

Città Metropolitane “à la carte”

 eyesreg.it/2019/citta-metropolitane-a-la-carte/

di: Giuseppe De Luca

EyesReg, Vol.9, N.5, Settembre 2019

Introduzione

Le Città Metropolitane sono state la vera innovazione istituzionale dall'entrata in vigore della Carta Costituzionale italiana nel 1948 e sono le uniche sopravvissute alla stagione delle riforme innescate dalla cosiddetta “legge Delrio” del 2014, la n. 56. Dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, che ha bocciato il testo di legge di riforma costituzionale, che interessava anche il Titolo V, la situazione delle Città Metropolitane non è cambiata, mentre quella delle vecchie Province, che dovevano essere definitivamente abolite, sì. Queste ultime, dopo essere state depotenziate, rendendole organi di secondo grado in attesa di essere definitivamente soppresse con il referendum del 2016, sono rinate, tanto da aver ritrovato una nuova vitalità seppur in uno scenario istituzionale e finanziario molto diverso. In attesa di una nuova “legge Delrio 2.0” per le “vecchie” Province (ancora non arrivata), una certezza permane: le Città Metropolitane non cambiano, né hanno bisogno di ulteriori passaggi normativi per funzionare, semmai devono con celerità dotarsi di strumenti di governo del territorio, a cominciare dal Piano Strategico Metropolitano (PSM) e del Piano Territoriale Metropolitano (PTM). Avrebbero comunque bisogno di un programma d'azione nazionale che stenta a venire e che rende le poche pratiche avviate “à la carte”, quindi assai diverse le une dalle altre.

Lo scenario presente

Nonostante sia un obbligo di legge, e non più atti di governo volontari, solo 6 Città Metropolitane si sono dotate del PSM, in ordine: Milano, Firenze, Genova, Torino, Venezia, Bologna [1]. E di queste, solo Firenze ha rispettato il dettato di legge di predisporre un aggiornamento annuale (approvato nel 2019) e, al contempo, ha avviato la redazione del primo PTM.

Qualcosa dunque non sembra funzionare nel panorama nazionale se solo 6 su 14 Città Metropolitane (10 presenti nelle Regioni ordinarie e 4 nelle Regioni a statuto speciale) hanno colto l'occasione di questo nuovo strumento di governo del territorio che, come noto, deve conciliare il contenuto normativo e prescrittivo (government) con la necessaria natura partecipativa e cooperativa (governance).

Cosa sta succedendo?

Ricordiamo che, per la legge, la Città Metropolitana è definita come ente territoriale di area vasta, con finalità di: curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della città metropolitana, curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Nel complesso esse sono estese su una superficie di quasi 50 mila km² (pari al 16,5% del territorio nazionale), con 1.328 Comuni (il 16,5% sul totale nazionale), 22,1 milioni di persone (il 36,4% della popolazione nazionale) e 9,6 milioni di famiglie. Rappresentano, quindi, una quota significativa del sistema Italia: in esse si concentra più di un terzo del PIL, il 20,3% delle stazioni ferroviarie e un terzo degli scali aeroportuali, anche se vi sono molto pronunciate le differenze demografiche, occupazionali e di reddito [2].

Il loro rilievo nell'economia nazionale è così notevole che nel Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014- 2020", per l'utilizzo strategico dei fondi europei di Sviluppo Regionale (FESR) e Sociale Europeo (FSE), è stata individuata una linea speciale di finanziamento, denominata PON-METRO, proprio per concentrare nelle aree urbane metropolitane le principali sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020. Non solo: «l'area interessata dal PON si riferisce al massimo al territorio delle Città metropolitane, con interventi più mirati su porzioni di questi territori e, in particolare, sul territorio del Comune capoluogo» [3]. Di fatto il programma "corregge" la legge istitutiva sulle Città Metropolitane riconoscendo le caratteristiche tendenziali del modello di sviluppo territoriale italiano, che aveva visto una crescente concentrazione in alcune aree urbane addensando su alcune di città quote significative della popolazione, del sistema produttivo e della ricchezza del Paese. Per il PON-METRO la Città Metropolitana coincide sostanzialmente con la Città capoluogo.

La sottolineatura è robusta e non banale, perché la Città capoluogo ha un Sindaco eletto direttamente, mentre il Sindaco metropolitano no: è un Sindaco "di diritto", di seconda istanza cioè, perché coincide con quello del Capoluogo.

Questo in parte spiega il perché a valle del fallito Referendum del 2016 il tema delle Città Metropolitane diventa marginale nelle agende dei Governi nazionali, così come flebile è il lavoro politico per riordinare il sistema delle autonomie locali dopo il 2016. Tutti i Governi succeduti da quella data non ne fanno esplicito e centrale cenno nei loro programmi.

Una strategia di innovazione territoriale da rilanciare

Dov'è finita quella speranza di modernizzazione e di innovazione del Sistema Paese partendo dai principali motori dell'economia contemporanea: le Città Metropolitane? Semplicemente è rimasta nel limbo dello scarso peso elettorale che ha questo nuovo ente, vizio d'origine contenuto nella legge istitutiva italiana, e soprattutto dal non aver risolto la questione della gerarchia del governo pubblico tra gli altri attori istituzionali.

Un segno di questa difficoltà di struttura è la mozione approvata alla Camera dei Deputati nella seduta n. 208 del 15 luglio 2019, dove si legge: «Noi con la nostra mozione vogliamo impegnare il Governo ad adottare iniziative per rafforzare gli strumenti governativi e parlamentari per promuovere e gestire una nuova stagione delle politiche urbane, anche istituendo un dipartimento ad hoc di coordinamento; ad adottare iniziative per una riforma delle competenze territoriali delle grandi aree metropolitane puntando alle istituzioni di città metropolitane elette dai cittadini con particolare riferimento alle città metropolitane con popolazione superiore ai 500 mila abitanti. Noi vogliamo rilanciare le politiche avviate nel 2015 con un programma decennale con certezza di risorse» [4].

Il Governo nazionale entra in crisi tre settimane dopo l'approvazione della mozione, ma è una significativa spia della tensione politica presente nell'attuale Parlamento italiano.

Prendendo per buona questa soglia indicata dalla mozione, se riferita alla popolazione totale vi rientrano tutte le Città metropolitane, dalla più piccola (Reggio Calabria, con 557.993 abitanti al 2017) alla più grande (Roma, con 4.342.046). Se invece riferita al solo capoluogo metropolitano le condizioni cambiano radicalmente, ne rimarrebbero fuori ben 8 (Cagliari, 154.478; Reggio Calabria, 183.974; Messina, 240.414; Venezia, 264.579; Catania, 315.601; Bari, 327.361; Firenze, 381.037; Bologna, 386.181).

La sottolineatura è centrale, nell'una e nell'altra interpretazione, si svela un diverso sistema Paese a diversi motori o "progetti per lo sviluppo nazionale", come indica l'influente Gruppo Professionale The European House Ambrosetti, che ha indicato 5 proposte per favorire la crescita dell'Italia attraverso le città metropolitane [5]. In sintesi: 1) legare la strategia competitiva dell'Italia alle Città Metropolitane, riconoscendole come "progetti per lo sviluppo nazionale" e organizzando in coerenza le grandi scelte e gli investimenti del Paese; 2) garantire alle Città Metropolitane poteri e strumenti chiari, con competenze esclusive valide secondo un principio di sussidiarietà, sui temi di sviluppo economico; 3) incentivare il coordinamento tra le Città Metropolitane, mettendo a fattor comune le esperienze di co-sviluppo che già oggi sono in essere e supportando la realizzazione di progetti comuni ad alto impatto; 4) progettare, anche ispirandosi e mutuando le esperienze e gli strumenti sviluppati dalle Città Metropolitane, gli strumenti per la valorizzazione delle aree non-metropolitane; 5) attivare una strategia di comunicazione e informazione sulle Città Metropolitane rivolta a cittadini e imprese ed articolata su due livelli: un piano di comunicazione "istituzionale" e una comunicazione operativa.

Tutte proposte che presuppongono un forte attore istituzionale che ha nell'elezione diretta del Sindaco Metropolitano il perno del suo funzionamento. Ma qui si apre una questione mai realmente affrontata nel dibattito italiano: la differenza sostanziale tra Città Metropolitana (impropriamente "cucita" sui vigenti confini provinciali) e Area metropolitana, che richiama una prospettiva funzionale e di omogeneità di funzionamento, rispetto ai territori circostanti e rispetto ad altre Aree metropolitane nazionali e internazionali.

Conclusioni

Dare una risposta a questo quesito, che è sostanzialmente di politica amministrativa, è la vera sfida per il sistema Paese Italia. Non rispondere significa ancora una volta favorire dei comportamenti "à la carte", piuttosto che una cosciente, ragionata ed esplicita opportunità nazionale, entro la quale costruire reali assetti territoriali competitivi nello scenario internazionale.

Giuseppe De Luca, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze

Riferimenti bibliografici

Agosta S. (2018), Il «risveglio» (dopo una lunga «anestesia») delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta, *Le Regioni*, 3, 413-452.

Balducci A., Curci F., Fedeli V. (2017), *Oltre la metropoli: l'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano: Guerini.

Bertoni F., Apollonio A. (2018), La governance a livello intermedio come strumento di omogeneità territoriale: il caso dell'area metropolitana bolognese, *Autonomie locali e servizi sociali*, 1, 33-52.

Calabrò F., Della Spina L. (2016), La dimensione sociale della sostenibilità e la sfida di un nuovo umanesimo per le città metropolitane, *LaborEst*, Issue 12.

De Luca G., Moccia F.D. (2017), a cura di, Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive, Roma: Inu Edizioni.

Mistri M. (2014), La Città metropolitana: una confusa riforma italiana, Padova: La Gru.

Mobilio G. (2017), Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria, Torino: Giappichelli.

Zuppetta M. (2019), Città metropolitane e strategie di sviluppo dei territori, Rimini: Maggioli.

Note

[1] Per un resoconto cfr. <https://www.osservatoriosullefonti.it/rubriche/fonti-citta-metropolitane/1578-i-piani-strategici-metropolitani>.

[2] Rimandiamo a http://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/stato-ambiente/rau-2017/11_Citta%20metropolitane.pdf.

[3] Agenzia per la coesione territoriale, Programma Operativo Nazionale “Città Metropolitane 2014-2020”, 2015, adottato dalla Commissione europea con Decisione C (2015) 4998 del 14 luglio.

[4] <https://www.camera.it/leg18/410?idSeduta=0208&tipo=stenografico>.

[5] Cfr. <https://www.ambrosetti.eu/whats-hot/citta-e-territori/5-proposte-crescita-italia/>.