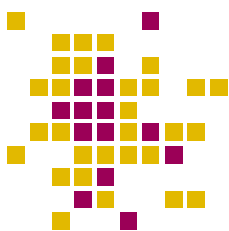

La riforma metropolitana e i suoi dilemmi

Massimo Allulli

Paper

giugno.2010

CITTALIA
fondazione **anci** ricerche



MASSIMO ALLULLI

Laureato in Sociologia presso l'Università di Roma La Sapienza, è dottorando di ricerca in Scienza della Politica presso l'Istituto Italiano di Scienze Umane. Ha lavorato come assistente di ricerca presso il Dipartimento Innovazione e Società dell'Università di Roma La Sapienza e come Visiting Instructor presso il Rome Program della Cornell University (Department of City and Regional Planning). Ha pubblicato *Os Orçamentos Participativos em Itália* (2007, con G. Allegretti) e *Partecipazione e Comunità di Policy. Il caso dell'Altra Economia* (2007, con B. d'Ippolito). Con Cittalia ha pubblicato il paper *Le politiche urbane in Italia tra adattamento e frammentazione* (2010).

Indice

Abstract

1. Una riforma mai attuata	6
1.1 Le caratteristiche del mileu istituzionale.	8
1.2 Il ruolo di imprenditori di policy e di policy networks.	9
2. Il fenomeno metropolitano in Italia	12
2.1 Una definizione delle aree metropolitane in Italia..	12
2.2 La dimensione economica: le aree metropolitane come <i>growth machines</i>	15
2.3 La dimensione ambientale: l'insostenibilità della metropolizzazione non governata.....	18
2.4 La dimensione sociale: il fabbisogno di servizi.....	19
2.5 Il fabbisogno di governo dei processi di metropolizzazione... ..	23
3. La riforma istituzionale tra ipotesi strutturali e funzionali	24
3.1 L'area metropolitana nell'agenda politica italiana.	24
3.2 La riforma metropolitana: la dimensione normativa.....	28
3.3 Il governo dell'area vasta oltre l'area metropolitana.	34
4. Le risposte differenziate ai fabbisogni di governo dell'area metropolitana	36
4.1 La pianificazione del territorio come strumento di governo metropolitano.....	37
4.2 Le aree metropolitane tra pianificazione regolativa e pianificazione strategica.....	40
4.3 Prove di riforma strutturale: conferenze e coordinamenti metropolitani... ..	43
Conclusioni	49

Abstract

La riforma metropolitana e i suoi dilemmi

Parole chiave: *governo locale – politiche urbane – metropolizzazione – political rescaling – politiche istituzionali*

L'obiettivo di questo *paper* è quello di trattare le politiche urbane di tipo esplicito e indiretto (cfr d'Albergo, 2009) nel caso italiano e in forma comparativa. Tali politiche sono entrate nell'agenda istituzionale attraverso la legislazione ancora inattuata sulle aree metropolitane degli anni Novanta e successivi. In questo *paper* si intende rispondere a domande relative *i)* all'origine e le modalità di ingresso in agenda delle politiche urbane esplicite e indirette in Italia, *ii)* all'esistenza o meno di una *policy* relativa al *rescaling* istituzionale del governo, *iii)* allo stato di attuazione della riforma metropolitana in Italia, *iv)* alle analogie e differenze delle politiche legate alla metropolizzazione in Italia e negli altri casi europei, e *v)* ai fattori esplicativi delle evidenze emerse.

Nel primo paragrafo si darà conto delle principali caratteristiche del caso italiano, proponendo ipotesi interpretative rispetto alla varianza che esso presenta con riferimento ad altri paesi europei. Il secondo paragrafo è dedicato all'analisi delle dimensioni demografiche, economiche e sociali del fenomeno metropolitano in Italia, con particolare riferimento alle interdipendenze economiche e funzionali e alle forme di coordinamento territoriale ad esse correlate, nonché ai fabbisogni di servizi e politiche risultanti dai processi di metropolizzazione. Nel terzo e quarto paragrafo si tratta la dimensione politico-istituzionale del fenomeno metropolitano, con riferimento tanto ai processi di riforma istituzionale quanto alle soluzioni spontanee elaborate dai governi locali per rispondere ai nuovi fabbisogni di governance.

Metropolitan reform and its dilemmas

Key words: *local government – urban policy – metropolitanization – political rescaling – institutional policy*

This paper focuses on explicit and direct urban policies in Italy (d'Albergo, 2009), in comparison with other cases within the European context. This kind of policy had access to the institutional agenda through the laws on metropolitan reform that have been approved in Italy in the 90s and have never been implemented. This paper will propose answers to the following questions: *i) when and how did explicit and direct urban policy accede to the institutional agenda in Italy? ii) Does a national policy on institutional rescaling of urban governments exist in Italy? iii) Which are the main features of current metropolitan governance practices in Italy? iv) Which are the differences and analogies between the Italian case and other European countries? v) What factors lie behind these evidences?*

The first paragraph outlines the main features of the Italian case, and proposes interpretative hypotheses in order to give explanation to the empirical evidences. The second paragraph provides an analysis of the economical, social and environmental consequences of the metropolitanization process in Italy. The third and fourth paragraphs are focused on the political and institutional dimensions of the metropolitanization process, with regard to the institutional reform as well as the governance practices related with this phenomenon.

1. Una riforma mai attuata

La complessità dei dilemmi insiti nelle riforme istituzionali volte a stabilizzare forme di governo nelle aree metropolitane è un dato che va ben oltre i confini italiani. Bobbio (2002) evidenzia come tanto i modelli *hard* orientati a definire dall'alto nuovi livelli istituzionali quanto i modelli *soft*, che puntano al contrario su forme di cooperazione *bottom-up* possano andare incontro a esiti non favorevoli. Se infatti “le forme volontarie e associative rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche e di impedire il raggiungimento di una visione d’insieme”, allo stesso tempo i governi metropolitani “tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte di governi di rango provinciale o regionale” (p. 126). In Europa diversi tentativi di costruzione di governi metropolitani sono andati incontro alla soppressione (nel caso di Barcellona) o a perduranti rischi di dualismo tra livelli istituzionali (nei casi di Londra e Madrid). Il dilemma della scelta *pro o contro gargantua*¹ non ha ad oggi trovato una risposta definitiva, tanto che Jouve e Lefèvre (2004) hanno parlato a questo riguardo di *metropoli ingovernabili*, perché ancorate a assetti istituzionali frammentati e reciprocamente conflittuali:

Sfidate da limiti giuridici, da limiti politici e da una diversificazione territoriale nella rappresentanza degli interessi privati, (le città) a stento possono superare il quadro di azione preesistente. Le evidenze (...) portano a un disincanto rispetto alla letteratura che riguarda le questioni urbane e la governance metropolitana: senza dubbio, emergono alcuni freni strutturali. (p. 28)

Questo però non rende lo scenario europeo del tutto omogeneo rispetto allo stato di attuazione dei processi di ri-spazializzazione del governo locale. Quello europeo appare al contrario uno scenario composito (cfr d’Albergo 2009²) nel quale il caso italiano si pone in condizione peculiare. Le due caratteristiche principali del caso italiano sono le seguenti:

¹ Il modello Gargantua, ovvero il modello Gigante. È l’ipotesi dei riformatori, sostenitori dell’istituzione di governi metropolitani unitari (Wood 1958, cit. in Bobbio, 2002).

² Questo paper è stato redatto nell’ambito della ricerca sulle politiche urbane degli Stati Europei condotta da Ernesto d’Albergo, ed assume il modello tipologico in essa proposto. Il rapporto di ricerca *Le politiche urbane degli Stati europei. Francia, Germania, Regno Unito e Spagna a confronto* è disponibile all’url <http://www.cittalia.com>. La stesura di questo paper è stata resa possibile anche dal supporto e dai suggerimenti di Laura Chiodini, Ernesto d’Albergo e Walter Tortorella, ai quali va un ringraziamento,

- la riforma istituzionale che la legge 142/1990 ha tentato di avviare in Italia accoglie un'opzione di natura strutturale, prevedendo la costituzione di nuovi governi metropolitani configurati come livello istituzionale intermedio. La riforma costituzionale del 2001 e le leggi successive fino alla 42/2009 hanno confermato questa opzione;
- la mancata attuazione della legge a venti anni di distanza dalla sua emanazione ha dato luogo a una differenziazione delle risposte locali alle sfide poste dalla metropolizzazione. Se negli anni novanta si era diffuso il modello delle Conferenze Metropolitane “come luoghi di concertazione delle strategie di sviluppo” (Debernardi e Rosso, 2008), esso si sarebbe esaurito nel giro di pochi anni dando luogo a strumenti meno strutturati quali forme di pianificazione strategica e di coordinamento metropolitano.

Le due caratteristiche fondamentali della riforma metropolitana in Italia evidenziano la paradossale coesistenza di una normazione di impianto fortemente strutturalista con pratiche di governance di natura prevalentemente funzionalista. Il caso italiano presenta su questo delle significative differenze rispetto agli altri paesi europei dove è osservabile un certo grado di coerenza tra quanto previsto dalla normazione di livello nazionale e le risposte provenienti dai livelli locali. Così, in Francia si è affermato pur non senza l'emergere di criticità il modello previsto dalle leggi *Chevènement*³, *Voynet*⁴ e SRU⁵, e nel Regno Unito ha trovato attuazione la *Regional Economic Strategy*⁶ del governo centrale (d'Albergo, 2009), oltre che la reintroduzione nel 1999 del governo metropolitano nella capitale, con la *Greater London Authority*. Allo stesso modo in Spagna e in Germania la differenziazione dei modelli locali avviene in coerenza con l'assenza della riforma metropolitana dalle agende politiche nazionali. Le evidenze che quindi nel caso italiano richiedono l'individuazione di fattori esplicativi sono

fermo restando che eventuali mancanze o imprecisioni del testo sono di esclusiva responsabilità dell'autore.

³ Legge 12 luglio 1999 relativa al rafforzamento e alla semplificazione della cooperazione intercomunale (detta « *loi Chevènement* »). Essa “ha introdotto tre tipi di autorità *sovracomunali* (comunità di comuni, *communautés d'agglomération* e *communautés urbaines*) dotate di ampie competenze settoriali e di strumenti fiscali propri, per favorire politiche di area vasta con un orientamento strategico”. (d'Albergo, 2009: p. 89).

⁴ La legge *Voynet (d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire)* del 1999, “ha introdotto (...) strumenti per la gestione integrata delle politiche territoriali su ampia scala: i *progetti e contratti di agglomerazione*” (ibidem: p. 90).

⁵ la legge *Solidarité et Renouveau Urbain (SRU)* del 2000 “ha introdotto gli *schemi di coerenza territoriale*, documenti strategici e basati sull'area vasta”(ibidem: p. 90).

⁶ La *Regional Economic Strategy* è una policy del governo nazionale Britannico orientata alla definizione di istituzioni di livello regionale allo scopo di favorire il posizionamento strategico dei territori nella competizione economica. I primi programmi legati ad essa sono stati avviati nel 1998 portando alla istituzione di nove *Regional Development Agencies* e di otto *Regional Assemblies* (ibidem: p. 88).

L'assenza di coerenza tra i dispositivi legislativi nazionali e le risposte locali, e un certo grado di allomorfismo presentato da queste ultime.

Caratterizzandosi la riforma del governo metropolitano come processo di innovazione istituzionale, occorre prendere in considerazione le condizioni nelle quali essa è determinata, che March e Olsen (1992) indicano nei termini seguenti:

La costruzione di un sistema politico definisce le principali sfere istituzionali in termini di tempi e di luoghi per differenti tipi di decisione e in termini di appropriatezza di partecipanti, problemi, soluzioni e regole decisionali: l'ordine politico però non è mai completo. I sistemi politici attraversano periodi in cui una sfera di azione viene regolata da una singola situazione e periodi in cui più istituzioni pretendono la lealtà degli individui. Vi possono essere delle sfere di vita sociale non organizzate dalle istituzioni politiche, o comunque organizzate in modo molto debole (...). Queste sfere possono istituzionalizzarsi e diventare sedi di conflitti e di dibattiti sull'adeguatezza di diversi principi. (p. 241)

L'innovazione istituzionale (e il suo eventuale fallimento) nella riforma del governo metropolitano può dunque essere condizionata da due fattori esplicativi fondamentali.

1.1 Le caratteristiche del milieu istituzionale

La costituzione di governi metropolitani comporta il mutamento di assetti istituzionali particolarmente stabilizzati quali sono gli ordinamenti degli stati. Il milieu istituzionale nel quale queste riforme si situano è dunque una variabile fondamentale per spiegarne il successo o il fallimento. Nel caso italiano, la riforma metropolitana si è situata in un ambiente caratterizzato dalla forte istituzionalizzazione (dovuta anche alla norma costituzionale) dei diversi livelli di governo locale. La mancata attuazione della riforma sembra in questo caso quindi da attribuire non alla scarsa istituzionalizzazione del contesto, quanto al contrario alla elevata istituzionalizzazione e *takenforgrantedness* dell'ordinamento degli enti locali vigente (Allulli, 2010). La differenziazione delle risposte locali a processi di mutamento infatti non è sempre imputabile a un contesto di scarsa istituzionalizzazione:

Se vi è un basso grado di coerenza strutturale, ovvero se le unità locali presentano una marcata differenziazione, questo viene usualmente interpretato come indicatore di un basso grado di istituzionalizzazione. Non è plausibile pensare invece che la

differenziazione tra sistemi regolativi al mesolivello sia compatibile con un elevato grado di istituzionalizzazione al macrolivello? (Lanzalaco, 2003)

Nel caso italiano il ruolo consolidato di comuni, province e regioni, in particolare vista l'attribuzione a queste ultime del compito di istituire le città metropolitane, ha comportato il fallimento della riforma prevista dalla legge 142. La legge italiana ha scontato alcune ambiguità tra centralizzazione della definizione del modello di città metropolitana e natura volontaria della sua attuazione da parte delle regioni. Questa ambiguità riflette una contraddizione più generale, quella tra decentramento amministrativo e centralismo regionale. La legge 265/1999 ha tentato di superare questa ambiguità attribuendo a comuni e province il compito di istituire la città metropolitana. Ma il destino della riforma resta incerto in virtù della volontarietà della sua attuazione, e della natura transitoria della norma che fa riferimento a una futura produzione legislativa in materia, ciò che comporta un perdurante stato di incertezza nel processo di riforma. Il caso francese evidenzia come il *milieu* istituzionale condizioni gli esiti delle riforme, laddove la legge *Chevènement* ha istituito associazioni obbligatorie di comuni in una condizione di chiara linea gerarchica tra stato ed enti locali, e tra enti locali, portando all'attuazione della riforma. Ugualmente in Spagna e in Germania l'attuazione di riforme metropolitane, così come l'abolizione dei governi metropolitani da parte di alcune Comunità autonome, è stata portata avanti dai governi di livello regionale, in coerenza con la natura federale (o quasi-federale) degli ordinamenti nazionali (d'Albergo, 2009). Le caratteristiche peculiari del *milieu* istituzionale italiano hanno segnato dunque non solo il destino della riforma metropolitana, ma più in generale quello delle politiche istituzionali, come evidenziato da Lanzalaco (2005) che le definisce come caratterizzate da un "circolo vizioso" che unisce un "riformismo declamatorio" a un "gradualismo tacito". Un paradosso che ha dato luogo a una situazione "di delegittimazione reciproca tra le politiche attuate e gli interventi auspicati" (ib: p. 46).

1.2 Il ruolo di imprenditori di policy e di policy networks

Le riforme istituzionali avvengono in virtù anche di una domanda proveniente da gruppi sociali e interpretata da imprenditori di *policy*. In Italia non è possibile nell'ambito delle politiche urbane individuare singoli imprenditori di *policy* su scala nazionale e locale pronti a investire nella promozione di riforme istituzionali. A differenza di Francia e Regno Unito in Italia non esistono nel governo nazionale (a seguito della soppressione del Ministero per i problemi delle aree urbane) incarichi relativi ai governi urbani e alla loro riforma. La frammentazione delle competenze nel governo nazionale (Allulli, 2010) rispecchia la frammentazione delle competenze tra livelli di governo, ciò che ha sollevato conflitti che fin

qui hanno impedito l'attuazione della riforma metropolitana. Al contempo attori di policy di livello locale, quando si sono fatti promotori di processi di governance metropolitana, hanno prevalentemente utilizzato strumenti di durata limitata nel tempo (come la pianificazione strategica), non perseguendo per essi la soddisfazione di due dei requisiti fondamentali delle istituzioni: la spersonalizzazione dei processi e la loro indipendenza dalle risorse di legittimazione degli attori che li hanno promossi (Lanzalaco, 1995). La scelta della leadership degli enti locali interessati dalla riforma metropolitana, dotata di poteri di veto per quanto riguarda la sua attuazione, di attuare soluzioni di governance funzionali e orientate al coordinamento sembra essere orientata alla tutela di risorse di potere e legittimazione che avrebbero potuto essere messe a rischio da dinamiche redistributive (verso l'altro o verso il basso) derivanti da mutamenti di natura strutturale.

I sindaci dei comuni delle aree metropolitane quindi, che pure sono riconosciuti come gli attori politici maggiormente capaci di produrre innovazione nella stagione di riforme degli anni 90 (Dente, 1997; Segatori, 2003), non hanno mai attribuito al tema della città metropolitana una salienza centrale, anche nelle proprie campagne elettorali:

In generale, sia durante il lungo dibattito parlamentare (cominciato nel 1977), e dopo il 1990, la questione della riforma del governo metropolitano è stata relegata in una posizione molto debole e marginale nelle strategie della leadership politica delle grandi città italiane. Nelle più importanti elezioni amministrative tra il 1993 e il 2001 tali questioni erano nei programmi elettorali dei candidati alla carica di sindaco delle più grandi città italiane, ma non sono state realmente affrontate nelle campagne, né hanno ricevuto attenzione da parte dei media (d'Albergo, 2002).

La combinazione di questi fattori ha comportato in Italia la diffusione di risposte differenziate rispetto alle sfide poste dai processi di metropolizzazione. Le differenze delle risposte locali riguardano tanto le loro caratteristiche istituzionali quanto gli output di policy cui danno luogo. Anche in Italia tuttavia è possibile individuare un modello prevalente nella governance delle aree metropolitane. In particolare sembra prevalere il governo *di processo* delle metropoli, attraverso politiche che “adottano la pianificazione strategica come strumento e dispositivo di pilotaggio, ponendo enfasi sull'importanza della costruzione di alleanze, di coalizioni e di cooperazione tra gli attori sulla base di una adesione progressiva e della ricerca del consenso” (Lefèvre, 2009, p. 61). Questa tendenza ha visto la diffusione in Italia (e non solo) della pianificazione strategica come strumento di governance metropolitana (cfr par. 4), peraltro anche sulla base di opportunità offerte dal governo nazionale e dalle istituzioni europee. La situazione italiana sembra rispecchiare l'ipotesi di Brenner (2003) secondo cui:

La governance metropolitana sta subendo un processo di ridefinizione, passando da una relazione verticale, redistributiva e cooperativa nell'ambito di una gerarchia amministrativa nazionale a una relazione orientata allo sviluppo economico tra territori di livello subnazionale che competono reciprocamente su scala globale e europea per attrarre investimenti e capitali esterni (p. 19).

2. Il fenomeno metropolitano in Italia e il fabbisogno di politiche pubbliche

Ben prima di essere oggetto di processi di riforma istituzionale, le aree metropolitane sono state al centro dell'interesse di economisti, sociologi, geografi e urbanisti per le trasformazioni di natura strutturale comportate dai processi di metropolizzazione. Essi sono stati in Italia al centro di studi e riflessioni che ne hanno evidenziato tanto le analogie quanto le peculiarità rispetto ai processi di metropolizzazione più antichi e consolidati propri di altri contesti europei ed extraeuropei.

2.1 Una definizione delle aree metropolitane in Italia

Le dimensioni e le caratteristiche del fenomeno metropolitano in Italia sono oggetto di studio e dibattito a partire dagli anni Sessanta, quando tra i geografi si inizia a parlare di regione-urbana come “fenomeno di sviluppo topografico degli aggregati urbani maggiori, in certi casi per diffusione da un nucleo originario principale, in altri per l'aggregazione (...) di parecchi nuclei in sviluppo” (Toschi, 1962). Nello stesso tempo altri studi introducono il tema dell'area metropolitana in Italia (Aquarone, 1961). Tali studi convergono nel sottolineare le peculiarità del fenomeno in Italia, che non assume le forme del gigantismo urbano (Basta, Morchio, Sanguineti, 2009) conosciute in altre realtà perché basato su uno schema multicentrico, dovuto alla distribuzione sul territorio di un numero elevato di piccoli comuni la cui espansione comporta diffusi fenomeni di conurbazione.

I primi contributi di natura scientifica finalizzati a dare conto dello sviluppo del fenomeno metropolitano in Italia sono le ricerche condotte da Cafiero e Busca per lo SVIMEZ (1970) e da Marchese (1989), che utilizzano indicatori di natura demografica e socio-economica per individuare le aree metropolitane. Cafiero e Busca individuano nel 1951 26 aree metropolitane, comprendenti il 31% della popolazione italiana. Nel decennio successivo gli autori constatano un aumento di numero delle aree metropolitane, divenute 32 e arrivate a raccogliere il 40% della popolazione italiana.

Utilizzando la metodologia adottata da Marchese, una recente ricerca (Basta, Morchio, Sanguineti, 2009) basa l'individuazione di continui territoriali e continui metropolitani sulla

base della “densità industriale e terziaria”⁷. Un continuo territoriale è definito metropolitano se “oltre a presentare una d.i.t. non inferiore a 100 registra anche una popolazione residente complessiva di almeno 150mila abitanti” (ib., p. 32). Sulla base dell’analisi di questi indicatori con riferimento al censimento del 2001 in Italia vengono individuate 29 aree metropolitane. Le autrici dello studio definiscono le aree come “potenzialmente” metropolitane, poiché l’individuazione di esse si basa su indicatori di natura puramente quantitativa. La ricerca presenta un elemento ulteriore di interesse a causa del suo carattere diacronico, che permette di individuare la tendenza espansiva del fenomeno in Italia. Se infatti nell’indagine del 1981 di Marchese i comuni collocabili all’interno di aree metropolitane erano 1266, secondo i dati del censimento 2001 erano saliti a 1720.

Una ulteriore classificazione delle aree metropolitane in Italia è quella proposta di recente da Bartaletti (2009), che analogamente ai sistemi utilizzati negli USA per l’individuazione delle *metropolitan areas*, definisce le aree metropolitane come complessi urbani costituiti da due o più comuni “aventi un numero di addetti all’industria manifatturiera e alle attività terziarie più qualificanti (...) uguale o superiore alla media italiana”. In più, in questa classificazione si prevede un requisito relativo alla dimensione demografica dei comuni che costituiscono la “corona suburbana”⁸, la cui popolazione deve corrispondere almeno al 10% di quella della città centrale, o comunque deve essere non inferiore ai 50mila abitanti. Bartaletti inoltre introduce in Italia il concetto di “area consolidata”, con cui si identificano le continuità urbane determinate dal processo di saldatura di due o più aree metropolitane. Utilizzando tale metodologia, l’autore arriva a individuare in Italia 33 aree metropolitane, che diventano 23 se si prendono in considerazione le aree consolidate. Una misurazione delle dimensioni del fenomeno metropolitano è stata operata anche dal Censis nel Rapporto 2008, nel quale si evidenzia come “le grandi aree metropolitane e le mega conurbazioni urbane rappresentano oggi circa il 17% della superficie del Paese. In queste aree risiede circa il 61% della popolazione, vi sono insediate il 63% delle attività industriali e terziarie e il 71% delle attività di terziario avanzato”.

La difficoltà insita nel dare definizione di cosa siano le aree metropolitane e le aree urbane è stata di recente evidenziata da Cittalia (2008): “la crescita fisica dell’agglomerato urbano si è estesa al di là dei confini amministrativi e gli spostamenti di persone e merci si sono ridistribuiti sul territorio ben oltre il nucleo centrale della città” (p. 13). Per questo viene

⁷ La Densità Industriale e Terziaria (d.i.t.) è definita come “il rapporto tra il tasso di attività industriale e terziaria (rapporto tra attivi i.t. e popolazione residente) e la densità demografica”.

⁸ Tali comuni si distinguono in una “prima corona” comprendente i comuni limitrofi alla città centrale, e una “seconda corona” comprendente i comuni “confinanti con comuni già aggregati, purchè alla contiguità amministrativa corrisponda qualche collegamento diretto, stradale o ferroviario”. (Bartaletti, 2009)

proposta una classificazione basata su tre criteri in base ai quali è possibile distinguere aree urbane “caratterizzate da continuità edilizia e minima presenza al loro interno di suoli destinati ad uso agricolo”, aree metropolitane “caratterizzate da integrazione di funzioni e intensità dei rapporti che si realizzano al loro interno” e regioni metropolitane “identificate con le aree di influenza delle prime e delle seconde” (ibidem).

L'introduzione del concetto di “regione metropolitana” aggiunge un tassello al già complesso mosaico che compone la definizione del fenomeno metropolitano in Italia. Esso tuttavia viene incontro alle sollecitazioni di quanti hanno ritenuto la stessa nozione di metropoli superata da processi di natura *postmetropolitana* (Perulli, 2007) le cui complessità “non sono più contenibili entro modelli spaziali metropolitani” e dunque “rimettono in discussione i modelli di governo precedenti, basati sul tradizionale rapporto tra centrale e locale” (p. 109).

Un possibile strumento di identificazione delle aree metropolitane che tenga conto di tale complessità fa riferimento ai Sistemi Locali del Lavoro (SLL) che “rappresentano un livello di analisi adeguato, in quanto sono definiti in funzione dei flussi di pendolarismo per motivi di lavoro, attraverso l'individuazione di aree geografiche omogenee secondo logiche legate alla capacità di attrazione dei territori” (Cittalia, 2008; p. 14).

Su questa base vengono individuate *città della metropolizzazione* e *città della regionalizzazione*. Nelle prime:

Si verificano processi di diffusione delle residenze fuori dalla città. Tale fenomeno non è tuttavia accompagnato in modo evidente dalla ri-localizzazione delle attività sul territorio. I residenti fuori comune continuano ad “usare” la città per accedere ai posti di lavoro. La mobilità in ingresso nelle città è in aumento.

Nelle seconde invece:

I processi di diffusione delle residenze fuori dalla città sono accompagnati dalla ri-localizzazione delle attività sul territorio che generano nuove forme di polarità diffusa (delocalizzazione industriale e terziaria). È in atto dunque un riequilibrio territoriale di residenze ed attività. I residenti fuori comune “non usano” la città (o “usano meno” la città) in quanto si indirizzano anche verso nuove polarità esterne. La mobilità in ingresso nelle città è in diminuzione.

Pur con la prudenza dovuta alla difficoltà di classificare città che si identificano nelle categorie “secondo gradienti più o meno sfumati” (ibidem), i dati Cittalia segnalano una diffusione del

fenomeno di regionalizzazione che è ulteriore conferma della peculiarità del fenomeno in Italia. Le differenti metodologie di individuazione del numero e dei confini delle aree metropolitane in Italia convergono infatti nel dare conto di come il loro numero sia superiore a quello delle città metropolitane indicate dalla legge 142/1990 prima e dalla legge 42/2009 poi (cfr. par. 2). Questo dato evidenzia l'elevata urbanizzazione del territorio italiano, caratterizzato (anche al di fuori dei confini delle aree metropolitane) dalla diffusione delle città, con conseguenze (e relativi fabbisogni di policy) di natura economica, ambientale, sociale e politica.

Tab.1: Modelli di riferimento

CITTÀ	MODELLO DI RIFERIMENTO
Bari	Regionalizzazione
Bologna	Regionalizzazione
Cagliari	Regionalizzazione
Catania	Regionalizzazione
Firenze	Regionalizzazione
Genova	Metropolizzazione
Messina	Regionalizzazione
Milano	Regionalizzazione
Napoli	Regionalizzazione
Palermo	Metropolizzazione
Reggio Calabria	<i>Informazione non disponibile</i>
Roma	Metropolizzazione
Torino	Regionalizzazione
Trieste	<i>Informazione non disponibile</i>
Venezia	Regionalizzazione

Fonte: Cittalia, 2010

2.2 La dimensione economica: le aree metropolitane come *growth machines*

Continuità urbana e città diffusa sono realtà che in Italia presentano una stretta relazione con il sistema produttivo e il suo legame con il territorio. Tale legame si è storicamente configurato nel modello dei distretti industriali nei quali “la contiguità spaziale, il rapporto tra società insediata spazialmente, economia e territorio configura un intreccio di relazioni alla base dello stesso successo economico”. (Dal Pozzolo, 2002; p. 91). La città diffusa è quindi parte strutturale della conformazione fisica assunta dal territorio italiano, e al contempo nervatura del suo sistema economico.

Se le continuità urbane hanno avuto un ruolo storico nello sviluppo economico italiano, lo stesso si può dire per le aree metropolitane, la cui diffusione negli ultimi decenni è conseguenza delle forme di adattamento locale alla configurazione della competizione

economica globale, che richiede una dislocazione territoriale delle attività economiche che concentri i vantaggi competitivi delle economie di agglomerazione. Esse determinano a loro volta (Talia, 2007):

- economie di scala, che “concernono il sorgere e il rafforzarsi di grandi impianti e di grandi imprese”;
- economie di localizzazione, per cui “le aziende beneficiano, rispetto al loro ciclo di produzione, di economie di natura tecnologica ed organizzativa connesse con la prossimità nello stesso ambito territoriale di altre imprese”;
- economie di urbanizzazione, che consistono in “costi decrescenti per l’operatore pubblico e privato a causa del centralizzarsi nel polo urbano della forza lavoro più qualificata, di servizi collettivi per la popolazione e di servizi alle imprese”.

L’espansione economica tuttavia deve fare i conti con le limitate risorse spaziali del territorio, comportando quindi ulteriore urbanizzazione e consumo di suolo e dando luogo a una “nuova struttura territoriale dei rapporti tra i centri e della divisione del lavoro tra essi” (Basta, Morchio, Sanguineti, 2009). Questa nuova struttura territoriale si configura come “rete di città”:

Che si focalizza su rapporti di tipo cooperativo, oltre ai tradizionali rapporti di competizione che portano alla specializzazione, che si instaurano tra i nodi della rete. Le esternalità della rete si manifestano nel senso di accrescere gli effetti esterni positivi offerti da ciascuna città all’aumentare dell’estensione della rete. (ib: p. 15)

Il ruolo delle aree metropolitane come fattore di crescita economica trova una conferma nel caso italiano, dove undici città metropolitane producono un quinto del PIL del Paese. Non solo, la ricchezza prodotta nelle aree metropolitane cresce più velocemente di quella prodotta a livello nazionale: “nel periodo 1998-2008, il rapporto tra il PIL complessivo delle 11 città e il PIL nazionale ha mostrato una crescita del 6,8%. (...) Con riferimento ai tassi di crescita, la dinamica del PIL delle città è superiore a quella del PIL italiano in tutti gli anni dell’intervallo di tempo considerato” (Cittalia, 2008). Questa tendenza generalizzata alla crescita economica nelle aree metropolitane non cancella però squilibri nelle aree e tra le aree. All’interno delle aree metropolitane stesse infatti si evidenziano tassi di crescita differenziati tra comune centrale e i comuni della relativa provincia. Emerge una tendenza che vede “il contributo delle città metropolitane rispetto al PIL delle relative province” in posizione “molto rilevante”, per quanto il dato vari da città a città (tab.2):

Emerge come nel caso di Roma e Genova oltre l'80% del PIL provinciale sia realizzato dal comune capoluogo, mentre il restante 20% circa nell'area provinciale. Nelle città di Milano, Torino, Palermo e Bologna tale percentuale varia tra il 47% e il 50%, mentre Venezia e Napoli mostrano valori inferiori al 50%. A Bari, infine, poco meno di un quinto del PIL provinciale è prodotto dal comune capoluogo. (Cittalia, 2008, p. 64)

Allo stesso tempo si deve tenere conto dell'esistenza di forti squilibri tra aree metropolitane, che riflettono la persistente condizione di squilibrio esistente in Italia tra nord e sud. Tuttavia rispetto al PIL sembra evidenziarsi un processo di convergenza tra città metropolitane in Italia, laddove "le città che nel 1998 avevano livelli di PIL pro capite meno elevati rispetto alle altre - in particolare Palermo e Bari- sono al contempo quelle che nel periodo rilevato hanno compiuto miglioramenti più sostenuti" (ibidem; p. 65). Un analogo processo di convergenza è osservabile rispetto al valore aggiunto prodotto dai Sistemi Locali del Lavoro:

Per quanto riguarda alcuni SLL sembra evidenziarsi una progressiva riduzione della distanza iniziale, misurata in termini di valore aggiunto pro-capite nel 1996. In particolare i SLL di Cagliari, Palermo e Napoli fanno registrare nel periodo 1996-2005 un aumento del valore aggiunto pro-capite superiore rispetto ai SLL di Torino, Bologna e Milano che nel 1996 mostrano i livelli più elevati. Mentre invece i SLL di Roma, Firenze e Venezia non evidenziano rallentamenti significativi rispetto ai SLL del Mezzogiorno. Pertanto, si può parlare di una riduzione delle distanze tra gli estremi. (ibidem; p. 69)

Queste evidenze danno conto di come la crescita di aree metropolitane nell'intero territorio nazionale non sia di per sé condizione sufficiente per il superamento della disuguaglianza nella distribuzione territoriale della ricchezza, ma possa nondimeno contribuire a un processo di riequilibrio.

Tab.2: Il PIL nelle città metropolitane (valore aggiunto ai prezzi base): valore pro capite, valore assoluto e quota città/provincia, 2005

	PIL PRO CAPITE (MIGLIAIA DI EURO)	PIL (MILIONI DI EURO)	QUOTA PIL CITTÀ/PROV. (%)
Milano	46,91	61,399	47,41
Roma	38,54	98,176	87,23
Bologna	38,19	14,274	50,49
Cagliari	37,00	5,934	44,00
Firenze	31,79	11,665	44,59
Torino	28,97	26,088	47,42
Genova	28,27	17,535	82,32
Venezia	27,97	7,545	37,02
Napoli	14,42	14,195	32,65
Bari	13,72	4,486	18,29
Palermo	13,40	8,922	50,06
Quota PIL 11 città/Italia 21,16%	Media Italia 21,73	Tot. Italia 1.276,745	

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat e Banca d'Italia

2.3 La dimensione ambientale: l'insostenibilità della metropolizzazione non governata

Questo modello espansivo, orientato alla crescita economica, comporta significative conseguenze sul piano ambientale e territoriale che da una parte ne mettono in discussione la sostenibilità, e dall'altra rappresentano indicatori di un fabbisogno di governo del territorio che sia in grado di dare risposte alla domanda di politiche pubbliche che ne deriva.

Il consumo di suolo in Italia risulta essere cresciuto in proporzione diretta con il processo di metropolizzazione. I dati sul consumo di suolo relativi al decennio 1990-2000 danno conto della crescita media nazionale del 5,8%, mentre alcune province (tra cui Torino e Bologna) raggiungono un incremento del 10% (Ispra 2008). I dati evidenziano come tale incremento di consumo di territorio sia da imputare essenzialmente all'edilizia "di tipo residenziale discontinua e irregolare" (ibidem). La bassa densità di edificazione e la sua irregolarità sono la causa degli elevati costi dell'urbanizzazione in termini di consumo di suolo, imputabili all'assenza di pianificazione.

A questo proposito Magnaghi (2001) sottolinea come il processo di metropolizzazione trasformi il territorio in:

Spazi aperti che diventano, per immense conurbazioni, suolo edificabile. I territori sono stati sottratti alla loro natura storica di piccoli borghi, di tessuti rurali, agricoli, sia collinari che di pianura, e sono stati coperti da (...) una zonizzazione per grandi monofunzioni: grandi fabbriche, grandi movimenti pendolari, grandi quartieri dormitorio, grandi connessioni, grandi strutture di servizio, grandi centri commerciali e così via (p. 27).

Il consumo di suolo comporta un fabbisogno di governo di area vasta per diversi ordini di ragioni. La crescita esponenziale trasforma il territorio in una risorsa competitiva laddove la sua scarsità solleva competizione tra usi urbani e usi rurali⁹, tra usi abitativi e usi produttivi, o tra usi residenziali e usi di consumo (Cori, 1999). Questa dinamica competitiva, unitamente alla possibilità che ciascun territorio ha all'interno di un'area metropolitana di perseguire autonome strategie competitive, esprime quindi un fabbisogno di regolazione e pianificazione che non può che essere soddisfatto da istituzioni in grado di governare l'intero territorio interessato dal fenomeno.

I problemi di policy in attesa di risposta comportati dai processi di metropolizzazione non si limitano alla pur rilevante questione del consumo di suolo e della crescita economica. La sostenibilità del processo di metropolizzazione è messa in discussione anche dalla produzione di rifiuti urbani, che nelle aree metropolitane è maggiore che nelle aree meno urbanizzate, non solo in termini assoluti. I dati APAT (2008) mostrano come le 33 aree interessate da processi di metropolizzazione (corrispondenti all'incirca con le aree individuate da Basta, Morchio e Sanguineti), presentino “un pro capite medio di produzione (di rifiuti) pari a 604 kg abitante anno, sensibilmente superiore a quello registrato a livello nazionale nello stesso anno (553 kg*ab/anno)”. L'elevata produzione di rifiuti, com'è noto, pone problemi di governo relativi al loro smaltimento, i quali superano i confini del comune che i rifiuti produce e interessano aree ad esso contigue. In generale, nelle aree metropolitane si sollevano conflitti territoriali dovuti all'allocatione circoscritta di costi derivanti dalla necessità di garantire benefici diffusi.

2.4 La dimensione sociale: il fabbisogno di servizi

I costi sociali e le esternalità comportate dai processi di metropolizzazione non sono solo di carattere ambientale. Con l'espansione delle aree metropolitane si approfondiscono squilibri e disuguaglianze sociali ed emergono nuove forme di marginalità. Contemporaneamente le forme classiche di *welfare* proprie della società industriale e urbanizzata sono messe in

⁹ Il 95% dell'urbanizzazione nel decennio 1990-2000 è dovuta alla conversione di aree agricole (Di Gennaro e Innamorato, 2005).

discussione dall'imporsi di un modello di *workfare*, nell'ambito del quale gli strumenti dello stato sociale vengono gradualmente sostituiti da strumenti di incentivazione all'accesso al lavoro (anche precario) e da forme di economia sociale e informale (Jessop, 2002). Vicari Haddock (2004) sottolinea come:

Nelle aree urbane sono proporzionalmente più numerose quelle categorie di persone maggiormente esposte ai rischi di povertà: da un lato coloro che vivono dei molti lavori precari, a bassa qualificazione e part time, dall'altra le persone sole (...) che non dispongono di redditi adeguati. (p .127)

Il Rapporto Cittalia 2008 evidenzia peraltro come il sistema di welfare nazionale in Italia, fondandosi sulla spesa previdenziale e sanitaria, non sia attrezzato a rispondere ai problemi che caratterizzano le aree metropolitane, a causa di processi che le interessano quali "l'invecchiamento della popolazione, l'indebolimento delle reti sociali e familiari, i cambiamenti prodotti dai flussi migratori, il diffondersi di condizioni di precarietà e di impoverimento"(p. 142). Il ruolo residuale attribuito all'assistenza sociale nel welfare italiano "rende evidenti le fragilità e i limiti del sistema".

Il disagio sociale nelle aree metropolitane è un fenomeno complesso e multidimensionale, che non può essere limitato ai confini di fenomeni di esclusione sociale, ma è caratterizzato soprattutto dall'allargarsi di aree di vulnerabilità:

Il rischio legato all'espansione territoriale delle città metropolitane, alla concentrazione di disoccupazione e criminalità, insieme all'intensificarsi della disuguaglianza in termini di reddito e stili di vita, è quello della crescita di fenomeni di segregazione e separazione territoriale con un conseguente aumento delle differenti forme di marginalità sociale (Tortorella, 2010).

I problemi di natura sociale correlati ai processi di metropolizzazione in Italia sono raggruppati negli studi condotti dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica in tre dimensioni (DPS, 2006), che nel loro insieme sono indicatori di un fabbisogno di politiche integrate: la dimensione lavorativa, la dimensione socio-relazionale e la dimensione abitativa.

Secondo i dati del DPS, il disagio lavorativo sembra evidenziare uno squilibrio tra aree metropolitane (in particolare tra nord e sud), mentre i fenomeni di disagio abitativo e socio-relazionale sembrano essere direttamente collegati a fattori strutturali propri delle aree

metropolitane. Così il disagio di natura socio-relazionale¹⁰ risulta essere concentrato nell'ambito del comune centrale delle aree metropolitane. Situazioni di degrado abitativo¹¹ esistono invece, secondo il DPS, soprattutto nei comuni della prima e della seconda corona metropolitana. Questo evidenzia un fenomeno comune alle aree metropolitane italiane, che vede una progressiva espulsione di abitanti dai comuni centrali e una tendenza alla crescita demografica dei comuni della corona. Si calcola che tra il 1991 e il 2001 le tredici città italiane più popolate abbiano perso 680.000 abitanti (Berdini, 2008). Questo fenomeno è dovuto all'aumento dei valori immobiliari coincidente con l'espansione di servizi produttivi di natura terziaria all'interno della città (ibidem). Il processo di allontanamento di popolazione dai comuni metropolitani ha avuto luogo nel corso di tre decenni:

È questo ciò che si verifica tra il 1971 e il 2001 nelle 11 principali città italiane¹², dove con l'unica eccezione di Palermo, che registra una variazione positiva del 6,8%, la popolazione residente diminuisce, con percentuali che, nel caso di Torino, Milano, Venezia, Genova e Cagliari sono superiori al 25%, mentre sono più contenute a Roma e Bari (-8,5% e -11,4% rispettivamente). (Chiodini, 2010)

L'allontanamento di larghe fasce di popolazione (solitamente quelle più vulnerabili) dai comuni centrali delle aree metropolitane rappresenta forse il *trade off* più evidente dei vantaggi competitivi propri dei processi di metropolizzazione. Se infatti le aree metropolitane offrono a chi vi abita opportunità professionali, una elevata concentrazione di benessere, la possibilità di accesso a servizi rari, l'allontanamento dai centri cittadini comporta rischi di ghettizzazione e marginalizzazione, oltre che elevati costi economici e ambientali per l'espansione del pendolarismo congiunta con la perdurante prevalenza del trasporto privato su gomma. Il fenomeno del pendolarismo segue tendenze differenti nelle diverse aree metropolitane italiane. Mentre in alcune di esse si evidenzia una netta crescita della mobilità in ingresso verso le città, in altri casi si osserva un lieve decremento. In generale la stima operata da Cittalia (tab.3) mostra come, anche se in forma differenziata, il pendolarismo sia un fenomeno in aumento. Le dinamiche di incremento o decremento del pendolarismo sono riconducibili ai modelli insediativi e produttivi all'interno delle aree metropolitane (Cittalia,

¹⁰ Tale dimensione è misurata attraverso "indicatori relativi alla percentuale di anziani, di famiglie senza nucleo e di persone divorziate, separate, o vedove" (DSP, 2006).

¹¹ Il degrado abitativo viene rilevato attraverso indici quali la mancanza del telefono, dell'impianto di riscaldamento, dei servizi igienici, dell'acqua calda, considerati come fattori di inadeguatezza e disagio abitativo (DSP, 2006).

¹² Si fa riferimento a un campione di 11 città italiane, localizzate lungo tutto il territorio nazionale: Torino, Milano, Genova, Bologna, Venezia, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Palermo e Cagliari.

2010), e dunque alla allocazione di abitazioni e servizi e alla esistenza o meno di poli attrattori provinciali (ibidem), individuabili in base alla “presenza nel comune di un *surplus* di posti di lavoro evidentemente non coperto totalmente dalla popolazione residente nel comune”.

Se il saldo della popolazione dei comuni metropolitani tra il 1971 e il 2008 continua ad essere negativo, è però possibile osservare a partire dal 2005 segnali di controtendenza attribuibili a diversi fattori, legati all’immigrazione e alla deindustrializzazione delle città.

Tab.3: Stima dei flussi pendolari residenza-lavoro con destinazione le città metropolitane

CITTÀ	FLUSSI PENDOLARI SULLE CITTÀ (MIGLIAIA)			VARIAZIONE 01-OGGI	
	1991	2001	2009 (stima)	N (migliaia)	%
Bari	40,8	34,2	36,0	1,8	5,3%
Bologna	55,1	53,4	53,0	-0,4	-0,7%
Cagliari	29,7	35,1	35,0	-0,1	-0,3%
Catania	36,1	38,6	38,0	-0,6	-1,6%
Firenze	60,6	53,6	56,0	2,4	4,5%
Genova	24,1	22,0	24,0	2,0	9,1%
Messina	6,5	6,2	6,0	-0,2	-3,2%
Milano	212,0	192,5	207,0	14,5	7,5%
Napoli	97,6	87,6	89,0	1,4	1,6%
Palermo	18,2	22,7	24,0	1,3	5,7%
Reggio Calabria	5,2	4,5	5,0	0,5	11,1%
Roma	106,7	126,9	138,0	11,1	8,7%
Torino	133,0	117,7	125,0	7,3	6,2%
Trieste	6,6	6,3	7,0	0,7	11,1%
Venezia	34,7	32,1	33,0	0,9	2,8%
Totale	866,9	833,4	876,0	42,6	5,1%

Fonte: Cittalia, 2010

Dal 2001 si assiste ad una nuova inversione di tendenza: la popolazione residente nelle grandi città torna, in genere, ad aumentare, dando origine ad un fenomeno di re-urbanizzazione. Si tratta di un fenomeno legato, in larga misura, al forte incremento dei tassi migratori stranieri ed al quale contribuiscono anche il livello nuovamente contenuto del costo del denaro da un lato e la nuova grande disponibilità di aree produttive o industriali ormai dismesse dall’altro. (Chiodini, 2010)

2.5 Il fabbisogno di governo dei processi di metropolizzazione

I rischi comportati dai processi di metropolizzazione non governati sono noti e ben rappresentati dai gravissimi problemi sociali e ambientali che affliggono gli enormi agglomerati urbani in Europa e nel mondo. Questi processi di crescita incontrollata sono stati tematizzati come gigantismo urbano, urban sprawl, ville eclatèe, megalopoli, a rappresentare la diffusione disordinata di un'urbanizzazione non sostenibile. Ad oggi il caso italiano sembra essere al riparo dal manifestarsi delle conseguenze più gravi della metropolizzazione non governata. Questo si deve in primo luogo al tessuto urbano italiano e al policentrismo delle sue aree metropolitane, e in secondo luogo al ritardo che caratterizza il fenomeno in Italia rispetto ad altre realtà in Europa e nel mondo. Negli USA il fenomeno veniva riconosciuto fin dalla metà del XIX secolo¹³, mentre in Italia il tema entrerà nel dibattito scientifico prima, e pubblico poi, a più di cento anni di distanza.

Questo non implica però che i processi di metropolizzazione in Italia possano non essere governati. L'assenza di pianificazione e regolazione comporta elevati costi economici, sociali e ambientali. Gli studi di Robert Burchell e del TCRP¹⁴ (Transit Cooperative Research Programme) sugli USA mostrano come una crescita controllata assicuri “un risparmio complessivo di suoli del 25% senza impatti significativi sul mercato delle abitazioni, (...) un risparmio dell'11,8% nelle infrastrutture stradali locali, un risparmio del 7% dei costi per i servizi locali; un risparmio del 6% dei costi di sviluppo immobiliare” (Gibelli e Salzano, 2006; p. 93). I problemi di policy evidenziati in questo paragrafo danno conto di come il fabbisogno di governo emerso negli studi sugli USA possa essere considerato in termini analoghi nel caso italiano. Resta tuttavia aperto il dibattito su quali strumenti siano più adatti a dare risposta alle sfide comportate dai processi di metropolizzazione

¹³ Il primo documento in cui emerge la consapevolezza dell'esistenza di una città più estesa di quella legalmente riconosciuta è quello apparso nel “New England Gazetteer” del 1846, nel quale si afferma che Boston, “per la sua limitata estensione municipale, sembra piccola, ma in realtà una dozzina di città limitrofe come Quincy, Dorchester, Milton, Roxbury (...) sono sue componenti a tutti gli effetti”. (Bartaletti, 2009, p. 17)

¹⁴ Tali studi sono stati condotti con tecniche econometriche comparando in forma sperimentale scenari di metropolizzazione governata e non governata negli USA.

3. La riforma istituzionale tra ipotesi funzionali e strutturali

3.1 L'area metropolitana nell'agenda politica italiana

I problemi di governo di aree territoriali caratterizzate da un diffuso processo di urbanizzazione non emergono di recente. Già negli anni cinquanta vengono emessi decreti ministeriali per la formazione di piani territoriali intercomunali a Torino e a Milano. Con ciò si riconosceva che i problemi di pianificazione interessavano territori più vasti di quello di pertinenza del comune centrale. Già tali decreti tuttavia rimasero inattuati, a causa del potere di veto attribuito a ciascuno dei comuni interessati dai piani. (Rotelli, 1999)

La necessità di attivare linee di azione pubblica in risposta ai problemi di policy sollevati dai processi di metropolizzazione si esplicita nel dibattito politico italiano a partire dalla fine degli anni sessanta. In particolare è il Progetto 80, testo preliminare al Programma Economico Nazionale 1971/1975, a portare alla luce nel dibattito politico il tema delle aree metropolitane, facendo di esse la base per la programmazione economica e infrastrutturale italiana degli anni settanta. Il progetto si basava sulla consapevolezza che lo sviluppo urbano sarebbe stato il tratto dominante nei mutamenti del Paese negli anni successivi, e proponeva di dare “un ordinato assetto metropolitano allo sviluppo di grandi città” (Ruffolo e Barca, 1970). Tale assetto era basato sulla produzione di politiche di regolazione del territorio, politiche infrastrutturali, politiche dei trasporti attraverso la costituzione di un “sistema di città” che avrebbe dovuto coprire l'intero territorio nazionale. Il Progetto 80, anch'esso inattuato, vedeva nella distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni (che ancora non erano state istituite) la risposta istituzionale ai processi di metropolizzazione.

Contrariamente a quanto auspicato dagli estensori del Progetto 80, tuttavia, l'attuazione della riforma regionale non avrebbe dato luogo a una istituzione di livello *meso*, in grado di rappresentare una forma di governo intermedia tra il livello di prossimità e quello nazionale. La regionalizzazione, al contrario, secondo alcune interpretazioni si sarebbe risolta in una nuova forma di centralismo regionale, laddove essa “fu disgiunta da qualsiasi contemporanea riforma autonomistica dei governi locali” (Rotelli, 1999). Eppure il fabbisogno di un livello istituzionale di grado intermedio è percepito nel dibattito politico e nella letteratura scientifica in Italia fin da prima dell'attuazione della riforma regionale. Sostiene Rotelli (ibidem) che “nel 1961 erano già presenti gli elementi costitutivi dell'esigenza di un ordinamento differenziato delle aree metropolitane in Italia”.

Si possono indicare due principali problemi di policy cui è possibile ricondurre l'ingresso

nell'agenda politica italiana del tema relativo alle esigenze di governo delle aree metropolitane (ibidem).

- Un problema di legittimazione democratica. L'assenza di una istituzione di livello metropolitano comporta che decisioni riguardanti politiche pubbliche rilevanti per la popolazione dell'intera area vengano prese solo dal comune centrale del capoluogo. I cittadini dei comuni dell'area circostante in questo caso non partecipano "né all'elezione di quell'organo, né al processo decisionale relativo", ponendo un problema di deficit di legittimazione democratica dei processi decisionali.
- Un problema di efficace allocazione di costi e benefici. Tale problema si pone in quanto il comune centrale paga i costi di servizi pubblici di cui usufruiscono in parte significativa cittadini di altri comuni che, quindi, rappresentano un peso sul bilancio comunale pur non contribuendovi attraverso l'imposizione fiscale e tariffaria.

L'analisi istituzionalista a sua volta dà conto di come la costituzione di enti di livello intermedio entri nelle agende politiche sulla base di una necessità di composizione di esigenze contrastanti di regolazione impersonale e di adattamento ai contesti locali:

Collocandosi "in mezzo" - tra il micro e il macrolivello - le istituzioni intermedie sono, da un lato, in grado di realizzare forme di standardizzazione che consentono la realizzazione di economie di scala nella produzione di beni collettivi e, dall'altro, l'adattamento alle specificità locali e la valorizzazione delle risorse presenti al microlivello. Quindi, sono sufficientemente distanti dal microlivello per generare tendenze neghentropiche e governare le interdipendenze esistenti tra differenti ordini regolativi locali, ma anche sufficientemente prossime ad esso per non erodere le relazioni personali e idiosincratiche che cementano ogni singolo ordine regolativo locale. (Lanzalaco, 2003; p. 17)

Alcune sperimentazioni di governo di area vasta, tra cui quella dei comprensori, realizzata negli anni 70, non avrebbero avuto successo in ragione della loro natura spontanea e scarsa regolazione. Le regioni, per parte loro, si erano caratterizzate come già visto come nuove istituzioni centrali più che come enti intermedi.

Se l'esistenza di un fenomeno metropolitano e la necessità di produrre risposte di policy ai problemi (e alle opportunità) cui esso dà luogo sono dati da tempo largamente acquisiti, la natura di queste risposte è - come si è osservato (cfr. par. 1) - oggetto di controversie ancora aperte. Tali controversie fanno riferimento alle differenti soluzioni adottabili rispetto ai molteplici dilemmi cui la riforma istituzionale dovrebbe fare fronte. Secondo Merloni (1985) tali nodi problematici riguardano:

- il numero dei livelli di governo (uno o due?)
- la forma di governo (eletto o di secondo grado?)
- le caratteristiche dell'autorità metropolitana (di tipo unitario o associativo?)
- le funzioni da attribuire a tale autorità (strategiche o operative?)
- la delimitazione territoriale dell'area.

La molteplicità di possibili soluzioni a questi nodi problematici ha caratterizzato il dibattito pubblico sulle aree metropolitane alla vigilia dell'approvazione della legge 142 del 1990, tra sostenitori della tesi "strutturale" e sostenitori dell'approccio della "scelta pubblica" e dell'impostazione neoregionalista. Tale dibattito - ancora aperto - vede i primi sostenere la necessità di una riforma istituzionale e di una ridefinizione dei livelli di governo, motivata principalmente con i due argomenti sopra richiamati, mentre i secondi e i terzi si esprimono in favore di una soluzione di carattere "funzionale", nella convinzione che il coordinamento spontaneo degli attori di policy attraverso forme di governance inclusiva possa garantire un più efficace governo dell'area vasta (Dente 1990; Lefèvre 1998; Rotelli, 1999; d'Albergo, 2003 e 2009; Kubler e Heinelt, 2005; Lefèvre 2009). Tra questi ultimi si pone Urbani (1988) che, a partire da argomentazioni relative alla difficoltà di delimitazione di aree per definizione mutevoli e dinamiche come quelle interessate da processi di metropolizzazione, nega l'opportunità stessa della creazione di autorità metropolitane. Urbani afferma infatti che "data la dinamicità territoriale delle grandi città non esiste autorità metropolitana, espressione di interessi locali, che possa governare un'area in continua espansione" (p. 174). Facendo proprio il punto di vista neoregionalista, Urbani propone quello regionale come livello di governo adatto a produrre politiche pubbliche di scala metropolitana: "la conseguenza di tale assunto è che, poiché la metropoli industriale tende inevitabilmente a creare un sistema policentrico metropolitano regionale, è al livello regionale che occorre fare riferimento ai fini del governo della città metropolitana" (ib). La tesi neoregionalista si afferma nel corso degli anni ottanta anche a seguito della soppressione del *Greater London Council* che, seppur conseguente a conflitti di natura politica tra governo nazionale e governo metropolitano¹⁵, viene letta come dimostrazione dell'inevitabile fallimento della soluzione strutturale per quest'ultimo. Come a Londra infatti Urbani propone la scomposizione del comune capoluogo, il cui *gigantismo* lo rende "incapace di garantire un adeguato livello di erogazione dei servizi personali" e a cui si propongono "correzioni nel senso della suddivisione del suo territorio in altrettanti comuni che per identità storiche, residenziali o industriali possano assumere caratteristiche autonome di nuovi enti primari" (p. 175). Tali comuni avrebbero organizzato il governo di area vasta sulla base di strumenti associativi di natura volontaria e flessibile fermo restando però che "la scelta

¹⁵ L'autorità metropolitana di Londra è stata infatti ricostituita nel 2000 attraverso la *Greater London Authority*.

della soluzione più adeguata dovrebbe essere affidata alle regioni”, in un assetto istituzionale in cui il ruolo delle province non viene messo in discussione, essendo le loro funzioni nelle aree metropolitane “non diverse da quelle assegnate alle altre province sul territorio nazionale, tranne naturalmente per le materie che presentano problemi peculiari, come l’urbanistica” (p. 181).

Una soluzione radicalmente diversa è quella proposta dal punto di vista strutturalista, cui tra gli altri dà voce Merloni (1985) interpretando la riforma metropolitana come strumento di canalizzazione istituzionale di conflitti altrimenti ingovernabili. In particolare Merloni propone una soluzione che attribuisca all’area metropolitana competenze principalmente in materia di gestione del territorio e allocazione di servizi e attività produttive, individuando in questi processi decisionali le fonti di conflitto intra-metropolitano più significative:

Se il ruolo principale dell’autorità metropolitana è quello della pianificazione di area vasta, cioè dell’adozione di scelte di localizzazione, è preferibile la soluzione del governo unitario, munito di investitura elettorale diretta e quindi di una sufficiente autorità per dirimere conflitti esistenti all’interno dell’area metropolitana. Una tale soluzione, poi, crea un meccanismo di rappresentanza diretta dei cittadini dell’area metropolitana, senza posizioni di privilegio per l’area centrale (p. 190).

La proposta elaborata da Merloni è quindi quella di un governo unitario ed eletto dell’area metropolitana, articolata in due livelli di governo nell’ambito dei quali i comuni metropolitani sarebbero dotati di larghi spazi di autonomia, ma il livello superiore di governo sarebbe dotato di risorse sufficienti a dirimere la conflittualità:

Si ha l’impressione che i sostenitori dell’unico livello per evitare conflitti abbiano finito per confondere le cause con gli effetti e per non identificare correttamente la fonte dei conflitti (contrasto di interessi sulle localizzazioni). In tal modo il problema è rimasto (...) o è semplicemente rinviato. Da quanto detto si può concludere, sul punto, che proprio il ragionamento sui conflitti porta alla necessità di un secondo superiore livello di governo, dotato di poteri sufficienti per risolverli. E che quindi sia preferibile dare veste istituzionale ai conflitti, trovando nel contempo strumenti e procedimenti di risoluzione (p. 189).

In questo contesto la soluzione a uno dei nodi problematici propri della riforma metropolitana, quello che riguarda l’attribuzione ad essa di funzioni strategiche o funzioni operative, starebbe

nella distribuzione di esse tra i due livelli, laddove al secondo livello sarebbero attribuite principalmente funzioni strategiche e alcune funzioni operative “che per loro caratteristiche intrinseche richiedono dimensioni territoriali ampie (trasporti, grande viabilità, tutela dell’ambiente ecc.)”. La distribuzione delle competenze sarebbe secondo Merloni anche utile a definire la delimitazione dell’area metropolitana, altro elemento problematico sulla strada della sua costituzione, poiché “rilevante ai fini della delimitazione territoriale è il mix di funzioni strategiche e operative attribuite all’autorità metropolitana. Se prevalgono le prime l’area può essere più estesa. Se sono importanti le seconde, è utile restringere l’area intorno ai naturali bacini di utenza dei servizi”.

3.2 La riforma metropolitana: la dimensione normativa

3.2.1 La legge 142/1990

La produzione legislativa in Italia in relazione alle aree metropolitane ha origine con la legge 142/1990. In essa si individuavano due livelli di amministrazione locale: la città metropolitana e i comuni, e si definivano come organi della città metropolitana il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana ed il sindaco metropolitano. La legge indicava in un anno il periodo entro cui si sarebbero dovute stabilire le nuove delimitazioni delle aree metropolitane, nell’ambito delle quali si prevedeva la possibilità di fusione dei comuni dell’hinterland oltre che lo scorporo del comune capoluogo. Le funzioni dell’area metropolitana introdotte dalla riforma erano elencate come segue (art. 19):

- a) pianificazione territoriale dell’area metropolitana;
- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell’ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

La legge 142 indicava come aree metropolitane Roma, Milano, Genova, Napoli, Torino, Bologna, Firenze, Venezia e Bari. L’individuazione delle aree metropolitane seguì criteri non solo di natura geografica e statistica, ma anche politica. Le ultime quattro aree, infatti, furono oggetto in parlamento “di uno scambio *alla pari* tra i due maggiori partiti politici” (Rotelli,

1999). Altre cinque aree metropolitane sono state individuate dalle Regioni Autonome: Trieste, Cagliari, Palermo, Messina e Catania. La legge 42/2009 avrebbe successivamente istituito anche la quindicesima area metropolitana, quella di Reggio Calabria.

L'individuazione del numero e della distribuzione delle aree metropolitane rappresenta di per sé una scelta forte nel dibattito sulle modalità di loro costituzione in relazione alla redistribuzione di competenze rispetto ai livelli di governo pre-esistenti. Su questo punto emerge con evidenza come l'istituzione di autorità di livello metropolitano sia fonte di controversie tra gli attori coinvolti, laddove l'UPI avrebbe successivamente presentato un progetto di legge¹⁶ “rivolto a ridurre il numero dei governi metropolitani lungo la penisola” (Lanza e Spalla, 2008), con l'obiettivo di tutelare l'ente provinciale e di ampliarne le competenze, e al contrario l'ANCI avrebbe nel 2003 elaborato un progetto di legge¹⁷ per l'istituzione immediata di autorità metropolitane non solo nelle nove aree individuate dalla legge 142, ma anche nelle altre successivamente individuate dalle regioni autonome: “esso puntava alla costituzione immediata delle Città metropolitane, sommando le nove aree metropolitane individuate dal legislatore statale fin dal 1990 a quelle indicate da leggi regionali” (Lanza e Spalla, 2008).

Uno dei limiti più evidenti della legge 142/1990 restava comunque quello di attribuire alle regioni un ruolo diretto nella delimitazione delle aree (“sentiti i comuni”), prescrivendo loro “una successione cronologica degli adempimenti invertita rispetto a quella necessaria per un esito positivo della difficile operazione” (Rotelli, 1999). Tale successione infatti prevedeva la delimitazione dell'area metropolitana entro un anno, il riordino territoriale dei comuni entro diciotto mesi e nessuna scadenza per la distribuzione delle funzioni tra città metropolitana e comuni, laddove la norma lasciava loro esclusivamente le funzioni “non attribuite espressamente all'area metropolitana” (ib). Le regioni, che nel giro di quattro legislature non avevano delegato funzioni agli enti locali come previsto dal dettato costituzionale, neppure attuarono la riforma metropolitana. Tra il 1990 e il 2000 solo Veneto, Emilia Romagna, Liguria, Toscana e Sicilia hanno emanato leggi regionali che hanno definito la delimitazione territoriale delle proprie aree metropolitane (Campilongo, 2005).

Peraltro, la legge 142 indicava criteri complessi (per quanto opportuni) per la delimitazione delle aree il cui parametro veniva indicato non nella “vicinanza fra comuni” bensì nelle “interdipendenze che si creano in ordine alle attività economiche, sociali e culturali” (Lanza e Spalla, 1998; p. 110). Questa scelta “rende molto più complicato il compito della loro

¹⁶ Tale Progetto di Legge è denominato «Individuazione delle funzioni fondamentali e adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni della legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 a norma dell'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

¹⁷ DDL per la costituzione delle Città Metropolitane «Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata» (a cura di Francesco Merloni, Stefania Dota, Veronica Nicotra).

delimitazione, poiché di gran lunga più difficilmente individuabili sono i criteri che attestino una reale interdipendenza relazionale tra i poli di un territorio” (ibidem; p. 111). Di fronte alla complessità del compito, le regioni si sono dimostrate non in grado o non interessate a produrre risposte, presumibilmente perché preoccupate da dinamiche di redistribuzione di potere che sarebbero derivate dall’istituzione di autorità di livello metropolitano:

I governi regionali hanno visto con sospetto le autorità metropolitane perché esse avrebbero causato una notevole riduzione del proprio potere ‘contrattuale’; infatti, le aree metropolitane sono il cuore pulsante, prima che dell’intera nazione, di ogni Regione, perciò le amministrazioni regionali possono esercitare più potere contrattando le proprie politiche con i singoli Comuni dell’area piuttosto che con un soggetto forte come la Città metropolitana. (ibidem; p. 113)

3.2.2 Dalla legge 436/1993 al Testo Unico

Successivamente, con la legge 436/1993, si prorogò di un altro anno la scadenza per la delimitazione delle aree metropolitane. Ma soprattutto, questa legge sostituì la parola “procede” (con riferimento alla definizione delle aree da parte della regione) con la dicitura “può procedere”. Questo rese facoltativa quella riforma strutturale che secondo la legge 142 avrebbe dovuto essere obbligatoria. La riforma della legge 142, avvenuta attraverso la legge 265/1999 (che sarebbe poi stata accolta nel Testo Unico degli Enti Locali), avrebbe tentato di accelerare il processo di costituzione delle aree metropolitane attribuendo il compito della loro definizione direttamente agli enti locali interessati e stabilendo che:

Il sindaco del comune capoluogo e il presidente della provincia convocano l’assemblea degli enti locali interessati. L’assemblea, su conforme deliberazione dei consigli comunali, adotta una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l’organizzazione, l’articolazione interna e le funzioni. (art. 2)

La proposta scaturita da tale assemblea sarebbe poi stata sottoposta a referendum nei comuni interessati, e sarebbe stata valida se avesse ottenuto una maggioranza di voti favorevoli almeno nella metà più uno di tali comuni. Un procedimento che, pur avendo il merito di decentrare il processo decisionale in materia di innovazione istituzionale, non ha reso il processo meno farraginoso né ha limitato il numero di soggetti dotati di potere di veto nell’implementazione della riforma, non sortendo quindi i risultati sperati.

Il problema della istituzione delle aree metropolitane è peraltro strettamente connesso a quello relativo al destino delle province rispetto all'istituzione di un nuovo livello di governo, in particolare resta irrisolto il nodo rispetto al rapporto tra territorio della provincia e territorio metropolitano. Rispetto a questo la legge 142 è vaga, né le leggi successive si sarebbero dimostrate più chiare:

Laddove l'area metropolitana fosse coincisa esattamente con il territorio di una circoscrizione provinciale, la Provincia si sarebbe configurata come autorità metropolitana. Si tratta, in breve, di una mera conversione dell'ente provinciale in autorità metropolitana. Qualora l'area metropolitana non coincida con il territorio provinciale, la legge prevede che si proceda «alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove Province (...) considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova Provincia» (Lanza e Spalla, 2008; p. 158).

3.2.3 Dalla riforma del Titolo V alla legge 42/2009

A dispetto della sua difficile attuazione, la riforma istituzionale ottiene nel 2001 una legittimazione costituzionale, quando le aree metropolitane in virtù della riforma del Titolo V della Costituzione vengono assunte al rango di enti autonomi alla pari di regioni, province e comuni. Neppure la riforma costituzionale però sembra aver accelerato il processo di attuazione delle aree metropolitane in Italia. Recentemente si è tornati a intervenire attraverso iniziative legislative di livello nazionale.

Già nel 2007 un disegno di legge delega approvato dal governo aveva previsto nuove procedure per l'istituzione delle città metropolitane. Il progetto sarebbe divenuto legge nella legislatura successiva, come norma transitoria della legge 42/2009 sul federalismo fiscale. In essa si prevede che, in attesa “della disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane che sarà determinata con apposita legge”, le città metropolitane *possono* essere istituite (rimane quindi la facoltatività) sulla base di una proposta che spetta (art. 23, comma 2):

- a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia;
- b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione;
- c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

La regione, cui viene attribuito un ruolo consultivo, esprime un parere solo parzialmente vincolante. Inoltre, è previsto un referendum tra i cittadini dei comuni interessati sulla proposta di istituzione dell'area metropolitana. Per tale referendum non è previsto quorum in caso di parere favorevole da parte della regione (o in assenza di parere), mentre un quorum del 30% è previsto in caso di parere contrario della regione. L'area metropolitana, una volta istituita, sarà governata da "un'assemblea rappresentativa, denominata «consiglio provvisorio della città metropolitana», composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia". Una ulteriore novità della legge 42 è quella di garantire all'area metropolitana, così come agli altri enti locali, autonomia tributaria ed impositiva.

La complessità del procedimento resta uno degli elementi ostativi all'istituzione delle città metropolitane, esposte ai reciproci veti derivanti dalla mancanza di una attribuzione chiara di competenze (e di relativa autorità) e di limiti temporali relativi alla sua realizzazione. Su questo anche il recente DDL del 2007 e la successiva legge 42/1990, sono state sottoposte a critiche poiché:

Il trattamento di un problema specifico e irrisolto qual è da decenni quello del governo delle aree metropolitane, risulta insoddisfacente in quanto ancora una volta si approssima alla provincia una realtà che ha il suo fuoco nel comune capoluogo e un carattere fundamentalmente intercomunale. (...) Occorre evitare il rischio che le città metropolitane nascano o troppo grandi o troppo piccole, o "fotocopia", connesso all'automatica sostituzione della Provincia, e cogliere l'opportunità non solo di dare finalmente un governo adeguato alle aree metropolitane ma anche di razionalizzare le province rispetto ai fenomeni metropolitani (Ferri, 2008; p. 249).

La riforma prevista dalla legge 142 e da quelle successive, per quanto inapplicata e resa facoltativa dalla legge 436/93 in poi, resta un punto di svolta nell'ordinamento degli enti locali italiani, soprattutto perché, almeno dal punto di vista normativo, interviene nel dibattito tra "strutturalisti" e "funzionalisti" optando nettamente per una riforma di struttura orientata a dare regole e governo all'area vasta piuttosto che ad affidarsi a forme spontanee di coordinamento e governance. Se però la produzione normativa ha scelto un'opzione, le risposte locali non hanno risposto affatto adattandosi attraverso processi isomorfici, ma al contrario dando vita a un processo allomorfico di differenziazione delle risposte locali, nell'ambito della quale sembra aver prevalso una visione di natura funzionale e intercomunale della governance metropolitana. L'affermazione di questa prospettiva si evidenzia anche in interventi di policy di livello nazionale che promuovono la diffusione di forme di pianificazione

strategica nelle aree metropolitane (con delibera CIPE 20/04; cfr par. 4), orientate più a promuovere competitività economica che democrazia locale e equa allocazione di risorse e servizi.

Tab.4 La legislazione sulle aree metropolitane in Italia.			
legge	Competenza attuativa	volontarietà	funzioni
Legge 142/1990	Regione	no	La legge regionale, nel ripartire fra i comuni e la città metropolitana le funzioni amministrative, attribuisce alla città metropolitana, oltre alle funzioni di competenza provinciale, le funzioni normalmente affidate ai comuni quando hanno peculiare carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana (art.19)
Legge 436/93	Regioni	si	
Legge 265/1999	Enti Locali interessati, su proposta del sindaco del Comune capoluogo e del presidente della provincia	si	La città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della provincia; attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali. (art.5)
Legge Costituzionale 3/2001		no	Principio di sussidiarietà
legge 42/2009	a) al comune capoluogo congiuntamente alla provincia; b) al comune capoluogo congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione; c) alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione. (art.23)	si	Le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana Sono altresì considerate funzioni fondamentali della città metropolitana, con riguardo alla popolazione e al territorio metropolitano: 1) la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; 2) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; 3) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

3.3 Il governo dell'area vasta oltre l'area metropolitana

Le politiche di rispazializzazione del governo locale non possono essere ricondotte esclusivamente alla istituzione delle aree metropolitane. È opportuno sottolineare come il tema delle istituzioni intermedie sia affrontato dalla legge 142/1990 anche nei termini della istituzione di forme di coordinamento intercomunale che sembrano aver avuto ben più successo della riforma istituzionale metropolitana, presumibilmente perché esse non hanno implicato una redistribuzione di competenze e poteri tra attori istituzionali. La legge al contrario fornisce ai comuni strumenti di natura funzionale e volontaria per il governo del territorio: le convenzioni, i consorzi, gli accordi di programma e soprattutto le unioni di comuni conoscono a partire dalla loro istituzione una grande diffusione su tutto il territorio nazionale, venendo incontro ai fabbisogni di governo di aree policentriche ma con densità di urbanizzazione minore rispetto alle aree metropolitane:

Un punto a vantaggio delle Unioni è quello di incrementare il senso della comunità. Questo è un aspetto importante: valorizzano il senso del locale, confutano l'idea che vivere nei piccoli centri vuol dire avere meno servizi. (...) Le Unioni sono avvertite come una risposta allo spopolamento, un segnale della volontà di chi amministra, di chi fa politica, di occuparsi non solo del territorio, ma anche di invertire il processo di allontanamento dello sviluppo dai piccoli centri. (Cittalia, 2007; p .5)

L'istituzione di queste forme di coordinamento intercomunale sta a testimoniare come il tema della riforma delle istituzioni intermedie (o della loro creazione) non sia solo relativo alle aree caratterizzate da alta densità di urbanizzazione, ma sia una questione che interessa l'intero territorio nazionale.

Tab. 5. Forme di coordinamento intercomunale					
tipologia	volontarietà	Soggettività giuridica e natura	controllo	Partecipazione dei cittadini	Numero di funzioni e/o servizi
Convenzione (art.30 Tuel)	Sì (in alcuni casi obbligatorie)	No, si tratta di coordinamento operativo	Controllo diretto di ogni singolo comune	Le stesse possibilità che si hanno verso i comuni	Prestabilito, spesso monofunzionale
Consorzio (art. 31 Tuel)	Sì (in alcuni casi obbligatorie)	Sì con caratterizzazione aziendale	Controllo dei Comuni nell'assemblea dei soci in base a quota di partecipazione, problemi di agenzia	Cittadini-utenti	Prestabilito, spesso monofunzionale
Accordo di programma (art.34 Tuel)	sì	Accordo tra enti pubblici per la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di intervento			Monofunzionale
Unione di Comuni (art.32 Tuel)	Sì	Sì, è un ente locale	Organi composti da sindaci, consiglieri e assessori dei comuni che la costituiscono	Scarsi strumenti di partecipazione dei cittadini	Plurifunzionale
Fonte Fiorillo e Robotti, 2004					

4. Le risposte differenziate ai fabbisogni di governo dell'area metropolitana

Come in altre realtà europee, anche in Italia sembra fin qui aver prevalso la tendenza a dare risposte ai problemi di policy comportati dalla metropolizzazione più attraverso il ricorso a forme di organizzazione spontanee e differenziate che attraverso l'adattamento isomorfo alle soluzioni istituzionali indicate dalla legislazione nazionale. Così, se l'attuazione delle riforme metropolitane su livello nazionale rimane inattuata, è possibile osservare in tutte o quasi le aree metropolitane indicate dalla legge delle linee di azione volte a introdurre forme di governo dell'area vasta. Queste forme di governo fanno ricorso a risorse e strumenti offerti dal contesto istituzionale nazionale ed europeo, quali i fondi strutturali e gli strumenti di programmazione negoziata, oltre che gli strumenti istituzionali forniti agli enti locali attraverso i processi di decentramento attivati con le riforme della pubblica amministrazione negli anni novanta (Allulli, 2010). Le forme di governance territoriale attivate nelle aree metropolitane, così, possono essere categorizzate a partire da due variabili principali:

- la prima, relativa alla dimensione istituzionale, pone le forme di governance in un continuum ai cui poli sono situate le soluzioni "funzionali" da una parte, e le soluzioni "strutturali" dall'altra. Le prime sono orientate all'output, dunque all'ottenimento di obiettivi di policy e optano quindi per strumenti che si esauriscono con essi e non sono destinati a stabilizzarsi nel tempo. Le seconde sono invece orientate a strutturare istituzioni stabili per delineare una nuova forma di governo del territorio;

- la seconda variabile è invece relativa alla dimensione di "processo" delle forme di governance, quindi alle caratteristiche assunte dai processi decisionali, al tipo di attori coinvolti ed esclusi, agli output di policy prodotti. Mutuando le categorie proposte da Jessop (2002) in materia di governance del territorio, si possono individuare diverse modalità di questa variabile: nell'ambito delle soluzioni di governance nelle aree metropolitane italiane è possibile individuare soluzioni di natura neoliberista, neocorporativa, neostatista.

Prendendo in esame alcuni modelli di governance territoriali adottati in diverse aree metropolitane italiane, si intende dare conto di come la risposta a problemi di policy comuni abbia fin qui seguito una tendenza allomorfo più che isomorfo, dando luogo a una varianza che evidenzia il fallimento del tentativo di riforma derivato dalla legge 142 del 1990.

4.1 La pianificazione del territorio come strumento di governo metropolitano

Come evidenziato da Rosso e Debernardi (2007), la pianificazione dell'uso del territorio è uno degli strumenti più diffusi di governo delle aree metropolitane. La sua salienza è confermata dal fatto che i primi tentativi di dare luogo a forme di coordinamento metropolitano hanno riguardato proprio i piani territoriali, pur non conseguendo i risultati sperati in ragione del potere di veto attribuito ai comuni (cfr par. 3). Si è già osservato come nell'economia globale il territorio si configuri come "risorsa competitiva" (Agustoni, Veraldi, Giuntarelli, 2007) e il consumo di suolo rappresenti uno dei più salienti problemi di policy cui i governi di livello metropolitano sono chiamati a dare risposta. Sulle politiche relative all'uso del territorio dunque si esercita competizione e redistribuzione, rendendo le questioni ad esse collegate spesso significativamente rilevanti nell'agenda di policy urbana. Esse sono definite da Crosta (cit. in Della Porta, 2007) come:

l'insieme delle attività pubbliche che riguardano le trasformazioni (fisiche) del territorio operate sia da soggetti pubblici che privati in un'ottica di coordinamento (cioè in un'ottica di assetto del territorio nel suo complesso...), in un contesto di pianificazione (locale).

Anche il processo di diffusione di forme di coordinamento di area vasta in tema di pianificazione del territorio giunge a un punto di svolta con la legge 142/1990 che, oltre a prevedere l'istituzione della città metropolitana, istituisce diversi strumenti di pianificazione del territorio. Tra questi il più significativo risulta essere il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (art. 15, comma 2). Tramite questo strumento la pianificazione del territorio viene annoverata tra le competenze delle province, sia pure in termini generali. Ad esse è infatti attribuito il compito di individuare "le diverse destinazioni del territorio in relazione alla prevalente vocazione delle sue parti", nonché "la localizzazione di massima delle maggiori infrastrutture e delle principali linee di comunicazione" e "le aree nelle quali sia opportuno istituire parchi o riserve naturali". Ancora una volta però la legge prevede uno strumento in termini generali, attribuendo poi alle regioni un ruolo decisionale nella fase attuativa. Con il Dlgs 112/1998 si stabilisce che "la Regione, con legge regionale, prevede che il piano territoriale di coordinamento provinciale (...) assuma il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, della difesa del suolo" (art. 57). Questo avviene nel contesto immutato di una legislazione che nel 1977, con il DPR n. 616 aveva attribuito alle regioni la disciplina dell'uso del territorio.

Se questo elemento ha comportato una certa varianza nel ruolo attribuito al PTCP nella pianificazione del territorio da regione a regione (Formez, 2005), nondimeno è stato evidenziato come “con il passare degli anni (...) politici, amministratori, professionisti e, da ultimo, e sempre più intensamente, anche le popolazioni insediate, articolate nelle diverse e plurime forme di organizzazioni sociali operanti, hanno cominciato a riconoscere ai piani di coordinamento provinciali un’importanza, un’autonomia ed una capacità di incidere effettivamente nella vita delle comunità” (INU, 2008; p. 87). La diffusione della pianificazione territoriale attraverso lo strumento del PTCP è qui rilevante in quanto non si è configurata come mera attribuzione di nuove competenze a livello provinciale, ma come nuova forma di governo di area vasta che ha dato luogo a processi di governance più o meno inclusivi a seconda dei contesti, ma comunque caratterizzati come arene di policy complesse e aperte a una pluralità di attori. In proposito è stato osservato come vadano affermandosi “nuove modalità di coordinamento e di relazione improntate al metodo del confronto e della valutazione” (Formez, 2005).

Tra queste ultime emergono strumenti quali le conferenze e gli accordi di pianificazione, che nell’ambito dei processi decisionali relativi ai PTCP e più in generale alla pianificazione del territorio si presentano come arene decisionali e luoghi di coordinamento tra province e comuni (e tra comuni). Nelle aree metropolitane tali strumenti assumono una rilevanza ancora più significativa perché si configurano come luoghi di concertazione e negoziazione paritaria tra comune centrale, provincia e altri comuni. Per questo i Piani Territoriali talvolta trascendono i confini della propria area di policy per assumere il carattere (nei fatti o nelle retoriche di processi costituenti di nuovi assetti di governance metropolitana.

È il caso del Piano Territoriale Generale Provinciale della Provincia di Roma, approvato il 24 luglio 2009. Il piano riveste (perlomeno nelle intenzioni dei promotori) una importanza significativa nel processo della riforma metropolitana a Roma, perché entrando in vigore comporta la delega delle competenze urbanistiche dalla Regione alla Provincia di Roma (Legge Regionale n° 38/99), e per la prima volta rappresenta una forma di pianificazione territoriale di area vasta esplicitamente orientato a “costruire il territorio della Provincia metropolitana”. Il Piano Territoriale Generale Provinciale si pone l’obiettivo di “rafforzare il ‘funzionamento metropolitano’ del territorio provinciale, inteso come sistema integrato, formato da componenti insediative e funzionali diverse per peso, risorse e specializzazione”. Di più, il PTGP prevede un sistema di regole che intende “comporre la dialettica tra sistema Provincia nella sua unità, sistemi locali componenti e Roma e tra il territorio provinciale e la Regione” facendo ricorso “alla intercomunalità per le decisioni programmatiche e per quelle operative”¹⁸. Il processo decisionale attivato in relazione al PTGP dà conto di come la pianificazione del territorio si sia in questo caso configurata come una forma di governance di

¹⁸ <http://ptpg.provincia.roma.it>

area metropolitana. Il processo decisionale si è infatti articolato in due fasi di incontri di informazione e condivisione con “rappresentanti istituzionali dei 121 Comuni della Provincia, di Comunità Montane, Enti Parco, Uffici Provinciali, associazioni ambientaliste, rappresentanti delle parti sociali”. Il percorso decisionale ha inoltre previsto dei "Tavoli dello sviluppo", che hanno coinvolto le principali organizzazioni delle categorie produttive sul territorio. Una fase successiva del processo inclusivo relativo al piano ha fatto ricorso allo strumento dell'Agenda21¹⁹ che, “attraverso il coinvolgimento dei soggetti locali (abitanti, associazioni, comitati ecc.)” ha elaborato un Piano di Azione Locale le cui linee guida sono state assunte negli obiettivi di sostenibilità cui il piano si ispira.

Se dal punto di vista istituzionale la pianificazione di area vasta sembra configurarsi come risposta “strutturale” ai problemi posti dai processi di metropolizzazione, questa risposta assume caratteri differenziati in ragione non solo (come già osservato) della varianza nelle legislazioni regionali, ma anche della configurazione dei sottosistemi di policy nelle diverse città metropolitane, che possono caratterizzarsi per un maggiore o minore grado di conflittualità tra governi del comune centrale e della provincia, così come per la prevalenza di sistemi valoriali orientati al mercato o orientati al sociale (Savitch e Kantor, 2002). Così nell'area metropolitana di Milano il PTCP assume caratteristiche nettamente orientate alla crescita economica in quanto:

Intende valorizzare la struttura urbana policentrica e sostenere la differenziazione tra ambiti territoriali omogenei anche attraverso l'utilizzo di metodologie di marketing territoriale con l'obiettivo di rafforzare la competitività dei 12 tavoli istituzionali che corrispondono ad altrettanti settori territoriali omogenei. (INU, 2008; p. 107)

Nella terza area metropolitana in Italia, quella di Napoli, il PTCP si presenta al contrario come orientato al “riequilibrio del territorio provinciale” attraverso “il riassetto policentrico e reticolare del sistema insediativo (...) sia con il rafforzamento di centri esistenti che con la creazione di nuove centralità, oltre che con il decentramento dei servizi e delle attività produttive” (ibidem; p. 106).

Quale che sia l'orientamento politico alla base della definizione dei PTCP, la salienza da essi assunta evidenzia come il fabbisogno di pianificazione territoriale nelle aree metropolitane non trovi risposta né nei Piani Regolatori Generali dei comuni (i quali spesso non hanno le risorse per attivare autonomamente processi di pianificazione), né nella mera attribuzione

¹⁹ L'Agenda21 è “il processo di partnership attraverso il quale gli Enti Locali collaborano con tutti i settori della comunità locale per definire scenari, obiettivi e piani di azione misurabili per perseguire la sostenibilità a livello locale”. (www.agenda21provinciaroma.it)

delle competenze in materia a livelli istituzionali superiori, che si tratti di province o di regioni. Le soluzioni adottate a livello locale, di maggiore o minore successo, evidenziano un processo ormai consolidato di attivazione (e di istituzionalizzazione, ad oggi parziale) di strumenti di coordinamento al contempo verticale e orizzontale orientati al governo e alla pianificazione del territorio.

Gli strumenti di pianificazione territoriale di area vasta offerti dal quadro normativo nazionale sono infatti molteplici, e nel loro insieme prefigurano un modello di governance al contempo orizzontale (intercomunale) e multilivello nel governo del territorio. Si fa qui riferimento, tra gli altri, a strumenti quali le Conferenze dei Servizi che consentono “ai soggetti a vario titolo al provvedimento finale di far conoscere il proprio punto di vista secondo lo schema della partecipazione funzionale, per cui ciascun apporto mantiene la sua autonomia”²⁰. Le conferenze dei servizi, insieme agli accordi di programma, si presentano come strumenti di pianificazione del territorio (non solo in termini strettamente urbanistici) orientati alla contrattazione e al perseguimento di processi decisionali consensuali che, se trovano applicazione sull'intero territorio nazionale, assumono un rilievo peculiare in aree in cui i processi di metropolizzazione mettono in discussione confini e competenze dei diversi livelli istituzionali.

4.2 Le aree metropolitane tra pianificazione regolativa e pianificazione strategica

Se la pianificazione del territorio si caratterizza prevalentemente come politica regolativa, tra le forme di governo delle aree metropolitane in Italia si è affermata la pianificazione strategica come modello di governance che “cerca di individuare e risolvere questioni controverse” anziché “fissare regole (...), limiti o divieti” (Perulli, 2007; p. 110).

La pianificazione strategica è una forma di governo del territorio da tempo entrata nelle agende *mainstream* delle politiche urbane in Europa. Pur essendo possibile individuare una grande varietà di piani strategici, e pur essendo la definizione stessa di pianificazione strategica una questione controversa (Camagni e Gibelli, 2008), nella impostazione dominante i piani sono considerati come “un’azione politico-tecnica volontaria rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise (la strategia)” (Mazza, 2000 cit. in Camagni e Gibelli, 2008). L’apertura o la chiusura di tale coalizione, il suo grado di *gatekeeping*, le modalità decisionali e gli obiettivi di policy sono elementi che differenziano nettamente i piani tra loro. Al di là della differenziazione in termini di approcci e pratiche, i

²⁰ Consiglio di Stato, Sez. V. sentenza 25 gennaio 2003, n. 349.

piani strategici sono caratterizzati da alcuni elementi comuni (Debernardi e Rosso, 2008; p. 89):

- delineano “l’identità desiderabile del futuro di un territorio, l’immagine del sistema urbano”;
- individuano “le strategie di lungo periodo per la competizione e la cooperazione con altre città e regioni”;
- individuano “i partner pubblici e privati con cui operare le responsabilità degli attori coinvolti”.

La diffusione di processi di pianificazione strategica in Italia è dovuta non solo e non tanto alla capacità del modello di dare risposta ai fabbisogni di governo di area vasta, quanto alla finestra di opportunità apertasi a seguito dell’attivazione di risorse avvenuta a livello nazionale in virtù del finanziamento di “Piani Strategici per le città metropolitane” e del “Piano Unitario di Mobilità (PUM)” derivanti da delibere del CIPE (20/04 e 35/05). Operando una sintesi dei piani strategici in Italia tra il 1998 e il 2005, Debernardi e Rosso (2008) ne contano 21. Rispetto alle 15 città metropolitane, risulta al 2009 che tutte tranne due (Bologna e Roma) hanno avviato processi di pianificazione strategica. La diffusione del fenomeno è dunque da attribuire tanto alle risorse economiche offerte dal governo nazionale, quanto alla coerenza dei processi di pianificazione strategica con i principi dominanti affermatasi nella governance locale nel corso degli ultimi due decenni: da una parte il perseguimento di una posizione competitiva per la città, intesa come una growth machine nell’ambito dell’economia globale, e dall’altra l’affermazione nelle retoriche di principi orientati alla deliberazione pubblica e all’apertura alla cittadinanza delle arene decisionali:

Le città attivano ampi processi di autorganizzazione riflessiva, in cui il piano diviene un processo ricorsivo, e in cui diventano essenziali la continua ricerca sulle direzioni della globalizzazione e sul futuro della società informazionale. (...) La pianificazione e la gestione del territorio sono largamente affiancate e perfino guidate dall’attivazione di fori e arene deliberative, in cui gli attori istituzionali principali giocano ruoli di animazione e di steering. (Perulli, 2007; p. 102)

La coesistenza di questi paradigmi dominanti nel modello di governance metropolitana è riscontrabile nella pratica della pianificazione strategica in Italia. Tra le molte aree urbane che hanno scelto di utilizzare la pianificazione strategica come forma di governance del territorio c’è a partire dal 2005 l’area metropolitana di Bari, caso nel quale tra gli obiettivi funzionali esplicitati emerge la finalità di sviluppo economico del piano, che secondo l’impostazione

dominante delle politiche di sviluppo si propone di assumere caratteri di sostenibilità e partecipazione: “le nuove strategie di sviluppo sostenibile dei territori necessitano di partecipazione nelle scelte strategiche e di una visione condivisa dello sviluppo”²¹.

Ma se la tematizzazione degli obiettivi dei singoli piani strategici rimanda alla dimensione funzionale di essi, è qui rilevante osservare come alla pianificazione strategica sia stata attribuita anche una valenza strutturale, essendo essi stati presi in considerazione come possibili forme di governo di area metropolitana da non considerare come episodici ma al contrario da consolidare come forma di governance permanente. La Rete delle Città Strategiche considera i piani come “strumento cruciale dell’*institution building*, mettendo in rete e facendo circolare e aggregare attori, interessi, politiche e risorse che maturano processi di consolidamento e di regolamentazione reciproca della propria attività” (cit. in Fedeli, 2006). L’obiettivo del consolidamento della pianificazione strategica come forma di governo è assunto come già osservato anche dal governo nazionale, evidenziando una contraddizione tra la scarsa efficacia della produzione legislativa in tema di riforma istituzionale metropolitana e un certo attivismo nella promozione di esperienze differenziate di governance metropolitana. La pianificazione strategica è definita del Ministero delle Infrastrutture come:

*Lo strumento che, potendo anche superare le barriere dei confini amministrativi, offre alle città l’opportunità di affrontare le dicotomie tra le aree di concentrazione dello sviluppo e dell’attrattività e le aree della marginalità sociale e del degrado urbano, riposizionandone le prospettive di rigenerazione fisica, economica e sociale all’interno di una scala territoriale di area vasta*²².

Se la pianificazione strategica è quindi uno strumento conforme con i principi propri del paradigma dominante nel campo delle politiche urbane, nondimeno la sua capacità di dare risposte soddisfacenti ai problemi delle aree metropolitane è tema controverso. In particolare emergono due elementi critici rispetto al rapporto tra governo di area vasta e pianificazione strategica.

In primo luogo la pianificazione strategica è stata al centro di un processo di convergenza che ne ha determinato una larga diffusione. Tale diffusione non è garanzia di efficacia, se è vero che la pianificazione strategica “è possibile solo in condizioni particolari di forte coesione e progettualità delle classi dirigenti” (Mazza 2004; cit. in Debernardi e Rosso, 2008). Il rischio è

²¹ www.ba2015.org

²² Dicoter (MIT), Il piano strategico delle città come strumento per ottimizzare le condizioni di sviluppo della competitività e della coesione (bozza).

quello di dare luogo a scenari in cui si producono “visioni dello sviluppo ripetitive, adattabili a ogni contesto territoriale e poco ancorate alle potenzialità del sistema urbano” (ibidem). Tale rischio è conseguenza di un adattamento a volte pedissequo a retoriche e principi dominanti nei processi di governance locale senza considerare che gli obiettivi strategici devono essere “misurati con le reali possibilità del territorio, con le condizioni di attuazione degli interventi, con le responsabilità degli attori e con le risorse” (ibidem; p. 98).

In secondo luogo, nelle retoriche la pianificazione strategica si presenta come strumento deliberativo, orientato all’inclusività e al perseguimento del *bene comune*. Nella pianificazione strategica la platea degli attori coinvolti dovrebbe coincidere “quasi con la società locale organizzata: associazioni, interessi, istituzioni” (Perulli, 2007). Nei fatti i processi di governance relativi al piano sembrano vedere presenti in posizione dominante attori istituzionali da una parte e associazionismo delle categorie produttive dall’altra. Si tratta di una struttura di governance che nel suo insieme assume i tratti caratteristici del neocorporativismo: il bilanciamento tra competizione e cooperazione, l’attuazione di una auto-regolazione decentrata, l’enfasi sul ruolo della partnership tra settore pubblico e settore privato, il coinvolgimento degli stakeholders principali nei processi decisionali (Jessop, 2002). L’adozione di questo modello di governance, se funzionale a perseguire obiettivi di competitività territoriale, solleva controversie relativamente alla legittimità democratica delle decisioni prese e alla loro efficacia in termini di coesione ed equità sociale:

Il rischio implicito di un tale modello è manifestamente quello di approdare a una concezione neo-corporativa delle politiche pubbliche urbane; un rischio tanto più grave in un contesto politico e culturale come quello attuale, in cui le capacità di controllo del “bene comune” da parte delle pubbliche amministrazioni sono state ampiamente limitate, almeno nel nostro paese, da riforme e da pratiche urbanistiche che, nell’introdurre elementi di flessibilità necessari e altrettanto necessarie aperture al mercato, hanno nel contempo spesso delegittimato o indebolito l’azione pubblica. (Camagni e Gibelli, 2008)

4.3 Prove di riforma strutturale: conferenze e coordinamenti metropolitani

Se le esperienze di pianificazione del territorio e di pianificazione strategica si configurano come processi legati alla produzione di *output* decisionali e destinati ad esaurirsi con essi, presentando quindi di fatto i caratteri propri delle soluzioni di natura funzionale, è possibile individuare nelle città metropolitane italiane diversi tentativi di dare luogo a forme stabili di

governo di area vasta, che basandosi sulla apertura di arene di coordinamento orizzontale e verticale tra governi locali non configurano di per sé un mutamento nell'assetto istituzionale, ma ciò nonostante rappresentano ad oggi i tentativi più avanzati (in termini relativi) di implementare politiche di riforma di natura strutturale in risposta ai processi di metropolizzazione. Si fa qui riferimento alla costituzione di agenzie, coordinamenti e conferenze metropolitane.

In una immaginaria scala orientata a misurare il *grado di strutturaltà* delle risposte locali, il governo del territorio metropolitano a mezzo di agenzie si porrebbe intuitivamente nell'area più bassa dello spazio da essa individuato. Eppure, come evidenziano Spalla e Lanza (2008), questa forma *soft* di *governance* è stata tra le prime ad essere adottate da comuni e province per produrre politiche pubbliche di scala metropolitana attraverso l'individuazione di strumenti dotati di un certo grado di stabilità:

Le variabili politiche e le difficoltà oggettive che hanno finora ostacolato la nascita delle città metropolitane non hanno impedito che, a partire dalla metà degli anni novanta, i principali enti territoriali abbiano attivato forme di governance con associazioni, agenzie, aziende speciali, sia per sopperire alla mancanza di autorità metropolitane, sia per stimolare la loro costituzione. (p. 143)

Tali agenzie nel loro insieme compongono un mosaico complesso e frammentato, ma che rappresenta una strategia di governo del territorio orientata al mercato e alla competizione, come indicato dalla teoria della "scelta pubblica" che considera le forme di governo decentrate, poco regolate e spontanee capaci di maggiore efficacia allocativa di risorse e come elemento di miglioramento della competitività territoriale (d'Albergo, 2009). L'area metropolitana più significativa ad aver (anche se non esplicitamente) optato per una forma di governo del territorio a mezzo di agenzie è quella di Milano. Nel caso di Milano non esiste alcun tentativo di dotare l'area metropolitana di un governo corrispondente con i suoi confini. Confini che peraltro non esistono, in quanto non esiste una legge regionale in materia. Potrebbe apparire un paradosso, trattandosi Milano della "più estesa e matura delle aree metropolitane italiane" (Vicari Haddock, 2004). Ma la realtà appare meno paradossale se considerata alla luce della storica posizione funzionalista della regione Lombardia che, fin dagli anni ottanta, considerava una eventuale istituzione metropolitana come "un carrozzone in litigio continuo con gli enti locali sottostanti e la regione soprastante" (Irer-Progetto Milano, 1986). La regione dunque reclamava per sé le funzioni di governo metropolitano considerandosi come "unica autorità dotata di sufficienti poteri di innovazione ordinamentale" (ib).

A Milano dunque non esiste una forma di governo metropolitano dotata di un qualche grado di

istituzionalizzazione, ma “l’area milanese dispone di alcune agenzie di scala metropolitana” (Bobbio e Rosso, 2003) che ne strutturano la governance. Tra esse una posizione di particolare rilievo è quella occupata da Milano Metropoli, promossa dalla Provincia di Milano, che si presenta come l’“Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo Sostenibile dell’Area Metropolitana di Milano, ovvero una struttura dedicata a promuovere servizi e interventi per favorire la reindustrializzazione e lo sviluppo economico e sociale della regione milanese”²³. Il modello delle agenzie come strumento di governo cui fa riferimento l’esperienza di Milano Metropoli inserisce logiche e modelli organizzativi di matrice aziendale all’interno del settore pubblico, strutturando arene in cui si attivano relazioni di partnership tra attori istituzionali e attori economici.

Ne consegue che, quanto alla dimensione di policy, la strategia adottata nel governo delle metropoli sia quella di trattarle come *growth machines*. Le politiche pubbliche sono quindi orientate a massimizzare i vantaggi competitivi derivanti dalla metropolizzazione, assumendo le caratteristiche proprie del policy making di matrice neoliberista, caratterizzate dalla promozione della competizione economica e da una strategia orientata all’internazionalizzazione delle politiche pubbliche (Jessop, 2002).

Un grado di strutturalità ben più elevato rispetto a quello delle agenzie è quello che caratterizza le esperienze di coordinamenti e conferenze metropolitane che si sono diffusi in Italia a seguito della legge 142/1990, ponendosi in origine come strumento di attuazione della legge, obiettivo rispetto al quale non si dimostreranno essere strumenti efficaci. La conferenza metropolitana configura l’arena nella quale comuni e provincia “possono portare a conoscenza di tutti le proprie istanze e, insieme, giungere agli accordi necessari per garantire un adeguato sviluppo alle aree” (Spalla e Lanza, 2008). Sono forme di governo di carattere volontario e, nella maggior parte dei casi, non formalizzate da atti di natura normativa, per quanto dotati di un certo grado di istituzionalizzazione derivante dalla stipulazione di accordi tra le istituzioni promotrici che ne definiscono obiettivi, regole e modalità di funzionamento.

Tra le prime e più significative esperienze di conferenza metropolitana si segnala quella di Bologna, nata nel 1994 a seguito della sottoscrizione di un accordo tra i 49 sindaci dell’area metropolitana e il Presidente della Provincia. La partecipazione ai lavori della Conferenza Metropolitana di Bologna è stata aperta in seguito anche ai presidenti dei Consigli di quartiere di Bologna e dal presidente della Regione, arrivando a coinvolgere tutti i livelli istituzionali sub-statali che insistono sul territorio. Nata come strumento temporaneo e come “ponte” verso l’applicazione della legge 142, la Conferenza avrebbe continuato a ricoprire un ruolo di primo piano nella produzione di politiche pubbliche per l’area metropolitana di Bologna, svolgendo una attività “intensa e mirata alla risoluzione delle principali problematiche ricollegabili al

²³ www.milanomet.it

governo d'area vasta (viabilità, servizi, ospedali, scuola, difesa del suolo, pianificazione sostenibile" (Spalla e Lanza, 2008).

L'attività della Conferenza è stata facilitata dalla formalizzazione dei confini dell'area metropolitana bolognese, avvenuta attraverso legge regionale nel 1995²⁴. L'istituzione della Conferenza Metropolitana è stata tuttavia resa possibile dall'attivazione di attori politici, come sostenuto da Jouve e Lefevre (1999):

Il progetto corrispondeva a una strategia politica del Sindaco di Bologna e di un più largo gruppo politico e istituzionale. I loro obiettivi erano da una parte orientati a modernizzare le istituzioni locali allo scopo di ottenere una migliore performance nel policy making e, in certa misura, a migliorare la competitività della città in Europa. Con l'obiettivo, al contempo, di stabilire nuove basi di legittimazione della leadership politica, derivante dalle istituzioni più che dai partiti politici.

Proprio la tensione tra riforma istituzionale e dimensione politica avrebbe portato all'esaurimento, secondo gli stessi autori, del ruolo della conferenza di Bologna, dovuto anche alla "mancanza di supporto degli attori economici e sociali organizzati" (ibidem). Nondimeno la conferenza viene presentata come un organo "fondamentale per lo sviluppo delle politiche dell'area metropolitana" (Spalla e Lanza, 2008), a dimostrazione di come la valutazione delle *performances* delle forme volontarie di governo delle città metropolitane sia oggetto di controversie proprio in ragione della difficoltà di stabilire parametri condivisi. Di certo il caso di Bologna si presenta come più significativo rispetto a altre esperienze quali quelle di Firenze e Roma, la prima arrestatasi non molto tempo dopo la stipula del 'Patto di governo della Città metropolitana' siglato nel 1996, e la seconda "rimasta sostanzialmente inoperosa" (ibidem) nonostante la formalizzazione riconosciuta attraverso una Legge Regionale²⁵ del 1997.

Più longevo sembra essere il caso di Torino, dove la dimensione strutturale delle iniziative di governance è rappresentata dal processo di costruzione di strumenti di coordinamento metropolitano. Tale processo prende avvio nel 2000 quando, nell'ambito dell'elaborazione del Piano Strategico viene formulata "la proposta di istituire una sede stabile di confronto e di elaborazione, la Conferenza Metropolitana, basata sulla partecipazione volontaria dei comuni dell'area" (Bobbio e Rosso, 2003). La Provincia di Torino si sarebbe successivamente presa il compito di dare avvio alla Conferenza, che comprenderà 37 comuni i quali formalizzeranno la propria adesione attraverso l'approvazione di delibere nel 2002. Queste esperienze, che

²⁴ L.R. Emilia Romagna 12/4/95 n. 33

²⁵ L.R. Lazio 5 marzo 1997, n. 4, artt. 49 e 50.

secondo il punto di vista di alcuni degli stessi promotori “non sempre hanno portato i risultati sperati”²⁶, sono state comunque la base di partenza (e strumento di apprendimento) per la promozione da parte del Comune di Torino di un Tavolo Metropolitan dei Sindaci con lo scopo di “facilitare le relazioni tra Torino e i comuni dell’area, promuovendo altresì la costruzione di una consapevole cultura metropolitana e di un’immagine funzionale integrata dell’area metropolitana nel suo complesso”²⁷. Il Tavolo metropolitano dei Sindaci è stato istituito il 1° febbraio 2008 con la firma di un protocollo d’intesa sottoscritto dai sindaci di 17 comuni dell’area, che si riuniscono ogni tre mesi.

Nonostante le esperienze poco incoraggianti di altre aree metropolitane, la conferenza di Torino viene considerata come “un tentativo interessante di dotare l’area metropolitana di un luogo istituzionale di confronto e di cooperazione” (Bobbio e Rosso, 2003), caratterizzata però da una debolezza nel supporto tecnico e amministrativo alla sue attività, e portando in evidenza il tema della riforma amministrativa come ulteriore dilemma nella già complessa vicenda della istituzione delle città metropolitane. La diffusa valutazione negativa dei risultati ottenuti dalle forme volontarie di governo metropolitano è dovuta anche alla resistenza al cambiamento delle strutture amministrative e tecniche delle istituzioni locali:

Si può infatti supporre che la coesione all’interno dell’area sia destinata a rafforzarsi, nella misura in cui esistono analisi, progetti e proposte elaborati da tecnici che sono professionalmente tenuti ad assumere un punto di vista metropolitano (Bobbio e Rosso, 2003).

Non solo. Le forme volontarie di coordinamento metropolitano, in ragione della propria scarsa istituzionalizzazione, sono fortemente vincolate nella possibilità di spesa e non hanno entrate proprie, ciò impedisce loro un’azione significativa proprio negli ambiti di intervento fondamentali per la scala metropolitana:

Va ricordato che per numerosi servizi metropolitani, caratterizzati da elevati costi iniziali di investimento e da benefici che interessano un grande numero di persone (ad esempio i servizi di trasporto, le strade, le public utilities, le biblioteche pubbliche), tali accordi comportano significative difficoltà nel reperimento di risorse finanziarie sufficienti. (Ferri, 2008; p. 301)

²⁶ <http://www.torino-internazionale.org>

²⁷ ibidem

Resta il fatto che il caso di Torino, che insieme ad altre città italiane segue l'esperienza di scarso successo delle Conferenze Metropolitane percorrendo diverse strade di coordinamento intercomunale, si presenta come forma *soft* di soluzione strutturale. Il coordinamento infatti, pur presentandosi con un basso grado di strutturazione, si pone l'obiettivo di dotare l'area metropolitana di una forma di governance stabilizzata e intersettoriale, finalizzata al superamento della frammentazione delle politiche pubbliche e non solo alla soluzione di singoli problemi di policy o alla formulazione di un piano strategico.

Conclusioni

La pianificazione strategica, così come gli strumenti di governance urbanistica e altre forme poco o per nulla istituzionalizzate di coordinamento metropolitano, presentano dei vantaggi competitivi in termini economici, contribuendo in particolare a formare *local collective competition goods* (Debernardi e Rosso, 2008). Tuttavia le risposte funzionali alle sfide metropolitane, ad oggi prevalenti in ragione del fallimento dei tentativi di riforma, non sono esenti da dilemmi e rischi relativi a due dimensioni fondamentali per l'analisi della *qualità democratica* del governo locale: la dimensione procedurale e quella di risultato (Diamond e Morlino, 2005).

Dal punto di vista procedurale la diffusione di modelli funzionali di governance metropolitana solleva i problemi di legittimità democratica che caratterizzano i processi di governance nel loro complesso. In particolare problemi di legittimità democratica sono sollevati dalla “dislocazione dei processi decisionali di governo in sedi non soggette a controllo democratico” (Vicari Haddock, 2008). Proprio il rapporto problematico tra sedi decisionali della pianificazione strategica e assemblee elettive rischia, secondo Debernardi e Rosso (2007), di “diminuire la legittimità democratica, favorendo la rappresentazione degli interessi forti, dei segmenti privilegiati della società locale e lasciando in secondo piano una quota significativa di interessi deboli” (p. 99).

Sul versante del risultato, e quindi degli *output* di *policy* delle forme di governance metropolitana, emergono allo stesso modo evidenze problematiche. A definire le politiche pubbliche sono i sottosistemi di policy coinvolti nelle arene decisionali, che in coerenza con l'impostazione orientata alla promozione di competitività di tali assetti di governance producono politiche pubbliche focalizzate “sullo sviluppo economico, sulla pianificazione strategica, sui trasporti e sulla pianificazione dell'uso del territorio” (ibidem). In questo quadro settori di policy fondamentali quali l'educazione e il welfare rischiano di rimanere al di fuori dell'agenda politica delle arene di governance metropolitana, penalizzando fasce di popolazione più vulnerabili e accentuando fenomeni di disuguaglianza sociale. Il rischio è evidenziato da Perulli (2007) quando afferma che:

Le “città come imprese” rischiano di perdere di vista la loro missione sociale e integrativa, che è diversa dalla logica competitiva del mercato. La possibilità di mantenere il ruolo non necessariamente di gestore, ma di pilota e di arbitro, dell'attore pubblico resta essenziale. (p. 109)

I vantaggi competitivi derivanti dalla attivazione di strategie funzionali in risposta ai processi di metropolizzazione sono quindi compensati dall'emergere di problemi di legittimità democratica e di output nelle politiche pubbliche, che evidenziano il fabbisogno di soluzioni di natura strutturale cui ad oggi la produzione normativa non ha saputo dare risposte convincenti e praticabili. Di fronte ai nodi problematici ancora irrisolti che si pongono sulla strada della riforma metropolitana, la legge 42/2009 non supera la volontarietà della delimitazione dell'area, non individuando dunque soluzioni per le dinamiche di veto incrociato che fin dal 1990 hanno impedito l'attuazione della riforma. Peraltro la questione metropolitana viene trattata in una norma transitoria, che fa riferimento a una futura produzione legislativa in materia. Un mutamento complesso quale quello proprio di una riforma istituzionale, tanto più se collocata in un contesto consolidato come quello degli enti locali italiani, non può certo attivarsi sulla base di una norma transitoria e di disposizioni generiche e incerte perché esposte ai mutamenti derivanti da successivi interventi inseriti in agenda ma privi di una tempistica certa. Come sottolinea Ferri (2008), la riforma metropolitana richiederebbe "un'adeguata considerazione delle fasi di attuazione del provvedimento e dei rischi di conflitti interistituzionali, con particolare riferimento a quelli tra comune capoluogo e comuni dell'area metropolitana". (p. 261)

La riforma metropolitana infatti pur potendo essere considerata come una politica costituente (nel senso lato attribuito al termine da Lowi, 1972), presenta alcuni tratti propri delle politiche di natura regolativa - in quanto prescrive "adempimenti specifici" (Cotta, Della Porta, Morlino, 2001) - ma anche redistributiva, perché attiva dinamiche di redistribuzione di risorse di potere tra attori istituzionali. A differenza dei processi di pianificazione strategica che, anche in virtù dei finanziamenti nazionali, si configurano come giochi a somma positiva in cui nessuno degli attori rinuncia a quote delle proprie risorse, la riforma metropolitana ha le caratteristiche di un gioco a somma zero.

La conseguenza è che l'arena decisionale si presenta caratterizzata da una elevata conflittualità tra gli attori interessati in cui "il raggiungimento di un compromesso finale non è un esito scontato" (Ferrera in Capano e Giuliani, 2002) ed è pertanto "forte la tentazione a scendere ad accordi distributivi e temporanei" (ibidem). Configurandosi al contempo come politica costituente e come politica redistributiva, la riforma metropolitana non può prescindere dal ricorso a un certo grado di coercizione che contraddistingue questa seconda forma di azione pubblica (Lowi, 1972). È questo quello che sembra essere mancato al processo di riforma istituzionale in Italia, dove per coercizione non si intende un'azione pubblica rigidamente top-down ma l'individuazione nell'ambito di un processo di policy di una distribuzione chiara delle competenze e dell'autorità, e soprattutto di tempi e strumenti definiti per la sua implementazione, la cui natura non può essere volontaria. Una produzione normativa definitiva in materia non sarebbe di certo di per sé risolutiva dei diversi nodi problematici che occorre superare nell'ambito del processo di riforma. Resta il fatto però, come sottolineato da

Rotelli (1999), che una condizione istituzionale insufficiente “può essere, nondimeno, necessaria”.

Riferimenti bibliografici

Acquarone A., 1961, *Grandi città e aree metropolitane in Italia. Problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli

Agustoni A., Giuntarelli P., Veraldi R., 2007, *Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio*, Franco Angeli, Roma

Allulli M., (2010), *Le politiche urbane in Italia. Tra adattamento e frammentazione*. Paper Citalia

APAT (2008), *Rapporto Rifiuti*

Barca, Luciano e Ruffolo, Giorgio, 1970, *Progetto 80: rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-1975*, Sansoni, Firenze

Bartaletti F., 2009, *Le aree metropolitane in Italia e nel Mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino

Basta M., Morchio E., Sanguineti S., 2009, *Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento del 2001*, Alinea, Firenze

Berdini, P., 2008, *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Donzelli, Roma

Bobbio L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma, Bari

Bobbio L. e Rosso E., 2003, *L'area metropolitana di Torino*, Urbanistica Dossier n°60, agosto, p. 17

Brenner N., 2003, *Standortpolitik, State Rescaling and the New Metropolitan Governance in Western Europe*, DISP 152: 15-25

Cafiero S., Busca A. 1970, *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez Collana monografie, Guffrè, Roma

Camagni e Gibelli, 2008 *La pianificazione strategica in Italia: i rischi di un modello neo-corporativo*, in "Sviluppo & Organizzazione" n. 208, marzo/aprile 2005

Capano G., Giuliani M., 2002, *Dizionario di politiche pubbliche*, Carocci, Roma

Censis, 2007, *Indagine sul fenomeno del pendolarismo. Gli scenari e le strategie*

Censis, 2008, *42° Rapporto sulla situazione sociale del paese*

Chiodini L., 2010, *La città di tutti. Tendenze demografiche e fenomeni emergenti*, in Tortorella W. (a cura di), *Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze*, il Mulino, Bologna

Cittalia, 2007, *Le Unioni di Comuni. La percezione della cittadinanza*

Cittalia, *Rapporto Cittalia 2008, Ripartire dalla città*

Cittalia-Ifel, 2009, *I Comuni Italiani 2009*

Cittalia, *Rapporto Cittalia 2009. Città Mobili*

Cori B., 1999, *La competizione per l'uso del suolo nelle aree metropolitane*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna

D'Albergo E., 2002, *La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia*, in *Gestion y Analisis de Politicas Publicas*, n. 24, Mayo/Agosto 2002, Madrid

D'Albergo E., 2003, *Oltre la frammentazione. Istituzioni, welfare e politiche urbane a Roma e Madrid*, Officina Edizioni, Roma

Di Gennaro A., Innamorato P., 2005, *La grande trasformazione. Il territorio rurale della Campania 1960/2000*, Clean Edizioni, Napoli

Dal Pozzolo L., 2002, *Fuori città, senza campagna: paesaggio e progetto nella città diffusa*, Franco Angeli, Roma

Della Porta D., 2006, *La politica locale*, il Mulino, Bologna

Debernardi L., Rosso E., 2008, *Governance e sistemi urbani*, Carocci, Roma

Dente, Bruno, 1997, *Sub-National Governments in the Long Italian Transition*, in Bull J.M., Rhodes, M, *Crisis and transition in Italian politics*, Frank Cass, London

Dente, Bruno (2004), *Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana*, in *Territorio*, Fascicolo: 29-30, Franco Angeli, Roma

DPS-UVAL, 2007, *La dimensione territoriale dei servizi: il disagio sociale nelle città*

Fedeli, V., 2006, *Pianificazione strategica: le città e la trappola dell'attore collettivo?*, in Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondatori, Milano

Ferri V., 2008, *Governare le città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*, Carocci, Roma

Formez, 2005, *Il Governo delle aree metropolitane: il ruolo delle Province*

INU, 2007, *Rapporto dal Territorio*

IRER - Progetto Milano, Fondazione Agnelli, 1986, *Il sistema metropolitano italiano: seminario nazionale, Varenna, 20 giugno*, Milano, Angeli

ISPRA (2008), *Rapporto sulla Qualità dell'Ambiente Urbano*

Jessop B., 2002, *Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective*, in Brenner N. e Theodore N., *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*, Blackwell, London

Jouve B., Lefèvre V. (a cura di), 2002, *Métropoles Ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris

Lanzalaco L., 1995, *Istituzioni organizzazioni potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Edizioni NIS, Roma

Lanzalaco L., 1999, *Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in Arrighetti A., Serravalli G., *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Donzelli, Roma

Lefèvre C., 2009, *Gouverner les métropoles*, Lextenso éditions, Paris

Lowi T., 1972, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review* 33: 298-310

Magnaghi A., 2000, *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino

March J.C., Olsen J.P., 1992, *Riscoprire le Istituzioni*, il Mulino, Bologna

Marchese U. (a cura di), 1989, *Aree metropolitane in Italia – Anni 80. Economia e fattori di centralità. Trasporti e movimenti pendolari*, Padova, Cedam

Marchese U. (a cura di), 1997, *Aree metropolitane in Italia alle soglie del Duemila*, ECIG, Genova

Martinotti G. (a cura di), 1999, *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna

Mazza, M.G., 2006, *La gestione dei procedimenti urbanistici*, Halley, Matelica (MC)

Merloni F., 1986, *Il rebus metropolitano. Le soluzioni istituzionali per il governo delle grandi aree urbane: nove esperienze straniere a confronto*, IRESM, Roma

Morlino L., Diamond L. (a cura di), 2005, *Assessing the Quality of Democracy*, Johns Hopkins University Press

Perulli, P., 2006, *Politiche Strategiche*, in Donolo C., *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano

Perulli P., 2007, *La città. La società europea nello spazio globale*, Bruno Mondadori, Milano

Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, 2006, *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato. Rapporto di indagine*

Rotelli E., 1999, *Le aree metropolitane in Italia: una questione istituzionale insoluta*, in Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, il Mulino, Bologna

Salzano E., Gibelli M.C. (a cura di), 2006, *No Sprawl*, Alinea, Firenze

Savitch H.V., Kantor P., 2002, *Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton University Press

Segatori R., 2003, *I sindaci. Storia e sociologia dell'amministrazione locale in Italia dall'Unità ad oggi*, Donzelli, Roma

Spalla F., Lanza R., 2008, *Area metropolitana: esperienze italiane*, in *Amministrare*, Numero: 1-2, gennaio-agosto, il Mulino, Bologna

Talia, Italo, 2007, *Forme, strutture, politiche della città*, Ligori, Napoli

Tortorella W., (a cura di), 2010, *Città d'Italia. Le aree urbane tra crescita, innovazione ed emergenze*, il Mulino, Bologna

Toschi U., 1961, *Corso di geografia generale*, Bologna, Zanichelli

Urbani P. (a cura di), 1985, *Il governo delle aree metropolitane in Italia*, Franco Angeli, Roma

Urbani P., 1988, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, Cedam, Padova

Vicari Haddock S., 2004, *La città contemporanea*, il Mulino, Bologna

ISBN 978-88-6306-021-8