuova “sovranità metropolitana” tende tuttavia a cambiare anche il modello di funzionamento del governo. Le aree metropolitane, infatti, non sono governate da un singolo organo esecutivo, quanto piuttosto da una trama di reti spesso sovrapposte di imprese, organizzazioni civiche, filantropiche, non profit e di leader politici legittimati localmente.

Tutto questo rinvia all'esigenza di un *federalismo collaborativo* – che opera attraverso patti di medio-lungo termine (*Metro Deal*) e progetti da realizzare attraverso sussidiarietà orizzontale e verticale – come forma di governo più idonea per superare la crisi fiscale e di autorità dello



Stato e fornire le risposte collettive che cittadini e imprese richiedono per affrontare le sfide della modernizzazione. Un federalismo collaborativo richiede tuttavia un riconoscimento reciproco, di pari dignità, fra livelli di governo. Se da un lato le comunità insediate nelle aree metropolitane hanno bisogno di un quadro di regole giuridiche, fiscali e di welfare, nonché di un indirizzo politico sui grandi temi dello sviluppo che solo uno stato nazionale può assicurare, dall'altro le istituzioni centrali devono ammettere che la maggior parte dei problemi concreti vissuti dalle comunità sono gestibili in modo più efficace a scala metropolitana. In questa prospettiva, la condizione per costruire e rendere efficaci i patti federativi fra aree metropolitane e governo centrale è superare l'idea di una gerarchia del potere che si trasmette in modo unidirezionale dall'alto al basso, per considerarsi invece partner fidati che condividono una comune strategia di sviluppo.

5. L'opportunità di un governo metropolitano del territorio

La necessità di portare a un livello metropolitano la gestione di progetti e interventi strategici per lo sviluppo, significa per il nostro Paese prendere coscienza di un problema a lungo sottovalutato nel dibattito politico, e cioè che l'inadeguata organizzazione del territorio costituisce una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia nazionale. La bassa produttività è infatti collegata ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, oltre alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti urbani vibranti, ben organizzati e, dunque, attrattivi, riescono a fornire (Calafati 2009, 2014; Corò e Dalla Torre 2015; Glaser 2013).

Sebbene l'Italia abbia fondato la storia del proprio sviluppo nelle città, per troppo tempo la politica urbana è stata assente dall'agenda nazionale, rinunciando così a una formidabile leva per investimenti utili a migliorare la qualità della vita dei cittadini e accrescere l'efficienza e i potenziali di innovazione del sistema nazionale. D'altro canto, neanche le Regioni hanno saputo o voluto impostare una politica per le città, in primo luogo perchè una crescita del protagonismo delle città avrebbe significato sottrarre visibilità e risorse agli altri livelli di governo, in particolare proprio quello centrale e regionale che avrebbero dovuto aiutare dall'alto la formazione di un governo metropolitano. Tuttavia, se in Italia la questione urbana e metropolitana è ancora aperta, una parte non piccola della responsabilità è distribuita nei tanti territori in cui si organizza la vita collettiva, che non hanno finora voluto organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali. La frammentazione amministrativa che tutt'ora permane nel nostro Paese e che ha pochi eguali al mondo, è lì a dimostrare che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio.

E' forse anche per queste resistenze locali che in Italia, alla fine, è stata decisa una soluzione "centralistica" per rilanciare le aree metropolitane del Paese. Non potendo fare affidamento su modelli cooperativi di successo, si è optato per una scelta per così dire "inerziale", basata su un livello istituzionale, quello della vecchia provincia, che si è finora mostrato piuttosto refrattario ad una seria politica di governo delle funzioni metropolitane.

Tuttavia, i margini di azione non sono ridotti a zero. La legge Delrio, infatti, permette la modifica



dei confini imposti dal vecchio ritaglio amministrativo, includendo territori e capoluoghi anche di altre province. L'auspicio è che siano finalmente le forze vive del territorio – sindaci e dirigenti comunali, associazioni di rappresentanza, società civile, imprese – a individuare la configurazione più adatta ad affrontare la questione metropolitana. Serve dunque un grande sforzo da parte degli amministratori locali e delle istituzioni economiche per fare della città metropolitana un laboratorio dove realizzare quei progetti di sviluppo necessari ad elevare la capacità di competere in un'economia sempre più aperta e basata sull'innovazione. Non sarà una sfida facile, ma se dopo lunghi anni di crisi l'Italia vorrà riprendere un cammino stabile e sostenibile di crescita, questa occasione non può essere perduta.

Riferimenti bibliografici

- Agnoletti C., R. Camagni, S. Iommi, P. Lattarulo (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*, Bologna, il Mulino.
- Bobbio L. (2003), *I servizi locali nelle democrazie contemporanee*, Bari, Laterza.
- Boyer A. (2012), "La cooperazione intercomunale in Francia", in *Istituzioni del Federalismo*, 3.
- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
- Corò G., Dalla Torre R. (2015), *Spazio metropolitano. Per rilanciare la competitività del Nord Est*, Venezia, Marsilio
- Calafati A.G. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma, Donzelli.
- Calafati A.G. (2014), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli.
- Glaser E. (2013), *Il trionfo della città*, Milano, Bompiani.
- Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros are fixing our broken Politics and Fragile Economy*, Washington: Brookings Institution Press.
- Messina P. (2013), "Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo", in *Economia e società regionale*, 118(1).
- Vigneri A. (2014), "Città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio", in Romano L. (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PATREVE*, Marsilio.
- Zanetto M., Calzavara A., Soriani S. (2013), "Le linee chiave del dibattito recente sull'area metropolitana centro-veneta", *Economia e società regionale*, 118(1).