

SVIMEZ

Associazione per lo sviluppo del Mezzogiorno

Paolo Urbani

**IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI NEL GOVERNO DEI
PROCESSI METROPOLITANI: LE GRANDI CITTÀ
COME PROBLEMA NAZIONALE E NON LOCALE**

Salone Amato dell'Unione Industriali di Napoli

Napoli 16 aprile 2007

1. Istituzioni, economia, territorio

Secondo una corrente di economisti e storici dell'economia che hanno approfondito questi temi a partire dagli anni '60 tra i quali cito D.North – è stato da tempo dimostrato che il cambiamento istituzionale influenza l'evoluzione della società nel tempo, che le istituzioni influiscono sull'evoluzione delle attività economiche, che queste riducono l'incertezza dei rapporti sociali ed economici, possono abbassare i costi di transazione rendendo più favorevoli le condizioni per lo sviluppo degli scambi, garantiscono i diritti di proprietà.

Ma questi stessi economisti hanno dimostrato anche che le istituzioni – ricomprendendo in queste sia i poteri legislativi che quelli amministrativi centrali e locali – se si adeguano con ritardo al mutamento sociale ed economico costituiscono un ostacolo al libero dispiegarsi delle attività produttive.

Di questo intreccio tra *istituzioni, economia e territorio* soffrono le grandi città, in specie quelle italiane, e solo agendo contemporaneamente su tutti e tre i termini di riferimento si può essere in grado di restituire alle grandi aree urbane il livello di coesione e di competitività che le politiche comunitarie sollecitano da tempo.

Ecco perché oggi – dopo la stagione della sussidiarietà e del protagonismo dei sindaci – si torna a parlare di interventi sulle città e di partecipazione dello stato *nelle* politiche urbane a testimoniare che le aree metropolitane – come in tutti i paesi europei – sono anche una questione nazionale e non solo locale,

al contrario di quanto accade nel nostro paese ove i comuni metropolitani sono considerati altro dallo stato e non parti dello stato.

Insisto sul collegamento tra istituzioni economia e territorio poiché ancor oggi si tende a considerare le grandi città o solo fatto urbanistico o solo fatto amministrativo o solo risorsa economica (oggetto di drenaggio fiscale), con il risultato di prevedere politiche settoriali spesso contraddittorie.

2. Strumenti di governo delle città e strumenti d'intervento sulle città

Se al giurista spetta il compito di delineare il ruolo delle istituzioni nel governo dei processi metropolitani, non possiamo non rilevare che queste abbiano una gran parte di responsabilità del ritardo e del degrado delle nostre città rispetto al contesto europeo, proprio perché non si sono adeguate per tempo ai mutevoli fatti dell'economia e della società..

A questo proposito distinguerei tra strumenti di governo delle città e strumenti d'intervento sulle città, che costituiscono sostanzialmente i due filoni di attenzione delle politiche

nazionali nei paesi della Comunità rispetto al problema metropolitano.

Nel nostro paese nessuno dei due strumenti è mai stato attivato con coerenza e sistematicità.

2.1 Strumenti di governo delle città. Le soluzioni strutturali

Per quanto riguarda i primi, è noto che le concentrazioni urbane che superano una certa soglia di popolazione e d'integrazione territoriale ed economica richiedono autorità amministrative di tipo proprio, differenziate e dotate di rilevanti funzioni superlocali. In altre parole i fatti urbanistici ed economici di un certo rilievo richiedono anche fatti amministrativi e quindi livelli di governo fuori dell'ordinario. I governi metropolitani – per usare un termine generalizzabile a tutti i fenomeni di concentrazione urbana – sono governi a sé cui il legislatore nazionale conferisce particolari potestà amministrative. Accade così a Parigi, Berlino, Barcellona, Londra ove alla specificità delle situazioni territoriali ed economiche corrispondono modelli di governo superlocali diversi.

I governi metropolitani sono soluzioni strutturali di governo, ovvero permanenti ed elettive, cui competono funzioni d'apice di tipo reale, (programmazione economica, infrastrutture materiali e immateriali, rifiuti, mobilità, sicurezza, conoscenza, servizi rari, sviluppo urbanistico), autorità di sintesi che assommano poteri amministrativi altrimenti dispersi tra diversi soggetti pubblici – come accade in altre parti del territorio nazionale – e la cui riunificazione attorno ad un unico soggetto

forte di media area permette di ottenere un'amministrazione di risultato su un territorio considerato unitario dal punto di vista amministrativo, non più determinato storicamente ma delimitato in base ai fatti sociali ed economici .

A compensazione della sussidiarietà riconosciuta ai comuni ricompresi in quel territorio, le funzioni di tipo personale (assistenza, edilizia, *welfare*, anagrafe) sono mantenute a livello degli enti primari sotto regia metropolitana.

Le soluzioni sono da adottare caso per caso poiché per fare un esempio Roma non è Napoli. Il territorio provinciale di Napoli ricomprende 92 comuni con una superficie di 1171 km e con più di 3 milioni di ab ma con una densità abitativa per kmq di 2640 ab, mentre la provincia di Roma ha una sup di 5300 kmq con una densità di ab per kmq di 709 e una popolazione complessiva di 3.847.000 ab e ricomprende 121 comuni. Gli abitanti di Napoli sono 955.000 mentre quelli di Roma sono 2 milioni 850. 11 comuni napoletani superano i 50.000 ab con punte di 105 mila (Giugliano) e 82.000 (Torre del greco), mentre per l'area romana solo due comuni superano i 50.000 ab.

Nel nostro paese la legge istitutiva dei governi metropolitani, mai attuata, è del '90. E' noto che la presenza di molteplici livelli istituzionali come le province, e soprattutto le regioni, non abbiano contribuito alla costituzione delle città metropolitane per conflitti di potere o di orientamento politico, per problemi d'incompatibilità amministrativa di questi enti su uno stesso territorio, ma soprattutto perché il sistema di costituzione delle autorità metropolitane attribuiva a ciascun ente – regione, provincia, comune capoluogo – poteri di veto.

In Inghilterra e Francia ove le autorità metropolitane esistono da decenni, la mancanza di autorità di area vasta come ad es. le regioni, non solo ne ha facilitato la costituzione ma ha permesso anche un dialogo costante con lo stato centrale, ed anche dove sono state istituite le regioni, come in Spagna, ad es. nel caso di Barcellona, l'autorità metropolitana ha rango regionale.

Con la modifica del titolo V cost (art.114) le città metropolitane escono dalla legislazione ordinaria per entrare nel testo costituzionale. Queste diventano – ove siano previste dalla legislazione ordinaria – enti necessari e non eventuali.

Il recente disegno di legge delega per l'attuazione del Codice delle autonomie, d'iniziativa del governo attuale, riprende il discorso sulla costituzione delle autorità metropolitane e per superare i veti incrociati prevede che l'iniziativa spetti al comune capoluogo, o al 30% dei comuni della provincia o delle province interessate che rappresentino il 60% della relativa popolazione, ovvero ad una o più province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il 60% della popolazione della provincia o delle province interessate. La proposta contiene una delimitazione territoriale, la bozza di statuto dell'ente, su cui esprime parere la regione. Sulla proposta è indetto *referendum* tra tutti i cittadini dell'area interessata ma questo è senza *quorum* se il parere regionale è favorevole, mentre in caso contrario il *quorum* strutturale è del 30%. Le città metropolitane vengono istituite con decreto legislativo, sui cui schemi si esprime il Consiglio di stato, la Conferenza unificata, le Commissioni parlamentari. Quanto ai poteri da

assegnare, ciascun decreto legislativo individua le modalità organizzative e le funzioni in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana. Il che significa che un governo metropolitano adeguato non assume solo le funzioni della provincia ma può ricevere funzioni di rango statale o anche regionale.

Il livello di disagio e di caoticità di molte aree metropolitane e la prospettiva – per le popolazioni interessate e per i comuni ricompresi nell’area metropolitana – di ottenere vantaggi dall’integrazione territoriale ed amministrativa dovrebbe considerare superato – anche per queste soluzioni di governo – il rischio della sindrome *nimby* (*not in my back yard*) per accedere invece positivamente al *pimby* (*please in my back yard*).

E’ del tutto evidente che non si tratta di incidere sull’autonomia dei comuni ma di assicurare la disponibilità di servizi reali di rango metropolitano che solo un’autorità di livello superiore può garantire.

E’ appena il caso di rilevare, poi, che il ricorso ai poteri straordinari commissariali attribuiti ai sindaci per le più svariate esigenze (traffico, parcheggi, infrastrutture viarie, manifestazioni di rilievo internazionale) anche recentemente (Milano, Napoli, Roma, Palermo) non solo distorce il processo di attuazione amministrativa delle decisioni ed è visto con sfavore sia dalla Comunità sia dagli operatori economici, ma rivela ancor più che la gestione di una grande città richiede maggiori poteri attribuiti organicamente e non per motivi solo emergenziali a soggetti diversi dagli enti primari tradizionali.

L'esperienza metropolitana di altri paesi dimostra che la semplificazione delle istituzioni, la loro differenziazione in rapporto alle esigenze dell'economia e del territorio, l'attribuzione di funzioni d'apice, in breve il cambiamento delle istituzioni agevola lo sviluppo economico e sociale dei territori interessati.

2.2 Strumenti d'intervento sulle città. Le soluzioni funzionali

Ma anche se si affermasse, come auspicabile, la costituzione di un sistema di città metropolitane, nel senso ora delineato, non si esaurirebbe la necessità di un intervento statale *sulle* città che non avrebbe solo la funzione di colmare il *gap* di infrastrutture e servizi, ma anche quello di svolgere un ruolo di coordinamento permanente tra stato, regione ed autorità metropolitana *nelle* politiche urbane.

E' noto che in città metropolitane come Roma, per il ruolo di capitale, o come Napoli o Palermo, per il loro ruolo di aree portuali, solo per citare le più importanti, le priorità strategiche ed operative relative ai grandi processi economici di riconversione industriale o territoriale, ai grandi corridoi della mobilità e degli scambi, non possono essere appannaggio delle sole autorità metropolitane e nemmeno delle regioni di riferimento, ma attengono alla soddisfazione d'interessi nazionali che riguardano necessariamente l'azione complessiva del governo centrale

Le grandi città, per l'importanza strategica che assumono come "sedi di scambio" ma anche come parti del contesto territoriale

nazionale necessitano di organici interventi finanziari statali per la risoluzione di problemi legati alle infrastrutture della mobilità (ferroviaria, metropolitana, stradale, portuale) che non possono essere coperti dal bilancio delle amministrazioni locali, nemmeno se metropolitane, e la cui realizzazione non rientra nelle loro competenze amministrative.

Interventi che non debbono “inseguire” le trasformazioni urbane e la congestione che ne è già derivata, ma devono “precederle” al fine di creare le condizioni armoniche dell’espansione urbana in un quadro equilibrato degli assetti territoriali.

Le politiche nazionali non possono più limitarsi a considerare le grandi aree urbane oggetto di drenaggio fiscale, né limitarsi ad agire da collante tra questi territori (le grandi infrastrutture), per facilitare ed accelerare gli scambi tra queste, né intervenire solo attraverso “occasionalità” risorse pubbliche per premiare le buone pratiche delle amministrazioni (recupero dei centri storici, qualità della vita e dei servizi), né limitarsi a fissare gli standard e le regole che non possono essere osservati per mancanza di risorse – tipico il caso dell’inquinamento atmosferico –.

Sembra sempre più necessario, invece, agire direttamente *nelle* politiche urbane attraverso una politica nazionale per le città metropolitane – soprattutto per quelle che necessitano più di altre d’interventi emergenziali – che riassegni alla programmazione economica e territoriale il ruolo della prefigurazione degli scenari futuri.

Non sembra possibile accettare l’idea che lo stato è lontano, i grandi comuni o le comunità aggregate da interessi forti, sono le

sole istituzioni in grado di ascoltare e di metabolizzare le esigenze delle popolazioni locali e d'interpretare al meglio le esigenze sociali ed economiche delle popolazioni interessate.

Le città, e specialmente le grandi città, ripropongono allora più che mai un tema, quello del rapporto tra governi locali e interessi nazionali.

La rete delle aree urbane costituisce certamente il fulcro dell'autonomia locale, il presidio principale della soddisfazione degli interessi delle popolazioni locali cui sono preposte le amministrazioni elettive locali rappresentative proprio di quegli interessi.

La riserva di autonomia che ancor più oggi la Costituzione nel titolo V garantisce agli enti locali si scontra, tuttavia, con il complesso delle funzioni amministrative attribuite che non permette di risolvere problemi di rilevanza "superlocale" la cui soluzione compete alle amministrazioni nazionali ed al governo centrale.

Non è un caso che nella precedente legislatura fosse stato presentato un pdl d'iniziativa del Governo denominato "*legge obiettivo per le città*" che poneva tra i suoi obiettivi principali la costituzione di un fondo pubblico-privato presso il ministero dell'economia diretto a finanziare interventi strategici per le aree urbane, la formazione di un programma da inserire nel DOCUP, la costituzione per ogni area urbana interessata di Conferenze permanenti stato, regione, comune, l'indicazione degli interventi prioritari (infrastrutturali e servizi) e le modalità di attuazione degli stessi attraverso società miste, la concessione di volumi

edificatori premiali, le misure fiscali sugli immobili, tutti da ricomprendere in *piani strategici comunali o sovracomunali*.

Ma la proposta non prevedeva nessuna copertura finanziaria e non risolveva in radice il bisticcio di competenze tra ministeri – quello delle infrastrutture ma anche quello dei beni culturali e delle attività produttive – concentrando tutto in quello dell'economia che è sfornito di competenze tecniche specie per gli interventi che più servono alle aree metropolitane: le infrastrutture materiali e immateriali.

Tuttavia, permane la necessità di guardare alla rivitalizzazione delle città, almeno alle grandi aree metropolitane, sotto il profilo della competitività e dello sviluppo ma anche della coesione sociale, attraverso un sistema di organizzazione permanente multilivello – ad es. una Conferenza permanente Stato, regioni, aree metropolitane – con funzioni di programmazione strategica – che permetta la realizzazione di politiche nazionali concertate, così come avviene in altri paesi che assicurano anche la dotazione di opere pubbliche superlocali finanziariamente condizionate dai fondi statali e da quelli comunitari.

3. Pianificazione territoriale e investimenti privati

Quello che ho descritto è il menù degli strumenti istituzionali da utilizzare per governare i processi metropolitani sulla base delle analisi comparate.

Ma agire solo sugli aspetti istituzionali – come ho detto all'inizio – senza tener conto dell'economia e del territorio può non produrre gli effetti desiderati.

Il cambiamento istituzionale deve andare di pari passo anche con il mutamento che deve avvenire nei processi d'investimento dei capitali privati e nella determinazione degli assetti urbanistici dell'area metropolitana.

Mi riferisco al fatto che nei territori nei quali esistono fenomeni economici complessi legati alla riconversione di aree dismesse, alla rivitalizzazione di aree degradate, alla necessità di recuperare il *gap* di opere di urbanizzazione e di servizi reali, alla mancanza di infrastrutture a rete, si pongono due condizioni di grande rilevanza.

La prima che gli investimenti privati non si possono arrestare di fronte alla rigidità degli strumenti urbanistici ma questi ultimi, al contrario, devono avere quella flessibilità necessaria a favorire la ridefinizione degli assetti esistenti in funzione dei vantaggi, per la collettività metropolitana, derivanti dagli investimenti privati in termini di occupazione e di esternalità economiche. L'esperienza ormai decennale dell'urbanistica consensuale – molto meno consolidata che in altri paesi – dimostra che solo politiche di concertazione con gli interessi privati in funzione anche della soddisfazione di interessi generali attraverso *opere di mecenatismo* può essere la strada per avviare processi di rivitalizzazione delle città che altrimenti stenterebbero ad affermarsi.

In questo quadro la possibilità di localizzazione d'interventi misti nelle aree produttive dismesse può offrire ampi vantaggi premiali in termini di volumetrie e di funzioni insediabili che dovrebbero ampiamente compensare l'onerosità dell'intervento, anche senza dover necessariamente ricorrere all'istituto delle

“zone franche” introdotte recentemente per le aree urbane del mezzogiorno, che mi sembra si muova ancora, per città come Napoli, in una logica di sottosviluppo. In breve, se si vuole cogliere il risultato della creazione del “valore” urbano, compatibilmente con le invarianti di tutela territoriale, le zone devono essere *franche* non solo dal punto di vista fiscale ma anche da quello localizzativo.

La seconda, che comporta un cambio di passo delle amministrazioni locali nel programmare il proprio territorio abbandonando il metodo autoritativo delle scelte urbanistiche per ricercare, in questi casi, il più possibile il rapporto di collaborazione con i privati nella prospettiva di favorire la coesione ma anche la competitività delle localizzazioni. In quest’ottica il ricorso al *piano strategico* d’ispirazione comunitaria – di nessun rilievo giuridico sulla pianificazione vigente ma diretto ad aggregare i diversi interessi in campo, ristretto però alle aree da riconvertire – può rappresentare un buon metodo di approccio che deve però portare a risultati operativi da trasfondere poi nella pianificazione urbanistica.

Mi sembrano le condizioni minime perché possano trovare rapido impiego soprattutto i fondi comunitari nel mezzogiorno, altrimenti destinati ad infrangersi di fronte alla rigidità degli strumenti urbanistici.

Mentre gli scenari istituzionali delineati in precedenza richiedono tempi lunghi, le cose che ho detto si possono fare subito, se l’obiettivo prioritario è quello di rispondere alle esigenze di sviluppo delle reali grandi realtà urbane italiane che

necessitano sempre più di interventi strutturali diretti alla coesione ed alla competitività.

Riferimenti bibliografici

P.Urbani, *Governi metropolitani e interessi nazionali*, pref.M.S.Giannini, Cedam 1988.

P.Urbani *Il problema del governo metropolitano*, in Riv.Giur.Urb. 2000.

P.Urbani *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri 2000.

P.Urbani *Aree metropolitane ad vocem* in *Enc. Diritto Giuffrè* 2001.

P.Urbani, *Territorio e poteri emergenti, le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato* Giappichelli 2007