

REGIONE E CITTA' METROPOLITANA. QUALE FUTURO?

L'Area metropolitana tra piano strategico, esperienze europee ed Enti locali in rete

di
Antonio Meola

Premessa.

In tutto il mondo, come è noto, la popolazione tende ad insediarsi prevalentemente nelle aree urbane. Pertanto, la concentrazione di attività e persone, unitamente ad elevati livelli di mobilità per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi, generano sempre più problemi ambientali, inquinamento, nuovi stili di vita, squilibri nel mercato edilizio che comportano la richiesta di nuove abitazioni, consumo di suolo e aumento dell'uso dell'auto. Tutto genera gravi situazioni di invivibilità, dovute sia al forte impatto sull'ambiente che alla carenza di infrastrutture, emergendo un uso non pianificato del territorio e modalità di trasporto insufficienti e inadeguate. È evidente che problemi di tale natura non possono essere fronteggiati in un ambito circoscritto come quello comunale, essendo interessato tutto il territorio coinvolto.

Per le principali aree metropolitane italiane, il legislatore ha individuato, quale nuovo soggetto, la città metropolitana. Tale ente di governo dell'area metropolitana è stato previsto per la prima volta dalla L. 142/90, confermato nel testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D. Lgs. 267/2000) e inserito nella Costituzione in seguito alla modifica del titolo v, avvenuta con la L. 3/2001.

La L. 13/2003 aveva dato mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi, i cui schemi, nonostante alcune proroghe, sono decaduti a seguito della scadenza del mandato elettorale.

Problematiche emergenti ed ipotesi di soluzione.

Quali soluzioni possibili? Una prima ipotesi può essere rappresentata dall'individuazione della Provincia quale ente di governo dell'area metropolitana, soluzione che comporta aspetti positivi che consistono, per esempio, nel ridurre i conflitti legati alla perdita di poteri decisionali, e aspetti negativi derivanti dalla potenziale non coincidenza del territorio della provincia con quello dell'area metropolitana.

Quali i problemi più evidenti?

Il **primo** deriva dalla mancata condivisione di scelte bottom-up/top-down.

È noto come i comuni medio piccoli non siano sempre entusiasti di aderire alla città metropolitana.

Che fare, dunque?

Un'ipotesi di soluzione dal basso può coinvolgere sia i cittadini che i comuni, quanto i principali stakeholders di riferimento (imprenditori, forze sociali, associazioni, ecc.).

L'incertezza più accentuata che serpeggia, talvolta, tra gli amministratori degli enti locali minori, è costituita dal timore di essere relegati a trattare unicamente questioni ordinarie, con il rischio di essere esonerati dalla fondamentale attività di programmazione, anche urbanistica, dei propri territori, dello loro sviluppo, nonché della possibilità di realizzare investimenti suscettibili di **creare ricchezza durevole per le proprie comunità**.

Tale obiezione potrebbe essere superata provando ad **unire il destino finanziario dei comuni metropolitani** di nuova formazione (ex municipi) e **di quelli esistenti, ricompresi nel territorio della provincia** di appartenenza.

I municipi, infatti, soffrono di capacità di spesa limitata quasi esclusivamente alla parte corrente del bilancio, ad eccezione di circosritti interventi manutentivi, con l'ovvia incapacità di fronteggiare richieste sempre più pressanti dei cittadini e di soddisfarne tempewstivamente i bisogni.

Sarebbe senz'altro utile che a tutti i comuni fossero garantite **adeguate ed analoghe competenze** sia per la parte corrente del bilancio- **attività ordinaria** - che per quella in conto capitale - **spesa per la realizzazione di opere pubbliche ed investimenti**.

Salvaguardare, dunque, **la competenza per materia**, (compresi, ovviamente, gli investimenti non d'interesse della città metropolitana) e **la competenza per valore**, limitata agli interventi non strategici d'interesse più generale, potrebbe rappresentare un'utile valvola di sicurezza per il sistema.

Tale soluzione varrebbe a mettere in evidenza una maggiore **speditezza dell'azione amministrativa** dei comuni cosiddetti metropolitani e degli altri comuni ricompresi nel territorio della città metropolitana.

Gli **investimenti strategici**, invece, risulterebbero **appannaggio esclusivo dell'area vasta** e quindi della **città metropolitana**.

Anche i cittadini, in un processo condiviso d'azione, vedrebbero con maggior favore un connubio positivo tra la realizzazione di investimenti più rapidi da parte del comune, unitamente al miglioramento di servizi, rispettosi dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Gli stakeholders rappresenterebbero un idoneo anello di congiunzione tra risorse pubbliche, sempre più scarse, e private che è possibile realizzare nell'alveo di idonei piani strategici.

Ancora una volta, purtroppo, siamo in ritardo. Il primo piano strategico di area vasta è stato realizzato negli Stati Uniti, a San Francisco, nel 1984. Barcellona (non riconosciuta, dall'ordinamento giuridico della Catalogna, come città metropolitana) ha avviato il proprio piano strategico nel 1987. Il primo italiano è stato avviato, come sarà meglio evidenziato in seguito, a Torino nel 2000. Il **piano strategico** oltre alla caratterizzazione di riferirsi ad un periodo che va dai 10 ai 20 anni propone l'indubbio **vantaggio di mettere insieme capitali pubblici e privati**, nonché amministrazioni di colore diverso che possono succedersi in un rapporto di alternanza, segno di una democrazia matura.

I piani strategici sono, dunque, strumenti moderni per lo sviluppo delle aree vaste del Paese.

Il **secondo** problema di particolare interesse è costituito dalla evidente difficoltà nell'ultimo trentennio di operare delle scelte.

....

Valga, per tutti, l'esempio emerso da uno degli ultimi rapporti dell'Assemblea nazionale francese. Nel prendere in esame i vari sistemi locali d'Europa e trattando specificamente dell'Italia si è avuto modo di dire "E' l'unico paese in cui tutti i livelli fanno tutto". *Intelligenti pauca*.

Ma qual è attualmente e in sintesi la situazione europea riguardo alle città metropolitane?

Esistono almeno quattro forme di livello di governo:

- **Città-Regione:** Madrid, Bruxelles, Amsterdam, Rotterdam, l'Aja;
Madrid è una città-regione poiché coincide con la Comunità autonoma di Madrid e il Governo regionale ha assorbito le istituzioni e le funzioni del municipio;
- **Città Stato :** Berlino, Brema, Amburgo;
Nel caso delle città-Stato, i due livelli di governo coincidono, per cui il Sindaco è contemporaneamente anche il Primo Ministro del Lander; l'Assemblea è anche il Parlamento e così via;
- **Città Contea-Regione:** Londra;
Greater London è una delle 7 regioni inglesi e comprende la City di Londra, Westminster e altri 31 quartieri. Il suo status giuridico è inusuale, perché è classificata sia come contea che come regione.
- **Area metropolitana:** Parigi, Lione, Marsiglia
Lo status di città metropolitana è stato assegnato alle tre città con la l.n. 82-1169 del 31/12/1982, conosciuta come la legge PLM.
Esistono, inoltre, "Consigli di vicinato" istituiti nel 2002, che consentono consultazioni locali e le "Communautés" associazioni municipali e cittadine, che nascono nel 1990 per sopperire alla dispersione degli oltre 36 mila comuni esistenti in Francia :

Communautés urbaines per le grandi città
Communautés d'agglomérations per le città medio-piccole
Communautés des communes per i piccoli comuni limitrofi

Un esempio: “Il piano strategico strumento e processo innovativo di governo del territorio.

La pianificazione strategica territoriale, prima di sostanziarsi in un piano, rappresenta un metodo di decisione collettivo sulle scelte future di un territorio, mediante un percorso condiviso e negoziale teso a coinvolgere tutti i portatori di interesse (*stakeholders*), mettendo in rete sia soggetti del mondo istituzionale che agenti economici e sociali, sia pubblici che privati per la definizione di un progetto di sviluppo di lungo respiro.

Molte città europee hanno definito il **piano strategico** come un insieme di procedure e di interventi finalizzati alla progettazione ed al governo di processi di grande trasformazione. Le aree coinvolte sono rappresentate sia da realtà caratterizzate da esigenze di riconversione di attività industriali o portuali, come Amburgo, Liverpool, Manchester, Birmingham, sia da città impegnate nella trasformazione profonda del territorio in competizione internazionale come Barcellona, Lione, Amsterdam, Bilbao.

Il comune di Barcellona, ad esempio, ha avviato una delle prime esperienze nel campo fin dal 1986. In occasione di una conferenza stampa fu comunicato ai cittadini un progetto per rilanciare il ruolo economico della città sfruttando un **“evento locomotiva”** come le olimpiadi per garantire un cambiamento duraturo.

All'epoca lo strumento della pianificazione strategica era conosciuto solo in ambito militare ed aziendale ma di fatto sconosciuto in ambito urbano. L'unica esperienza nota risaliva al 1984 con l'approvazione del piano della città di San Francisco. Antecedentemente a tale data erano disponibili unicamente i piani regolatori tradizionali, caratterizzati da complesse tecniche quantitative e prescrizioni urbanistiche imposte generalmente da autorità centrali.

Anche in Italia alcune grandi città si sono dotate di un piano strategico. Torino (2000), Genova, Firenze, ma anche Venezia, Perugia, Trieste, Verona, Pesaro, Trento, Varese, Vicenza, La Spezia, Vercelli e persino comuni medio-piccoli come Jesi ed associazioni di piccoli comuni, come quelli del Copparese in provincia di Ferrara, sono impegnati nella costruzione di uno strumento fondamentale per il futuro delle rispettive comunità.

In cosa consiste dunque l'aspetto innovativo della pianificazione strategica? Si fonda, essenzialmente, sulla dinamicità dei processi, su un sistema complesso di relazioni di tutti i soggetti presenti sul territorio e sul consenso necessario mediante la partecipazione attiva dei cittadini, dell'associazionismo e degli imprenditori per realizzare obiettivi spesso sfidanti e di lungo periodo.

Si tratta di un processo in costante evoluzione che non si esaurisce in un documento immutabile o in una serie di progetti più o meno sistematizzati, ma di uno strumento definito in forma consensuale, soggetto a continue verifiche e revisioni, teso a favorire la messa in opera di soluzioni vantaggiose per la generalità dei cittadini.

I piani strategici, dunque, non possono rappresentare il patrimonio di una parte politica o di un'amministrazione ma, essendo la risultante della partecipazione e della condivisione della comunità nel suo complesso, superano le scadenze elettorali ed assumono come riferimento un orizzonte temporale non inferiore a dieci anni e, talvolta, anche di venti anni.

Né un piano strategico può essere costituito da un elenco di richieste da sostanziare nei programmi amministrativi in occasione delle consultazioni elettorali, poiché le risorse necessarie per la sua realizzazione non possono essere tutte di provenienza pubblica ma garantite anche da quei soggetti privati che, avendolo concertato positivamente, lo hanno condiviso e sottoscritto.

E' opportuno, per altro, che nessun piano sia limitato al ristretto ambito del comune promotore, ma sarà tanto più efficace quanto più riuscirà a costruire una **“partecipazione a rete”** allargata ai comuni limitrofi, in una dimensione territoriale di **“area vasta”**.

Il piano strategico non riguarda, in un'ottica tradizionale, soltanto gli aspetti urbanistici e territoriali o il potenziamento delle infrastrutture, ma si estende anche agli altri aspetti essenziali di una società avanzata, per il miglioramento dei servizi e della qualità della vita, che coinvolgono le attività economiche, culturali e sociali.

Valorizza e rafforza, pertanto, le democrazie elettive con un coinvolgimento nel sistema decisionale della società civile, che va ben oltre le esperienze più avanzate di bilancio sociale.

Il sindaco e il presidente della provincia sono gli interlocutori naturali per dialogare con gli attori esterni, potendo svolgere una funzione fondamentale di avvio, di stimolo e di coordinamento dei processi di sviluppo territoriale in un'ottica di *multilivel governance*.

La pianificazione strategica rappresenta, pertanto, un'occasione straordinaria per verificare la tenuta delle modifiche normative intervenute, sia costituzionali che di riforma delle autonomie locali, per la migliore attuazione del principio di sussidiarietà e di cooperazione interistituzionale.

Come possono esserne elaborati, dunque, i contenuti? Come possono essere identificati gli scenari di sviluppo, gli attori, le problematiche, gli obiettivi, le criticità dei processi, ma anche le opportunità?

Proviamo a delineare sinteticamente alcuni elementi di base.

E' necessario preliminarmente abbandonare ogni velleità di utilizzare metodiche *top down*, essendo indispensabile costruire percorsi di tipo *bottom up*, caratterizzati da **orizzontalità, flessibilità ed interazione**; piani elastici e dinamici in grado di fronteggiare trasversalmente e pragmaticamente i cambiamenti progettati ed attesi.

In tale contesto, i principali attori delle iniziative, cittadini, associazioni ed imprese, concorrono alla formazione delle strategie.

Costituirà compito essenziale dell'ente locale fornire ogni supporto logistico e tecnico operativo affinché ci siano opportune occasioni di confronto, ma anche attività di verifica e strumenti di sintesi.

Affinché il processo di mobilitazione di una pluralità di soggetti sia efficace, occorre non solo l'attivazione di straordinari strumenti di marketing territoriale, ma anche e soprattutto l'attivazione della capacità di ascolto di tutti gli *stakeholders*, dalle associazioni di tutte le categorie agli enti ed alle istituzioni sia locali che nazionali”¹.

Mettere in rete gli Enti locali: un'ipotesi di lavoro

La costituzione della città metropolitana rappresenta senz'altro un obiettivo ambizioso e sfidante, difficilmente eludibile nel prossimo futuro, anche in rapporto ai progressi compiuti dalle maggiori città europee.

Regione, Province e Comuni necessitano, pertanto, di obiettivi condivisi ed azioni sincroniche.

Il percorso è complesso e le soluzioni possono essere molteplici.

Tuttavia, qualsivoglia azione s'intenda intraprendere, non si potrà prescindere dall'azione di programmazione e coordinamento della Regione.

Occorrerà costruire una rete strategica, economica e sociale tra i maggiori attori coinvolti, rafforzando e sviluppando le funzioni programmatiche della Regione, in azione sinergica con la città metropolitana e con le province del Lazio, da valorizzare anche con la costituzione di appositi piani strategici di area vasta.

¹ Tratto da A. Meola, R. Antonelli, Pianificazione strategica, controlli e peg nella pubblica amministrazione locale, F. Angeli, 2006.