



**Università degli Studi di Padova**

Facoltà di Scienze Politiche

Corso di Laurea Specialistica in  
Diritto dell'integrazione europea

Tesi di Laurea

*Le città metropolitane  
nella prospettiva europea.  
Milano e Barcellona: due metropoli a confronto*

Relatore  
Prof. Patrizia Messina

Laureanda  
Valeria Mazzucato

Anno Accademico 2007 / 2008

# SOMMARIO

<b>PREMESSA</b> .....	<b>5</b>
<b>CAPITOLO 1</b> .....	<b>7</b>
<b>LA CITTÀ IN EUROPA</b> .....	<b>7</b>
1.1 L'urbanizzazione .....	7
1.2 I mutamenti nella forma urbana: dalla conurbazione densa alla città «esplosa» .....	8
1.3 Il sistema urbano e territoriale europeo .....	10
1.4 La città europea .....	14
1.5 I modelli di città dell'Europa occidentale .....	18
1.6 Il sistema urbano italiano nel contesto europeo .....	24
<b>CAPITOLO 2</b> .....	<b>31</b>
<b>LO SCENARIO NORMATIVO ITALIANO</b> .....	<b>31</b>
2.1 La questione del governo metropolitano .....	31
2.2 Dalla legge 142 del 1990 al T.U. sull'ordinamento degli enti locali .....	33
2.3 La modifica del Titolo V della Costituzione .....	44
2.4 La Città Metropolitana nella legge 131 del 2003 .....	49
2.5 La normativa in fieri: il Codice delle Autonomie .....	50
<b>CAPITOLO 3</b> .....	<b>59</b>
<b>LE POLITICHE EUROPEE PER LE AREE URBANE</b> .....	<b>59</b>
3.1 La politica territoriale europea .....	59
3.2 La politica urbana dell'Unione Europea .....	64
3.3 Un'iniziativa comunitaria in campo territoriale: <i>Urban</i> .....	81
3.4 Obblighi ed effetti derivanti dalle politiche territoriali e urbane comunitarie sullo Stato italiano .....	87
<b>CAPITOLO 4</b> .....	<b>93</b>
<b>DALLA CITTÀ ALL'AREA METROPOLITANA</b> .....	<b>93</b>
4.1 Metropoli, nascita del concetto moderno .....	93
4.2 Il concetto di area metropolitana .....	96
4.3 Definizione e classificazione di area metropolitana .....	100

4.4	Provincia metropolitana o Città metropolitana?.....	102
<b>CAPITOLO 5.....</b>		<b>107</b>
<b>QUALE GOVERNO PER L'AREA METROPOLITANA? .....</b>		<b>107</b>
5.1	Verso nuove forme di <i>governance</i> urbana.....	107
5.2	La pianificazione strategica delle città .....	114
5.2.1	L'esperienza europea della pianificazione strategica: alcuni casi rilevanti .....	127
5.2.2	L'esperienza italiana della pianificazione strategica: alcuni casi rilevanti .....	132
5.3	La rete policentrica di città .....	139
<b>CAPITOLO 6.....</b>		<b>151</b>
<b>LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: "NODO DELLA RETE GLOBALE" .....</b>		<b>151</b>
6.1	Milano: tra passato e presente .....	151
6.2	Nodo funzionale della rete globale .....	162
6.3	Forma urbana e organizzazione istituzionale.....	167
6.4	Governare un nodo globale .....	174
6.5	Un progetto strategico.....	183
<b>CAPITOLO 7.....</b>		<b>189</b>
<b>LA CITTÀ METROPOLITANA DI BARCELLONA: "CITTÀ APERTA" .....</b>		<b>189</b>
7.1	Gli enti locali della Spagna.....	189
7.2	La Carta Municipale di Barcellona .....	193
7.3	L'urbanistica di Barcellona e la pianificazione territoriale .....	197
7.4	I piani strategici metropolitani .....	205
7.5	Dal «modello Barcellona» al «marchio Barcellona» .....	212
7.6	Crescita economica e competitività .....	218
7.7	<i>Governance</i> urbana.....	225
<b>CAPITOLO 8.....</b>		<b>229</b>
<b>MILANO E BARCELLONA: DUE METROPOLI A CONFRONTO ..</b>		<b>229</b>
8.1	Un difficile confronto .....	229

8.1.1 Le somiglianze .....	230
8.1.2 Le differenze.....	235
8.2 Quale futuro per le città metropolitane europee? .....	241
<b>ALLEGATO 1 .....</b>	<b>249</b>
<b>NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO .....</b>	<b>249</b>
<b>ALLEGATO 2 .....</b>	<b>253</b>
<b>DOCUMENTI FONDAMENTALI DELLE POLITICHE URBANE NELL'UNIONE EUROPEA.....</b>	<b>253</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>257</b>



## **PREMESSA**

Come vivono le città i problemi della mondializzazione dell'economia, della società, della cultura? Come affrontano la sfida della globalizzazione?

Le città, e in particolare le città metropolitane, dovrebbero raccogliere la sfida e, in una certa misura, rilanciarla, partendo dallo specifico e dal concreto delle persone e delle formazioni sociali che rappresentano e che esistono nel loro territorio. Mantenendo fermo il riferimento alla loro identità, alla loro storia. Guardando anche al loro domani.

Ma ci riescono?

Oggetto centrale della ricerca è, appunto, l'approfondimento del concreto proporsi del rapporto tra locale e globale dei fenomeni sociali, culturali e produttivi, tra tradizione e innovazione, tra identità territoriale e pluralità etnico-culturale.

In sostanza, si è tentato di penetrare le propensioni prevalenti delle città metropolitane, per avere indicazioni significative sulle principali questioni che oggi segnano la transizione dalla società postindustriale a quella della comunicazione e della conoscenza. Ma la complessità del tema delle città metropolitane in Europa ha reso necessario un approccio a trecentosessanta gradi, affrontando la tematica sotto diversi aspetti: urbanistico, storico, giuridico, economico, sociale, politico.

Prima di tutto, quindi, la ricerca si è sviluppata cercando di capire qual è stata l'evoluzione nel tempo dei sistemi urbani europei e quali caratteristiche e modelli identificano la città europea.

Si è cercato, inoltre, di approfondire il tema della città metropolitana italiana sotto l'aspetto giuridico (esistente ed in itinere) e si sono evidenziate le politiche urbane e territoriali dell'Unione Europea.

Il problema della delimitazione delle aree metropolitane e del loro governo è stato approfondito soprattutto mettendo in luce quelli che sono gli strumenti di pianificazione strategica oggi utilizzati da molte città. Si è cercato di capire se governare le città metropolitane, nel senso di guidarne l'evoluzione in modo da renderle più competitive e maggiormente capaci di produrre alta qualità di vita, sia effettivamente l'obiettivo strategico dei politici e delle istituzioni che le governano.

In questa analisi, si è provato ad affrontare i principali problemi della *governance* metropolitana, il tema del ruolo operativo che le nuove istituzioni metropolitane dovrebbero esercitare e quello, forse ancora più rilevante, del rapporto con la pluralità degli attori che si candidano a trasformare la città, pur senza rivestire responsabilità di governo locale.

Infine, guardando all'Europa, si sono esplorate esperienze italiane e straniere, esaminando altre realtà metropolitane, per capire i processi e le diversità, per imparare da chi ha già affrontato e vissuto questa evoluzione. Per questo, sono stati analizzati i casi di Milano e Barcellona che pur essendo città mediterranee e presentando similitudini dimensionali, demografiche, sociali e di struttura produttiva, riescono tuttavia a garantire ai loro cittadini servizi e livelli di qualità di vita diversi, come diversi sono gli approcci di governo del territorio.

In particolare, si è cercato di comparare le due città utilizzando i dati statistici e le politiche messe in atto dalle amministrazioni locali, paragonando i contesti e cercando di mettere in luce gli aspetti di similitudine e divergenza esistenti.

In base ai risultati di questa comparazione, ci si è chiesto il perchè delle differenze anche rilevanti esistenti tra le due città, cosa abbia fatto e faccia la differenza, e come Milano possa imparare da altre realtà metropolitane. In conclusione si è cercato di delineare quale siano gli scenari futuri per le città metropolitane europee.

# Capitolo 1

## LA CITTÀ IN EUROPA

### 1.1 L'urbanizzazione

Le città nascono e muoiono, diminuiscono di dimensione e crescono. In particolare negli ultimi decenni sembrano diffondersi e crescere sino a conquistare il mondo: si stima che intorno al primo quarto del prossimo millennio la maggioranza della popolazione mondiale vivrà in una città. Eppure si è parlato anche, negli ultimi anni, di de-urbanizzazione e contro-urbanizzazione. In ogni caso la mobilità delle persone è aumentata e il fenomeno urbano è sempre meno rappresentabile con dati di residenza della popolazione. I confini di una città diventano così sempre più convenzionali e multipli.

Economisti e sociologi, con teorie diverse, hanno associato urbanizzazione e sviluppo economico considerando gli effetti della concentrazione spaziale e della specializzazione delle attività. Ma anche se le città sono riconoscibili storicamente come attivatori di sviluppo, non lo sono però necessariamente (Bagnasco, 2004). Inoltre l'influenza esercitata da una città su un territorio può essere oltre che economica anche culturale e politica e non è detto che si presenti contemporaneamente nelle tre direzioni. Parigi esercita da molto tempo un'influenza multipla in Francia, mentre Costantinopoli negli ultimi secoli dell'impero bizantino è stata un esempio di dominanza politico-culturale in situazione di dipendenza economica, in questo caso dai veneziani. Al di là di questi esempi, non sembra tuttavia facile individuare una teoria generale dei processi urbani generatori o meno di sviluppo, sul breve e sul lungo periodo.

La città, comunque, come forma sociale completamente sviluppata, è



una società locale in cui economia, politica, cultura si influenzano a vicenda, è il luogo fisico in cui avviene l'intersezione tra i processi di globalizzazione, che indeboliscono i confini fino ad annullarli, e le dinamiche culturali, sociali e politiche locali: è qui che vive la contemporanea presenza delle due dimensioni espresse dal neo vocabolo "*glocale*" (Unnia, 1997). Ed è questa interazione (globale e locale) che ha fatto riemergere prepotentemente la problematica delle grandi città, non solo relativamente agli assetti urbani (Bassetti, 2007), alla popolazione, ai gruppi sociali ed ai loro stili di vita ma anche, soprattutto negli ultimi decenni, al ruolo politico delle città e ai poteri che esse reclamano.

## **1.2 I mutamenti nella forma urbana: dalla conurbazione densa alla città «esplosa»**

Anche in presenza di una stasi demografica complessiva, le città - tutte le città, e non solo le più grandi - si estendono sul territorio, «esplodono» secondo modelli di suburbanizzazione e periurbanizzazione a bassa densità insediativi (Camagni, 2003).

Diversi sono stati i termini utilizzati per descrivere il fenomeno: oltre dieci anni fa, soprattutto in Francia, si è parlato di «città esplosa» o di «città sparpagliata», attualmente, invece, si parla di «città diffusa».

Questo sparpagliarsi della città sul territorio, questa frammentazione di funzioni urbane procede in parallelo con altre frammentazioni, che in parte rappresentano concause del fenomeno in esame e in parte ne sono una conseguenza (Camagni, 2003). A tal proposito può essere ricordata:

- o la frammentazione del mercato del lavoro, con la forte riduzione del lavoro salariato nella grande impresa, la crescita di professionalità e specializzazioni che sempre più si organizzano in rapporti di lavoro autonomo, il ricorso a forme di lavoro interinale, a tempo parziale, a termine, intermediato da strutture cooperative ecc., la crescita della disoccupazione, sia di breve che di lungo

periodo;

- la frammentazione sociale, visibile nelle ineguaglianze crescenti fra zone e quartieri interni alle grandi agglomerazioni e nei crescenti processi di segregazione sociale: emerge una città «a due velocità», una città degli esclusi e dei perdenti e una città delle classi vincenti. Tutte le città storiche, e in particolare la città fordista, hanno prodotto segregazione ma in quei casi si trattava di quella che è stata definita una «segregazione associata», in cui la forte solidarietà di classe e la ridotta ampiezza dei bacini di vita e di mobilità consentivano la permanenza e lo sviluppo di processi di socializzazione. Nella città «esplosa» si tratta invece di «segregazioni dissociate», isole di povertà e di esclusione localizzate casualmente all'interno di un tessuto urbano discontinuo;
- infine, la frammentazione degli attori della «regolazione» urbana, con la sovrapposizione dei territori e degli ambiti di competenza e la moltiplicazione degli attori presenti nell'arena decisionale.

Il risultato è una città che si espande, integrandosi con altri sistemi territoriali e urbani in un paesaggio nuovo, che non è più città e non più campagna, un continuum insediativo «esplosivo» ma fortemente interconnesso.

Possiamo dire che i modelli di residenza, di lavoro e di spostamento si frammentano e si individualizzano; il modello territoriale è dunque un modello di metropolizzazione di tipo nuovo, un modello di metropolizzazione-regionalizzazione.

Di fronte a questo modello di sviluppo urbano bisogna interrogandosi sulla razionalità complessiva dei nuovi modelli di organizzazione territoriale, nell'ottica della sostenibilità locale e globale; sulle nuove domande e i nuovi ruoli che si richiedono alla pianificazione territoriale, soprattutto in termini di orientamento strategico delle decisioni pubbliche e private rilevanti; sui sistemi di *governance*<sup>1</sup> e di

---

<sup>1</sup> La *governance*, oltre ad essere un elemento della cultura pubblicistica sulla gestione dei governi locali, costituisce l'insieme delle modalità che si devono adottare per garantire

*government* più adatti alle nuove complessità.

### **1.3 Il sistema urbano e territoriale europeo**

Bruzzo (2005) afferma che in epoche e con modalità diversificate, i processi di urbanizzazione hanno avuto grande importanza in tutto il continente europeo, tanto che attualmente l'Europa costituisce il continente più urbanizzato, dal momento che non solo è quello di più antica urbanizzazione<sup>2</sup>, ma è anche quello in cui circa tre quarti della popolazione totale vive nelle aree urbane.

Sebbene molte città europee si siano sviluppate in prossimità dei grandi fiumi per ragioni difensive e commerciali, l'urbanizzazione dell'Europa è riconducibile alla rivoluzione industriale e allo sviluppo delle attività economiche, per cui la struttura urbana risulta molto varia a seconda che l'origine delle principali città sia antica (come nel caso di Atene, Roma, Venezia, Parigi ed Amsterdam) o moderna.

In modo più sistematico ed organico, comunque, il sistema urbano europeo può essere descritto utilizzando i seguenti tre principali modelli teorici<sup>3</sup>:

- le reti christalleriane, le quali considerano la rete urbana come un sistema gerarchico a più livelli, definiti da rapporti gravitazionali, nel quale i "nodi" (le località centrali) sono tendenzialmente equidistribuiti e, di conseguenza, i rapporti tra gli stessi nodi sono determinati da un principio di complementarità verticale (gerarchica) soggetto al vincolo di prossimità spaziale;
- la gerarchia centro-periferia, che descrive un sistema urbano a più livelli gerarchici di centralità, spazialmente polarizzato dove i nodi di

---

flessibilità alle organizzazioni complesse ma anche circolarità e partecipazione collettiva alle decisioni che interagiscono le une con le altre, al di là di ogni separazione formale di competenza. Così intesa e calata nelle realtà istituzionali regionali e locali, la nozione tende naturalmente a trasformarsi in una forma di tecnica e di raccordo amministrativo che occorre sviluppare per consentire il funzionamento complessivo del sistema italiano, così delineato dal nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

<sup>2</sup> Già nel '700 Londra e Parigi superavano il mezzo milione di abitanti e un secolo dopo Londra aveva superato i due milioni, mentre Parigi il milione di abitanti.

<sup>3</sup> Bruzzo A. e Ferri V. (2006), pagg. 167-183.

livello superiore tendono a concentrarsi in un'area centrale (*core*), mentre quelli di livello inferiore si distribuiscono in corone sempre più periferiche, per cui la centralità si presenta tendenzialmente come una funzione inversa della distanza dal *core*;

- le reti interconnesse a più livelli, le quali descrivono sistemi spazialmente distribuiti, in cui le relazioni tra i nodi non dipendono dalla prossimità, ma dallo sviluppo di relazioni (sociali, economiche, culturali e politiche) e dalla presenza di complementarità funzionali, sia orizzontali che verticali, senza una precisa corrispondenza tra rete urbana ed aree di gravitazione.

Questi tre modelli rappresentano dal punto di vista spaziale le diverse forme delle relazioni economiche e sociali. Infatti:

- a) il primo modello rappresenta le relazioni proprie dell'economia e della società preindustriale;
- b) il secondo modello rappresenta la distribuzione gerarchica dei nodi propria dell'economia industriale "fordista", caratterizzata da economie di scala e di agglomerazione;
- c) il terzo modello, infine, rappresenta le relazioni proprie dell'economia terziaria basata soprattutto sull'informazione, caratterizzata dal moltiplicarsi delle connessioni a distanza tra gli attori, sia verticali che orizzontali.

L'attuale sistema urbano europeo si può descrivere in modo ancora più adeguato combinando assieme questi tre modelli, sebbene ciascuno di essi tenda a prevalere in un determinato contesto territoriale. Ad esempio, nell'Europa continentale prevalgono le relazioni centro-periferia lungo l'asse del fiume Reno, tanto che nel triangolo individuato dalle città di Bruxelles, Amsterdam e Francoforte si concentrano i valori più alti di centralità, di accessibilità e di interconnessione tra i nodi. Una progressiva riduzione del grado di centralità e di accessibilità caratterizza invece la periferia europea rispetto alle maggiori aree metropolitane europee. Anche nella rete urbana italiana sono riscontrabili questi tre modelli

(Dematteis, 1997). La presenza di un gradiente negativo centro-periferia è evidente a scala nazionale. Mentre il sistema padano centrale secondo alcuni autori fa parte della “dorsale europea”, i sistemi urbani del Mezzogiorno si trovano in una posizione nettamente periferica, non solo da un punto di vista geografico, ma anche gerarchico-funzionale. In Italia il modello christalleriano è ancora in parte riscontrabile nelle aree interne, specie peninsulari e insulari, dove l’accesso dei centri minori ai livelli superiori della rete urbana nazionale ed europea non è diretto, ma mediato dalle città maggiori più vicine. Infine il modello fortemente interconnesso è presente nelle situazioni economicamente e socialmente più evolute come quelle riscontrabili nel pedemonte alpino della pianura padana. Sicuramente, negli ultimi decenni, numerosi fattori hanno influenzato i processi di trasformazione delle città e la loro organizzazione spaziale. Si ricordano, tra i principali, la crisi del modello di produzione e di concentrazione industriale di tipo fordista, le conseguenti modificazioni nei sistemi di produzione e di distribuzione dei beni e nel mercato del lavoro, il ruolo crescente svolto dal settore dei servizi e del capitale finanziario, da cui derivano le ristrutturazioni industriali e la creazione di aree dismesse (Bruzzo-Ferri, 2006).

Queste trasformazioni hanno evidenziato che i fattori di successo dei sistemi urbani non dipendono tanto dalla dimensione e dalla struttura industriale, quanto dalla specializzazione dei servizi e dalla qualità del capitale umano.

Poiché le città sono sempre più frequentemente sedi di scelte per la localizzazione delle attività di produzione e di distribuzione di beni e servizi da parte delle grandi imprese multinazionali, le trasformazioni fisiche e l’organizzazione spaziale delle città risultano fortemente influenzate dalla mobilità del capitale finanziario, la quale determina anche la presenza di *élite* professionali a livello internazionale.

Ciò è vero per la generalità delle città, con eccezione di quelle che si posizionano al vertice della gerarchia urbana, le cosiddette città

“globali” o “mondiali” o “internazionali”. Le principali caratteristiche di queste ultime (Sassen, 1999) riguardano le loro relazioni economiche, finanziarie, commerciali e scientifiche, la loro collocazione nelle reti di comunicazione, la presenza di istituzioni internazionali, nonché la messa in atto di forme di paradiplomazia urbana<sup>4</sup>. Le città globali – proprio in forza delle loro peculiarità – risultano meno sensibili alla presenza di attività economiche globalizzate ed alla mobilità del capitale finanziario, in quanto chiaramente costituiscono le sedi privilegiate ed irrinunciabili per alcune attività del sistema economico.

Va evidenziato, inoltre, che un importante fenomeno che negli ultimi anni sembra condizionare l'evoluzione del sistema urbano europeo – che non può essere descritto come un sistema unico ed integrato – è costituito dall'evoluzione geopolitica avvenuta nell'Europa orientale e dal processo di integrazione nell'Unione Europea per molti di quei paesi.

Con l'allargamento dell'Unione Europea verso est (avvenuta prima nel 2004 e poi nel 2007), la diversità del tessuto urbano europeo si è ulteriormente ampliata e la presenza nel sistema urbano europeo di squilibri tra centro e periferia è aumentata così come il divario tra i livelli di sviluppo economico tra le regioni europee (Domorenok, 2007). Ciò implica la conduzione di politiche regionali e territoriali appropriate rispetto alla nuova dimensione spaziale ed economica, cioè finalizzate a riequilibrare e ridistribuire la centralità, rendendo più accessibili le aree urbane dei nuovi paesi, le quali vanno inserite nella rete delle città europee per facilitarne lo sviluppo attraverso l'attrazione delle funzioni (nazionali e internazionali) che attualmente sono scarse o, addirittura, totalmente mancanti.

---

<sup>4</sup> Il termine paradiplomazia, coniato durante gli anni ottanta e affermatosi prepotentemente durante gli anni novanta, è stato considerato da parte della dottrina come un nuovo, diverso e innovativo modo di fare politica estera. Ad un livello di analisi più ampio, la paradiplomazia, frutto della stretta interconnessione tra fenomeni quali globalizzazione e politica territoriale, consiste nel coinvolgimento crescente dei governi sub-nazionali nell'arena internazionale.

Tuttavia, poiché il miglioramento del posizionamento delle singole città nella competizione internazionale non deriva solo dall'attrazione dall'esterno di funzioni e investimenti pregiati, occorre sottolineare che, affinché tale miglioramento risulti effettivo, è necessaria l'attivazione – all'interno dei singoli paesi e delle singole città – di processi di sviluppo autoorganizzati che valorizzino le risorse esistenti all'interno dei territori e delle aree urbane.

#### **1.4 La città europea**

Anche ad uno sguardo superficiale, le città europee appaiono assai diverse l'una dall'altra. Su ognuna hanno inciso profondamente le vicende storiche che hanno interessato quella particolare città e la regione di cui fa parte, e che nei secoli le hanno dato una forma e un profilo unico e particolare.

Parlare di “città europea” e proporre quindi affermazioni generali che siano valide per tutte le città appare difficile. E d'altro canto, le città europee si presentano oggi altrettanto profondamente trasformate dalle dinamiche della globalizzazione - economica, politica e culturale - tanto da renderle simili alle città di molte altre parti del mondo.

In quest'ottica la categoria “città europea” sembra aver perso di significato; eppure, quando guardiamo alla città americana scopriamo diversità che ci colpiscono proprio perché le confrontiamo con le esperienze e le immagini di città a noi più vicine e familiari.

Un'approfondita analisi sulle peculiarità delle città europee è effettuata da Vicari (2004) che individua le caratteristiche tipiche di queste metropoli.

Vicari afferma, innanzitutto, che la città europea ha una distinta dimensione morfologica: essa si caratterizza per la sua forma compatta e densamente costruita attorno ad un'area centrale (centro storico) ove si concentrano gli edifici pubblici, le chiese, i monumenti, le aree per il commercio e gli scambi. A partire da questo centro, la città si sviluppa lungo le linee radiali, articolandosi in strade e piazze.

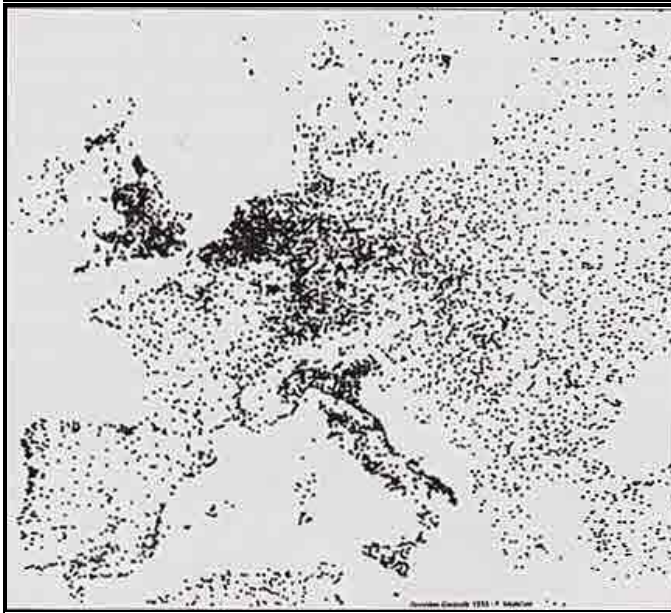
Fino all'inizio del XX secolo le città europee rimangono addensate attorno al loro centro e organizzate su uno spazio relativamente limitato. Questa matrice comune crea poi, in tempi più recenti, forme diverse che si articolano nel tempo secondo le scelte delle tecnologie di trasporto pubblico e privato, ma anche in ragione dell'azione dell'autorità statale che, in ogni paese, lascia sulla forma urbana una sua impronta nazionale, visibile nello stile degli edifici pubblici, nell'impostazione della pianificazione urbanistica e nelle politiche della casa. Nonostante tale diversificazione, per la grande maggioranza degli agglomerati urbani europei la strutturazione delle città in riferimento al suo centro storico rimane un elemento comune e di forte significato.

Il secondo tratto caratteristico della città europea è la sua longevità. In grandissima maggioranza le città europee hanno origini molto antiche. Il 30% degli insediamenti europei è di origine romana, una quota altrettanto importante ha origine nella crisi alto-medioevale della città e nella dispersione sul territorio di monasteri e castelli attorno ai quali sorgono nuovi centri urbani. Un'altra quota importante affonda le sue origini nelle attrezzature tipiche del sistema produttivo della campagna: mulini, centri di raccolta e scambi, mercati, sempre in epoca preindustriale. Questo significa che le città europee possiedono una straordinaria continuità temporale, che le ha portate ad accumulare, nel tempo, edifici e istituzioni che vanno a comporre patrimoni molto significativi. Ma la continuità temporale determina anche l'accumulo di conoscenze ed istituzioni che possono assicurare la sopravvivenza nelle fasi negative del ciclo economico e costruire una situazione iniziale di vantaggio quando si presentano le condizioni per rilanciare lo sviluppo.

Il terzo elemento che caratterizza secondo Vicari (2004) la città europea è quello di far parte di un sistema urbano molto denso. L'Europa è, infatti, da tempo un continente di città: se disponiamo sulla mappa europea un punto per ogni agglomerato con più di



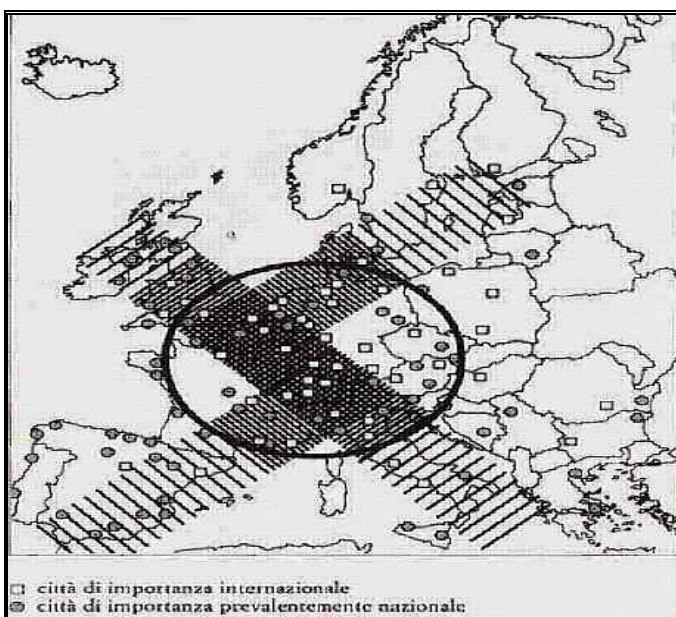
10.000 abitanti, questa risulta fittamente coperta di punti.



**Fig. 1** - La struttura urbana europea (città con più di 10.000 abitanti nel 1990)

Fonte: Moriconi-Ebrard (2000)

Se, inoltre, dalla miriade di punti selezioniamo quelli che rappresentano città europee di importanza internazionale, si delinea una sorta di “cuore metropolitano europeo”, un cui in un cerchio di 600 Km di raggio si concentrano più della metà delle città di questo tipo. Si usa far riferimento a questo “cuore” con il nome di “megalopoli renana” (Dematteis-Bonaverò, 1997).



**Fig. 2** - La megalopoli renana

Fonte: Dematteis (1997)

Il quarto elemento che caratterizza il sistema urbano europeo è la forte incidenza delle città di piccola e media dimensione. Le città di piccole dimensioni sono numerosissime, ma la grande maggioranza della popolazione urbana europea vive in città di dimensioni medie e medio-grandi (da 1 a 2 milioni di abitanti). Le città al di sopra della soglia dei 2 milioni di abitanti sono poche - Parigi, Londra, Madrid, Berlino, Roma - e rappresentano più l'eccezione che la regola.

In estrema sintesi, quando parliamo di città europea abbiamo in mente una città di dimensioni medie, soprattutto se paragonata alle megalopoli degli altri continenti, ove sempre più si concentra in epoca contemporanea la crescita urbana, ad alta densità di popolazione e il cui centro, anche in ragione della sua origine storica, mantiene funzioni economiche, politiche, culturali e simboliche importanti.

L'assetto attuale del sistema urbano europeo è legato, quindi, da una parte, alle dinamiche del processo di urbanizzazione che ha portato negli ultimi due secoli ad un'accelerazione senza precedenti della crescita urbana, ma, dall'altra parte, è condizionato dalla preesistente struttura urbana che risale in gran parte al Medioevo e sulla quale la crescita urbana si è in un certo senso "innestata".

Inoltre, il sistema urbano europeo è caratterizzato dall'esistenza di una rete urbana densa, formata da regioni urbane che fanno capo a grandi città metropolitane. Essi si collocano a vari livelli, della gerarchia urbana: al livello più alto troviamo le cosiddette città "globali", caratterizzate dalla concentrazione di strutture di comando e di controllo del sistema economico, industriale e finanziario a scala mondiale, dalla presenza di complessi infrastrutturali e di centri di formazione di ricerca a livello superiore. Si tratta di Londra e Parigi, dove tale concentrazione è nettamente superiore rispetto alle altre città europee, seguite da Milano, Madrid, Monaco di Baviera, Francoforte, Roma, Bruxelles, Barcellona, Amsterdam.

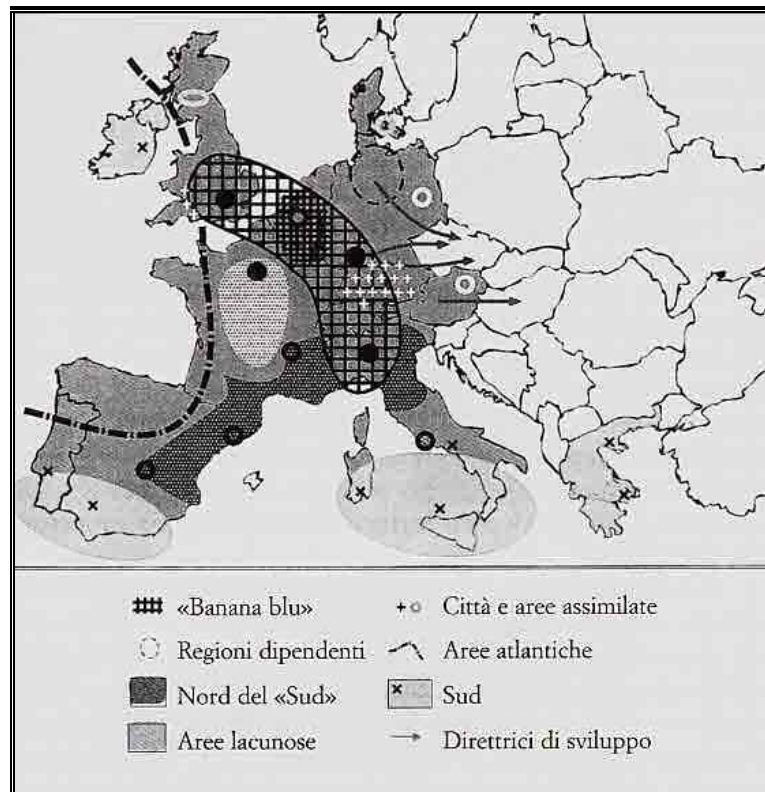
Le città di rango immediatamente inferiore sono quelle che possono inserirsi nella competizione internazionale solo per alcune funzioni

specializzate, come ad esempio Lione, Rotterdam, Zurigo, Torino, Ginevra.

A un livello ancora inferiore della gerarchia urbana europea si trovano le città che presentano funzioni di coordinamento del territorio a livello nazionale e sub-nazionale.

Infine, bisogna notare come lo sviluppo delle città sia sempre collegato allo sviluppo delle “regioni”. Le più importanti aree metropolitane sono, infatti, concentrate nelle regioni europee di maggior sviluppo economico: nella cosiddetta “banana blu” o “dorsale europea”.

**Fig. 3** - *I grandi assi dello sviluppo urbano in Europa.*



Fonte: Bonavero e Salone (1997) p. 56

### 1.5 I modelli di città dell'Europa occidentale

La città però non è solo la città-mercato ma, come sottolinea Weber nel suo modello di città, comprende elementi di comunità unitaria e identitaria, di organizzazione economica e politica. È, in particolare, il luogo del potere politico, dove viene esercitato in modo autonomo e

diversificato dalla pluralità di soggetti che la compongono. Per questo non si può considerare solo la dimensione economica della città ma bisogna vederne sempre anche la dimensione politica.

Sebastiani (2005) sostiene che la città occidentale nasce “per la politica” e sotto questo aspetto è possibile individuare alcuni idealtipi di città in Europa.

Secondo Sebastiani (2005) le città europee, intese in senso moderno, trovano il loro fondamento nel periodo storico segnato dal declino del sistema di dominio feudale che è sicuramente identificabile come un sistema antiurbano. Infatti, con l'avvento del feudalesimo si verifica il declino materiale – conflitti e invasioni, epidemie e carestie - e politico – un sistema di dominio a carattere patrimoniale - delle città e solo con il secondo millennio le città conoscono una rinascita, specialmente di portata politica, per effetto del miglioramento delle condizioni materiali, economiche e di sicurezza.

Alcuni storici individuano, fra il tardo XII e l'inizio del XIV secolo, una forma di potere intermedio tra il feudalesimo e lo stato moderno definito come “Stato dei ceti” basato sul potere politico delle città.

Lo “Stato dei ceti” (Standestaat) è l'organizzazione politica dove si sono formati organi collegiali, gli Stande o Stati, che riuniscono individui aventi la stessa posizione sociale, i ceti. Costoro godono di privilegi (diritti, libertà) che fanno valere nei confronti del detentore del potere sovrano attraverso assemblee (parlamenti, cortes, ecc. ). Lo “Stato dei ceti” si distingue dallo stato feudale per una graduale istituzionalizzazione dei contropoteri e per la trasformazione dei rapporti da persona a persona, propri del sistema feudale, in rapporti tra istituzioni, da un lato le assemblee di ceto, dall'altro il re con il suo apparato di funzionari.

Sebastiani (2003) afferma che è in questo periodo che si formano tre distinti modelli di città europee:

- le città mediterranee, che attuano una rottura con il sistema territoriale e signorile di appartenenza determinando la

costruzione di entità completamente autonome. Il modello mediterraneo delle città-stato non assegnava alle città una funzione prevalentemente economico-mercantile ma costituiva un'entità politica caratterizzata da una forte componente di consumatori aristocratici e di borghesia delle professioni. La diffusione su larga scala del sistema delle città-stato (o, come è anche possibile definirle, stato-città) si ebbe con i comuni medievali, in particolare italiani, dotati di piena autonomia amministrativa e politica tanto sul piano interno quanto su quello esterno e governati in modo tendenzialmente democratico;

- le città di produttori-artigiani, tipiche dell'Europa continentale e in particolare della Francia, dove domina la divisione del lavoro tra città e campagna e quella tra singole città. Queste città sono basate su associazioni di mercanti o artigiani aventi sfondo religioso (gilde) o su corporazioni cioè associazioni di persone svolgenti lo stesso lavoro e riunite per la difesa degli interessi comuni. Lo scopo dell'autogoverno è promuovere e tutelare le libertà economiche;
- le città anseatiche, che costituiscono una peculiare vicenda che si svolge tra il XII e il XVII secolo, sono città marittime il cui ceto dominante è quello dei mercanti. La Lega Anseatica è un'alleanza di città che nel tardo medioevo e fino all'inizio dell'era moderna mantenne il monopolio dei commerci su gran parte dell'Europa settentrionale e del Mar Baltico. Le città della Lega Anseatica devono le loro fortune alla loro capacità di navigare e di sfruttare a dovere le risorse che offriva il mare e la sua navigazione. La capitale di questa alleanza di città è stata a lungo la tedesca Lubeca e le altre città che si strinsero ad essa realizzando una totale integrazione dei commerci tra le regioni del Nord Europa, fino al Mare del Nord e al Baltico, nonché fino ai Paesi Bassi e alle Fiandre. La loro azione commerciale si mosse principalmente sul mare e lungo due direttrici: quella lungo i mari del nord e quella

che invece - anche attraverso le acque interne - conduceva beni, mercanti e merci fin nel cuore dell'Europa ed, a sud-est, a Costantinopoli e al vecchio Impero d'Oriente.

L'avvento dello Stato moderno, dalla sua prima forma - lo Stato assolutista - alle forme successive dello Stato liberale e democratico, portò al declino delle città non potendo tollerare l'esistenza delle stesse come soggetto politico autonomo.

Per le città ci furono perciò solo tre modi di stare nel sistema degli stati (Sebastiani, 2005) che si sviluppò in Europa tra il XVI e il XIX secolo: come città-capitale, l'unico tipo di città che conserva un significato politico, come città industriale, cioè città al servizio del nuovo modo di produzione, e come Comune, che indica più una struttura amministrativa che un'entità politica.

Per concludere, Sebastiani (2005) sostiene che il destino delle città nel sistema degli stati in Europa è stato influenzato da diversi elementi: i modi di formazione degli stati moderni (tanto più precoce è stata la formazione tanto più radicale il declino), le modalità del processo di industrializzazione (con il lavoro industriale di fabbrica si presenta la questione sociale) e, infine, il sistema delle autonomie locali (in alcuni paesi si è mantenuta l'influenza politica delle città che si sono identificate con il Comune).

Un'altra importante classificazione delle città dell'Europa occidentale è quella individuata da Macaluso (2003) secondo il quale le città, che hanno svolto un ruolo di grande rilievo nella storia europea, portano i segni dei passaggi storici più significativi tanto da distinguere la città feudale, da quella mercantile, da quella industriale, da quella post-industriale.

In particolare, i caratteri originali della città mercantile sono riassumibili nel concetto di autogoverno urbano, nelle alleanze necessarie a tenere a bada le potenze territoriali feudali e nel commercio a lunga distanza che vede l'Europa come parte di una rete molto più ampia che comprende il continente asiatico. La città mercantile ha cioè costruito un'economia che passa attraverso

l'esperienza delle città costiere mediterranee, fiamminghe, anseatiche, atlantiche e l'intermediazione delle metropoli (Lisbona, Anversa, Amsterdam, Londra) che si sono alternate alla guida del continente, realizzando quella continuità territoriale che congiunge tuttora l'Europa mediterranea con l'Europa del nord.

Lo sviluppo industriale del XVIII secolo, invece, offre una nuova occasione alla città europea per proporsi come soggetto di trasformazione spaziale. Sebbene l'ambiente rurale sia il vero teatro della proto-industria, è il *milieu* urbano che può garantire le condizioni ideali per lo sviluppo: alta densità demografica, elevata mobilità sociale, mercato dei beni di lusso, professioni qualificate, credito. I nuovi protagonisti del mondo del lavoro riescono ad affermare bisogni, solidarietà ed istituzioni che avranno un riscontro anche sul piano della forma-urbis con quella scomposizione della città in unità funzionali differenziate e specializzate.

Dopo la prima industrializzazione, in cui i villaggi rurali hanno formato il tessuto di una nuova rete urbana, è seguito un ritorno all'antica rete delle città, più adatta al mercato di consumo ed alla diffusione dell'innovazione e della conoscenza.

Diversamente da quanto è avvenuto nelle regioni del mondo a minore tasso di crescita, l'industrializzazione delle regioni economicamente avanzate ha avuto nella metropoli il motore dello sviluppo ed ha prodotto i suoi effetti più evidenti sul piano dell'organizzazione regionale, della divisione territoriale del lavoro e della distribuzione spaziale delle città europee. Per Macaluso (2003) il processo di industrializzazione polarizzato e cumulativo ha lasciato alle sue spalle profondi squilibri territoriali, complice una cultura che sacrifica l'identità dei luoghi all'obiettivo specifico da raggiungere.

Infine, la città post-industriale con lo straordinario sviluppo, che a partire dagli anni ottanta, hanno avuto i servizi, l'informazione e la produzione culturale fa rinascere e ritrovare una centralità urbana. L'economia di relazione segna una svolta nel ruolo della città

contemporanea, centro di innovazione aperto e differenziato, in grado di valorizzare le specificità locali. La possibilità di costruire contesti economico-territoriali efficienti e competitivi si coniuga con la riscoperta di risorse “extraeconomiche”, infrastrutturali e sociali sedimentate nel corso del tempo di cui è ricca la storia urbana d'Europa e riportano al centro dei processi di valorizzazione il carattere culturale delle dinamiche territoriali.

Pertanto, all'immagine tradizionale dello spazio urbano-industriale, caratterizzato da relazioni dirette e decisioni a cascata, la città terziaria sostituisce una dialettica locale-globale. Nell'età della terziarizzazione non è più quindi lo spazio polarizzato che si afferma secondo gradienti decrescenti dal centro alla periferia, ma è lo spazio delle interconnessioni plurime (reticolari, multiscalarari e multilivello) organizzato da una pluralità di soggetti, attraverso l'elaborazione di idee, progetti, programmi ed alleanze.

In antitesi al modello industriale, la città terziaria si configura come spazio d'interazione che definisce le condizioni future dello sviluppo. E se lo spazio di relazione si caratterizza per instabilità ed incertezza, può d'altro lato far ritrovare quelle opportunità compromesse nella fase della crescita polarizzata, a condizione di riconsiderare il ruolo strutturale e strategico dei *milieu*, delle aree periferiche, del capitale umano, della comunicazione che, nel loro insieme, concorrono a definire le tappe fondamentali della ricostruzione del territorio.

Per Camagni (1998) la tendenza territoriale più rilevante degli ultimi vent'anni è quella che, in una parola, può essere definita come “metropolizzazione”. Le grandi aree metropolitane e le regioni “centrali” sono tornate a essere al centro dello sviluppo, dopo gli anni della diffusione territoriale (1965-1980, all'incirca), in tutti i paesi avanzati.

Il modello territoriale è tuttavia differente da quello, tipico in Europa, degli anni fra le due guerre o del secondo dopoguerra, in cui lo sviluppo era concentrato attorno alle città capoluogo, che fungevano da centro organizzatore di un vasto *hinterland* gerarchicamente sottoposto. Oggi le



grandi metropoli sono assai più indipendenti dal loro hinterland immediato, e funzionano sempre più come nodi di una rete globale che come capitali regionali. Esse posseggono certamente una dimensione fisica, ma quest'ultima è più l'effetto di processi moltiplicativi che non la causa della competitività e della centralità della metropoli, che va piuttosto ricercata nella concentrazione di attività internazionali e direzionali e nella qualità delle relazioni che vi si svolgono.

Si potrebbe dire che le città riacquistano oggi il ruolo che avevano nell'alto Medioevo e nel Rinascimento (le città-stato, le repubbliche marinare, le città della lega anseatica, vere e proprie basi operative di rapporti commerciali, finanziari e diplomatici di lunga distanza, prive di una vera e propria base territoriale, demografica e produttiva), un ruolo superato storicamente dall'emergere degli stati nazionali ma oggi riconquistato nella nuova economia globale.

## **1.6 Il sistema urbano italiano nel contesto europeo**

L'analisi e la descrizione del sistema urbano italiano presentano delle difficoltà in ordine al fatto che esistono problemi nel reperimento di dati statistici, dovuti alla scarsità di studi sistematici condotti in epoca recente.

Ad ogni modo, partendo dall'assunto che le aree urbane e metropolitane nell'attrazione di funzioni internazionali, godono di un vantaggio che è giustificato, oltre che dalla maggiore consistenza delle popolazioni che utilizzano la città (residenti, pendolari, visitatori ed altri utilizzatori a vario titolo), anche dalla presenza di servizi e di infrastrutture (si pensi agli aeroporti internazionali), nonché dalle sinergie e dall'integrazione delle funzioni internazionali, si può affermare che le funzioni internazionali sono concentrate principalmente nelle città metropolitane individuate dall'art. 17 della legge 142/1990, dall'art. 22 del Testo Unico sugli Enti Locali e da alcune leggi delle Regioni a statuto speciale, le quali costituiscono, di fatto, il livello di governo metropolitano nel nostro paese.

Con riferimento però anche a quanto precedentemente rilevato, si osserva che soltanto Milano e Roma sono classificabili tra le città internazionali e, quindi, costituiscono il livello di eccellenza del sistema urbano italiano.

Al secondo livello figurano Torino, Genova, Firenze, Venezia, Bologna e Napoli, mentre al terzo livello figurano Verona, Padova, Trieste, Bari, Palermo, Catania e Cagliari; infine, seguono gli altri 400 sistemi urbani minori.

Questa classificazione (Bruzzo-Ferri, 2006) evidenzia la necessità di specifiche politiche urbane per le 14 città metropolitane (che riguardano quasi 1.300 comuni con una superficie, pari a poco meno del 17% di quella nazionale, sulla quale è insediato più del 38% della popolazione nazionale), e ciò al fine di migliorare il posizionamento del sistema urbano italiano nell'ambito di quello europeo.

Rispetto a quest'ultimo, il sistema urbano del centro-nord si inserisce nel modello spaziale delle reti interconnesse, prevalente nelle semiperiferie europee in fase di integrazione; il Mezzogiorno e le isole, invece, si collocano nel modello delle reti gerarchiche, che è quello prevalente nelle periferie europee scarsamente integrate dove i sistemi urbani minori accedono alle reti internazionali solo passando dai poli urbani regionali e nazionali.

L'ineguale posizionamento dei due diversi sistemi urbani italiani nel contesto europeo e la loro apertura internazionale dipendono sia dalla quantità della dotazione di funzioni internazionali, sia dalla qualità e dalla omogeneità delle categorie funzionali.

In particolare, Milano presenta una ricchezza di funzioni che la qualificano come città internazionale e la posizionano sia all'estremo meridionale della dorsale centrale continentale (la "banana blu"), sia sull'asse emergente dell'Europa meridionale.

Il Mezzogiorno e le Isole si collocano, invece, nella cosiddetta periferia del sistema urbano europeo, cioè in posizione marginale rispetto ai principali assi di sviluppo dell'integrazione europea per la presenza di

minori funzioni internazionali, ma anche di minori connessioni con la rete urbana nazionale.

Il contributo delle aree maggiormente periferiche del sistema urbano italiano al processo di integrazione a quello europeo dipende, dal lato delle città, dal miglioramento della loro azione svolta in favore dello sviluppo e della qualità urbana (qualificazione delle funzioni esistenti e attrazione di nuove funzioni), nonché dalla capacità di inserirsi nelle reti urbane europee utilizzando le proprie potenzialità, mentre, dal lato europeo, dipende dall'offerta di possibilità di connessioni legata al superamento del modello centro-periferia (la banana blu) a favore del modello della centralità distribuita (l'Europa a grappolo).

Tuttavia, si può osservare che il posizionamento del sistema urbano italiano nel contesto europeo dipende anche dalle interazioni e dall'appartenenza a sistemi e reti regionali densi, articolati e coesi che favoriscono l'accesso a reti globali e, di conseguenza, i sistemi urbani inseriti in quello europeo possono trasmettere benefici ai sistemi regionali (ad esempio, tra l'area metropolitana che gravita intorno a Milano e il resto della regione Lombardia).

Non va poi dimenticato che la struttura policentrica del sistema urbano italiano, che ha origini precedenti all'unità d'Italia ed è notevolmente condizionata dalla geografia fisica nonché dall'ineguale sviluppo economico ed industriale, evidenzia la perifericità e lo squilibrio dell'assetto urbano meridionale, rispetto a quello dell'Europa centro-settentrionale, e della pianura padana, in particolare, ma non presenta, anche per ragioni storiche, i caratteri di "desertificazione" proprio di altre periferie europee. Infatti, si può riconoscere una certa continuità tra la dorsale europea e la densità delle città ubicate lungo la penisola.

In merito a quanto sopra affermato, bisogna evidenziare che il processo di crescita urbana in Italia si è caratterizzato, rispetto agli altri paesi industrializzati, soprattutto per due aspetti (Vicari, 2004):

- il ritardo e la lentezza con cui si è svolto, dovuto alle particolari

connotazioni dello sviluppo economico e alle realtà storico-amministrative;

- la presenza di forti differenziazioni territoriali, non solo tra il settentrione e il meridione e tra il nord-ovest e il nord-est ma anche all'interno di uno stesso territorio con la presenza di insediamenti urbani spesso anche di dimensioni molto differenti.

In particolare, in Italia è stata spesso denunciata l'eccessiva frammentazione dei comuni, definiti "comuni-polvere", comuni «Lilliput» (Vandelli, 2000), in quanto pesante fardello di inefficienze e di inadeguatezze, in cui gran parte delle funzioni previste dalle leggi non sono sostanzialmente esercitate, soprattutto in quelli piccoli e piccolissimi. A fianco di tale constatazione, però, si affianca la considerazione che l'attuale ripartizione, la tradizionale frammentazione dei comuni sia un valore positivo, un fattore di ricchezza democratica (Ferlandino-Molinari, 2006).

**Tab. 1** - I Comuni d'Italia per classi d'ampiezza demografica e popolazione residente

Abitanti	Censimento 2001				Popolazione	% su Tot. nazionale
	N. comuni	Tot. parziali	% su Tot. comuni	% su Tot. comuni		
Fino a 500	846	-	10,44%	258 097	0,45%	
da 500 a 1.000	1 128	1 974	13,92%	843 374	1,48%	
da 1.000 a 3.000	2 656	4 630	32,79%	4 849 390	8,51%	
da 3.000 a 5.000	1 206	5 836	14,89%	4 639 867	8,14%	
da 5.000 a 10.000	1 153	6 989	14,23%	8 040 885	14,11%	
da 10.000 a 15.000	448	7 437	5,53%	5 403 935	9,48%	
da 15.000 a 30.000	372	7 809	4,59%	7 596 194	13,33%	
da 30.000 a 50.000	154	7 963	1,90%	5 745 381	10,08%	
da 50.000 a 100.000	96	8 059	1,19%	6 390 014	11,21%	
da 100.000 a 250.000	29	8 088	0,36%	4 125 516	7,24%	
da 250.000 a 500.000	7	8 095	0,09%	2 133 284	3,74%	
Oltre 500.000	6	8 101	0,07%	6 969 807	12,23%	
<b>TOTALE</b>	<b>8 101</b>			<b>56 995 744</b>		

Fonte: ISTAT Censimento 2001

Inoltre, sebbene il territorio italiano sia costellato da 8103 comuni – di cui 5836 con meno di 5000 abitanti – in Italia non si sono realizzate delle importanti aggregazioni di comuni minori come,

peraltro, è successo in altri paesi europei anche se con tradizioni amministrative profondamente differenti dalla nostra (Gran Bretagna, Belgio, Germania, Svezia, Norvegia). Si è preferito piuttosto perseguire un migliore esercizio delle funzioni, ancora attraverso forme associative, liberamente scelte dai comuni, ma in ambiti predeterminati.

Oltre alla presenza di comuni medio-piccoli, in Italia esistono, come è noto, delle importanti aree metropolitane dove diversi sono i problemi. Infatti, nonostante non manchino certamente competenze, professionalità, strutture, risorse umane e finanziarie, la gestione delle aree urbane metropolitane si dimostra sempre più complessa e i problemi di governo delle realtà locali arrecano sempre più disagi. Le grandi città sono spesso troppo piccole per certi problemi – la rete dei trasporti, la qualità ambientale, lo smaltimento dei rifiuti sono problematiche che oltrepassano i confini municipali – e troppo grandi per altri, in particolare per la qualità dei servizi alla persona ed un’attenta gestione dell’ambito micro-locale e di quartiere.

Fu proprio per affrontare questi problemi che, all’inizio degli anni Novanta, si intraprese in Italia una profonda riforma istituzionale, volta ad attribuire alle grandi città uno statuto speciale.

La recente ripresa del dibattito è stata ampiamente favorita dalle politiche emergenti in seno all’Unione Europea e dalla contestuale creazione di una rete composta dalle principali città europee sulle quali basare un sistema urbano equilibrato e le politiche di competitività e di cooperazione necessarie per affrontare un contesto globale sempre più integrato e concorrenziale.

Poiché nel sistema urbano europeo l’essere connessi a reti risulta più importante rispetto alla dimensione delle città, ne deriva che le politiche urbane devono anche avvalersi delle risorse inutilizzate e nascoste (in particolare nel Mezzogiorno), nonché potenziare l’accesso e l’integrazione alle reti regionali, nazionali ed europee. Si tratta cioè di far partecipare anche le metropoli periferiche alla fitta rete di

scambi di servizi, tecnologie, informazioni, capitali e cultura, che caratterizza le città dell'area centrale europea. Le politiche utilizzabili per perseguire questi obiettivi di miglioramento dell'accessibilità delle città alle reti europee sono caratterizzate dall'essere multilivello (vale a dire che si collocano a livello urbano, regionale, nazionale ed europeo), interdipendenti (cioè riguardano diversi settori d'intervento: infrastrutture fisiche, beni e servizi pubblici locali) e complesse (ossia coinvolgono nei processi decisionali numerosi e diversi attori ed interessi).



## **Capitolo 2**

### **LO SCENARIO NORMATIVO ITALIANO**

#### **2.1 La questione del governo metropolitano**

La questione del governo metropolitano nel nostro paese da tempo appare molto complessa e contrastata, con molti contributi di diverse discipline (pianificazione territoriale, economia e finanza pubblica, scienza politica), ma anche con molte esperienze di fallimento e soprattutto l'assenza di soluzioni generalizzabili.

In effetti, la questione metropolitana in Italia costituisce dal dopoguerra ad oggi un problema ancora irrisolto. Se si assume l'integrazione del sistema urbano italiano nel sistema urbano europeo come un ulteriore problema rispetto a quello prioritario del governo delle aree urbane e metropolitane, si può osservare, a maggior ragione, che risulta necessario aggiornare sia i meccanismi istituzionali di governo che gli strumenti di pianificazione.

In generale, i problemi di governo delle aree urbane sono riconducibili a conflitti interistituzionali tra i diversi livelli di governo, istituzioni ed enti funzionali, alla assegnazione di funzioni appropriate e di risorse finanziarie in misura adeguata, nonché a problemi specifici, da un lato, di efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici locali e, dall'altro, di equa distribuzione di tali beni e servizi all'interno delle aree metropolitane. Le varie esperienze italiane di pianificazione intercomunale, di istituzione dei Comprensori promossa dalle Regioni nei primi anni settanta, di Consorzi monofunzionali tra Comuni e Provincia, fino alla costituzione del Ministero per le Aree urbane (nel 1987) ed alla istituzione delle Città metropolitane con la legge 142/90 e al loro riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V,



costituiscono tutte un esempio di sostanziale fallimento attribuibile a carenze di progettazione istituzionale ed alla mancata specializzazione e trasformazione delle soluzioni istituzionali in relazione all'evoluzione degli stessi problemi metropolitani (Bruzzo-Ferri, 2005).

Come è noto, le esperienze internazionali di governo metropolitano presentano due modelli principali:

- il modello della sovracomunalità o strutturale, che fa riferimento ad un governo unico e strutturale;
- il modello dell'intercomunalità o funzionale, che fa riferimento invece all'azione di cooperazione volontaria tra i Comuni ed è basato sul decentramento e la collaborazione;

Al primo modello appartiene la legge 142/90 che ha introdotto nell'ordinamento istituzionale italiano le Città metropolitane attribuendo loro la competenza in una serie di materie (pianificazione territoriale, trasporti, viabilità...), senza però fornire pratiche soluzioni per la loro attuazione.

L'esperienza italiana ha quindi prediletto il criterio di uniformità secondo cui le realtà locali, pur se disomogenee tra loro, sia per dimensioni che per caratteristiche storiche e/o geografiche, sono assoggettate ad un medesimo ordinamento, sia in ordine agli aspetti organizzativi che all'ambito delle funzioni (Savoldi, 2004).

Al secondo modello fa riferimento all'esperienza francese delle istituzioni per la cooperazione intercomunale in ambito urbano (per esempio la Comunità Urbana, creata dalla legge nel 1966, e la Comunità d'Agglomerazione, creata dalla legge nel 1999).

La differenza tra i due modelli è che nel primo il governo metropolitano è sovraordinato ai Comuni e la sua attivazione implica una ridefinizione dei loro poteri e dei confini territoriali. Il secondo è caratterizzato invece dalla volontarietà, dalla delega di alcune funzioni a dimensione urbana al governo intercomunale e dalla attribuzione di risorse finanziarie e fiscali proprie.

## **2.2 Dalla Legge 142 del 1990 al T.U. sull'ordinamento degli Enti Locali**

La prima apparizione nell'ordinamento giuridico italiano delle "aree metropolitane" risale al 1990, con l'entrata in vigore della legge 142 (L. 8/6/1990, n. 142 - Ordinamento delle autonomie locali) che venne approvata in seguito ad una lunga fase di dibattiti e di proposte relative alla riforma degli enti locali iniziata nella seconda metà degli anni Settanta.

Sicuramente, l'importanza della L. 142/1990, sta nell'aver finalmente preso atto di una realtà effettivamente esistente sul territorio. Infatti, già il panorama urbano postbellico, in Italia ma anche all'estero, si presentava con una distribuzione della popolazione a macchia di leopardo, con zone ad elevata concentrazione ed altre a bassissima densità e pochi centri urbani capaci di fornire servizi. La conseguenza più vistosa di questa realtà è stata quel processo definito di «gerarchizzazione del territorio», consistente nella formazione di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti, vale a dire di aree urbane estese oltre i limiti amministrativamente determinati, con una stretta integrazione fra la città centrale (il capoluogo) e gli agglomerati circostanti, tra un centro normalmente di grandi dimensioni e polifunzionale e quella serie composta di centri minori che vi sono ancorati da un rapporto di dipendenza socioeconomica e funzionale (Recupero Bruno, 2001). In proposito, è stato opportunamente osservato come l'area metropolitana corrisponde non tanto all'ampliamento delle strutture urbane, quanto alle interrelazioni fra realtà urbane che pur conservando la loro individualità risultano egemonizzate da una città che si colloca al centro di quel sistema.

Ora, questa realtà, localizzabile dapprima in poche zone precise del Paese, per lo più coincidenti con il noto "triangolo industriale" fra le città di Torino, Genova e Milano, è andata, poi, diffondendosi in numerose altre regioni, presso quelle aree che, per la loro posizione dominante (per economia, infrastrutture, occasioni di lavoro)

costituivano il punto di raccordo di vaste zone circostanti.

In tal modo, si è posta una vera e propria “questione istituzionale” bisognosa di essere affrontata, non più o non soltanto con soluzioni di fatto, strumenti precari e non vincolanti, approntati d’urgenza dagli enti locali soffocati da un urbanesimo crescente e disordinato; bensì attraverso una strumentazione più solida e vincolante, che interessasse il legislatore nazionale, pur nel rispetto delle peculiarità istituzionali ed economiche dei singoli luoghi (Recupero Bruno, 2001). Nelle progettazioni degli anni ‘88-’89 che hanno accompagnato la legge di riforma delle autonomie, due erano le principali ipotesi normative che vedevano da una parte l’identificazione dell’autorità metropolitana nella Provincia e dall’altra l’individuazione di un governo metropolitano che poteva anche non corrispondere al territorio provinciale consentendo in tal caso una nuova definizione di circoscrizioni provinciali confinanti (Savoldi, 2004).

A tale seconda ipotesi si ispira la formulazione contenuta nella riforma delle autonomie del 1990 nella quale le aree metropolitane rappresentavano un’organizzazione territoriale che si poneva quale ente intermedio diverso dalla Provincia, tra la Regione e il Comune.

In particolare, l’art. 17 della legge 142/1990 individuava nove città (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli<sup>5</sup>) che per rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali con i rispettivi centri minori venivano considerate aree metropolitane.

La legge dava un anno di tempo alle regioni per individuare, sentiti i comuni e le province interessate, la delimitazione territoriale di ciascuna area.

Nel caso in cui l’area metropolitana non avesse coinciso con il

---

<sup>5</sup> Le aree in questione sono riferite solo alle Regioni a statuto ordinario in quanto le Regioni a statuto speciale possono definire le aree metropolitane in base alla loro competenza legislativa esclusiva.

territorio di una sola provincia, c'era la possibilità di pervenire ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di nuove province, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.

L'art. 18 prevedeva, inoltre, che l'area metropolitana si sarebbe articolata in due livelli: la Città metropolitana, a cui sarebbero state applicate le norme relative alle province, e i comuni.

Gli organi di governo previsti erano: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano.

L'art. 19 individuava, invece, una serie di funzioni, normalmente affidate ai comuni, che la legge regionale avrebbe dovuto attribuire alla Città metropolitana oltre alle funzioni di competenza provinciale, affermando che potevano essere svolte, in forma coordinata nell'area metropolitana, quelle di preminente carattere sovracomunale, mentre rimanevano ai comuni le funzioni non attribuite alla Città metropolitana.

Le materie di competenza comunale entro cui il governo dell'area metropolitana poteva esercitare le proprie funzioni erano:

- 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 distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e la 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.

L'art. 20 prevedeva che la regione, sentiti i comuni interessati, potesse provvedere ad un riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni facenti parte dell'area metropolitana, istituendo nuovi comuni

per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, per assicurare la razionale utilizzazione dei servizi ed un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

I poteri conferiti alle regioni in ordine al riordino delle circoscrizioni comunali rispondevano alla finalità di garantire il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini ed un equilibrato rapporto tra le dimensioni demografiche ed economiche.

La L. 142 del 1990 prevedeva, anche, che entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, con appositi decreti legislativi, si provvedesse alla costituzione, su proposta delle regioni delle Autorità metropolitane nelle aree individuate dall'art. 17. Tale previsione è stata attuata solo dalla Liguria, dal Veneto e dall'Emilia Romagna (dove sono state approvate leggi regionali che restano però inapplicate) a causa del verificarsi di forti contrasti nei consigli regionali circa la natura e la missione del nuovo ente.

A causa delle difficoltà incontrate dalle Giunte regionali per portare a compimento l'approvazione delle leggi regionali istitutive delle Aree metropolitane, il legislatore statale si vide costretto a rendere facoltativa l'istituzione delle stesse ed a prorogarne i tempi.

**Tab. 2** - La delimitazione delle aree metropolitane italiane. Situazione alla fine del 2005

<i>Area metropolitana</i>	<i>Situazione</i>
Milano	Non delimitata (individuata un'area coincidente con la provincia)
Torino	Coincidente con la provincia
Genova	Individuata un'area di cui fanno parte 39 comuni
Bologna	Coincidente con la provincia (non tutti i comuni hanno aderito)
Venezia	Non delimitata
Firenze	Coincidente con le province di Firenze, Prato e Pistoia
Roma	Non delimitata (ma probabilmente condotta contestualmente al decentramento)
Bari	Individuata un'area comprendente 44 comuni
Napoli	Non delimitata
Palermo	Individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni, finalizzata alla gestione di servizi intercomunali
Messina	Individuata un'area di cui fanno parte 51 comuni
Catania	Individuata un'area di cui fanno parte 27 comuni
Cagliari	Individuata un'area di cui fanno parte 10 comuni

Fonte: G. Campolongo (2004)

Questa legge, dunque, che ha offerto la prima disciplina organica sulla materia, ha ricevuto applicazioni disomogenee sul territorio nazionale, in conseguenza della maggiore o minore solerzia con cui vi si è dato attuazione.

La L. 142/90 ha optato decisamente per la soluzione strutturale, introducendo le aree metropolitane nella riforma dei poteri locali: si è ritenuto, dunque, che non sussistessero veri ostacoli alla istituzione di apposite strutture istituzionali di tipo metropolitano; si è, per contro, rifiutata, la soluzione meramente funzionalista, che pure avrebbe consentito di eludere tutte le difficoltà legate alla istituzione di un organismo *ad hoc*. In particolare è stato accolto il modello del doppio livello di governo, utilizzando il Comune e la Provincia ed intervenendo sulle rispettive competenze, in conformità con il nuovo ruolo che essi venivano chiamati ad assumere.

Inoltre, per quanto concerne più specificamente l'individuazione delle aree metropolitane, il legislatore ha adottato un criterio misto. Infatti, per un verso ha indicato nominativamente le città a cui fanno capo le aree metropolitane e per l'altro, non ha designato in maniera altrettanto netta i comuni destinati a rientrare nelle rispettive aree, ma ha fatto un generico riferimento a quei comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali.

Il legislatore ha, pertanto, rifiutato un modello di area come categoria astratta ed omogenea, uno schema unico entro cui assumere rigidamente tutte le situazioni; si è limitato a precisare i parametri (gestione dei servizi, integrazione delle attività economiche e via di seguito) in presenza dei quali può legittimamente presumersi l'esistenza di un'area metropolitana e può quindi procedersi alla delimitazione. La formulazione della norma è parsa consentire una scelta fra due possibili moduli (Recupero Bruno, 2001):

a) l'ipotesi di "area ristretta" comprendente soltanto la

“conurbazione”; vale a dire il comune capoluogo di Provincia ed i centri urbani collegati;

- b) l'ipotesi di “area vasta” comprendente anche le diverse aree rurali, unite al conglomerato urbano da rapporti del tipo indicato dalla legge.

Alla legge 142/1990 sono state sollevate numerose critiche, soprattutto relative:

- all'individuazione di alcune città centrali non motivando l'esclusione di altre realtà simili;
- alla delega alle Regioni per la delimitazione dell'area metropolitana senza fornire appositi criteri;
- alla disposizione di una procedura di costituzione che vedeva i Comuni e le Province come soggetti passivi in quanto dovevano solamente essere “sentiti”;
- alla sottrazione di competenze ai Comuni per attribuirle alla Città metropolitana;
- alla possibilità per la Regione di provvedere a modificare i confini delle Amministrazioni Provinciali e Comunali interessate, creandone nuove o unificandole.

Nella successiva produzione normativa, e particolarmente nelle riforme dei settori fondamentali dell'azione pubblica, pur ancora in assenza di effettive istituzioni di Aree metropolitane, è stata avvertita l'esigenza, di far comunque riferimento alle Aree metropolitane e di coinvolgerle nelle previsioni contenute in quelle leggi, tanto da lasciar presumere la sussistenza della volontà di attuarle effettivamente (Savoldi, 2004). Basti pensare ad esempio alla Legge 662 del 23 dicembre 1996 (legge finanziaria 1997), la quale stabiliva che il decreto legislativo istitutivo dell'IRAP doveva prevedere adeguate forme di finanziamento delle città metropolitane tramite l'attribuzione del gettito di tributi regionali e locali in rapporto alle funzioni assorbite.

Un segnale tangibile del rinnovato interesse verso le problematiche

connesse alla questione metropolitana si riscontra anche a livello europeo, tramite l'individuazione di una strategia europea per le città in grado di contemperare, rafforzare e coordinare gli effetti delle varie politiche comunitarie sull'ambiente urbano.

Di riflesso, nel panorama nazionale, si avverte un rilancio della questione metropolitana che si inserisce nella prospettiva del decentramento dei poteri verso i livelli locali in attuazione delle deleghe previste dalla L. 59 del 1997 la quale, nel conferire ai vari livelli locali tutte le funzioni e compiti amministrativi che si configurino come "relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità" o comunque "localizzabili nei rispettivi territori" individua, quali criteri per il conferimento stesso, il principio di differenziazione e quello di adeguatezza. Completa questa nuova attenzione per i bisogni, le necessità e le potenzialità locali, la previsione di "accordi" o "patti" metropolitani, il ricorso a nuovi organismi e sedi di concertazione, a nuove forme associative e partecipative, la ridefinizione dei ruoli dei soggetti impegnati nel dar vita e sostegno al principio di sussidiarietà (Savoldi, 2004).

A distanza di nove anni dalla entrata in vigore della legge 142/90 viene approvata la legge 265 (L. 3/8/1999, n. 265 - Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8/6/1990, n. 142), che apporta sostanziali variazioni alle norme sulle aree metropolitane. La stessa prese atto del precedente fallimento e tenta di usare un maggiore realismo introducendo un percorso diverso, che valorizzi l'iniziativa dei comuni interessati e si concluda con una legge nazionale proposta dalla regione, verosimilmente una legge distinta per ciascuna città metropolitana (Dota-Nicotra, 2005).

Nel periodo intercorso tra le due normative furono presentati al parlamento vari progetti di legge riguardanti le aree metropolitane che, in alcuni casi, avevano prevalentemente la finalità di cercare di rendere operativo l'ente di governo metropolitano, cercando di



superare le inerzie delle regioni e dello Stato attraverso un'automatica attribuzione alla provincia del ruolo di Città metropolitana (Campilongo, 2004). In altri casi, invece, le proposte erano di più ampio respiro, nate all'interno del dibattito sulla riforma delle autonomie locali, che portarono poi al nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali e alla revisione della Costituzione.

I contenuti della legge 265/1999 relativi alle aree metropolitane vengono integralmente ripresi nel decreto legislativo 267 (D.Lgs. 18/8/2000, n. 267 - Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che abrogò la L. 142/90 e fu emanato sulla base della delega al Governo prevista dall'art. 31 della stessa legge 265/99.

Il decreto legislativo 267/2000, attualmente vigente, all'art. 22, conferma le stesse zone comprendenti le nove città individuate dalla L. 142/90 quali aree metropolitane e prevede che, su proposta degli enti locali interessati, la regione proceda alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana entro 180 giorni dalla proposta stessa.

Si è così voluto porre rimedio al fallimento della precedente impostazione normativa che subordinava all'iniziativa regionale l'attuazione o meno dell'assetto ordinamentale.

Pertanto, si assiste ad un'inversione di tendenza, conferendo un ruolo preminente e la valorizzazione dell'autonomia, agli enti locali (Comuni e Province) in ordine alle scelte organizzative del nuovo livello di governo.

Se, infatti, l'art. 17 L. 142/90 attribuiva l'iniziativa legislativa alle Regioni, prevedendo che i comuni e le province interessate fossero semplicemente «sentiti», tale rapporto è stato invertito, in modo che la Regione è tenuta ad attivarsi soltanto sulla base di una «conforme proposta degli enti locali interessati».

Pertanto, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del Comune capoluogo e il presidente della Provincia convocano l'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati, che su conforme deliberazione dei Consigli Comunali, adottano una proposta

di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni.

È previsto anche un effettivo coinvolgimento delle comunità interessate, attraverso il referendum a cui la proposta di istituzione dell'ente metropolitano deve essere sottoposta e, se la proposta riceve il voto favorevole da parte dei cittadini dei comuni partecipanti, è presentata dalla regione, entro novanta giorni, ad una delle due Camere per l'approvazione con legge.

Nel caso in cui la Regione non provveda entro il termine stabilito dalla norma, con intervento sostitutivo, il Governo, sentita la Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali, invita la Regione ad adempiere entro un ulteriore termine, scaduto il quale, si attua concretamente l'intervento in surroga del Governo che procede direttamente alla delimitazione dell'area metropolitana.

Tale modifica non è di scarso rilievo: essa riporta la disciplina delle aree metropolitane entro l'alveo costituzionale; viene in particolare ripristinata la conformità all'art. 133 Cost., il quale disciplina la procedura per le modifiche territoriali delle province, che appariva aggirata dal precedente testo normativo, rispetto al quale erano stati, infatti, mossi dei rilievi di incostituzionalità.

Sempre l'art. 23, non individuando specifici criteri per la delimitazione delle aree metropolitane, dispone inoltre che nelle aree metropolitane di cui all'art. 22, il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato.

Ai fini della costituzione dell'area metropolitana, quindi, tra il comune "egemone" ed i centri orbitanti deve sussistere una "stretta integrazione territoriale", oltre alla "stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" già richiesta nella

L. 142.

La novità, messa in risalto da Recupero Bruno (2001), è degna di nota: se, infatti, la precedente dicitura, legittimava anche una concezione dell'area metropolitana come area vasta, includendo non solo i centri immediatamente adiacenti al comune capoluogo, ma altresì quelli solo funzionalmente legati ad esso, a questo punto la contiguità territoriale diventa elemento imprescindibile.

Inoltre, circa la città metropolitana, non ritroviamo confermata, l'identificazione della stessa con la Provincia, anche se tale coincidenza appare ovvia sia in forza della necessaria esistenza della Provincia, garantita costituzionalmente, sia in base all'art. 18 della L. 142/1990, come sostituito dalla L. 265/1999, secondo cui la città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della Provincia, attua il decentramento previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali e, relativamente ai criteri di riordino territoriali, considera l'area della città come il territorio di una Provincia.

Come nelle precedenti disposizioni, quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una sola provincia, si precede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali, considerando la città metropolitana come territorio di una nuova provincia.

Il D.Lgs. 267/2000, quindi, nel fornire una nuova regolamentazione del funzionamento degli enti locali, ha definitivamente accolto le aree metropolitane come livello di governo locale; le norme in materia già presenti nella L. 142/90 sono state in parte riformulate, per lo più alla luce delle imperfezioni risaltate nell'esperienza attuativa di quella legge, in termini di difficoltà applicative ed ipotesi d'incostituzionalità. Nella successione tra la precedente disciplina e la successiva è, tuttavia, riscontrabile una dissonanza poco comprensibile: il precedente testo, infatti, individuava espressamente gli organi preposti al governo della città metropolitana (Sindaco, Consiglio metropolitano, Giunta), pur senza nulla aggiungere in ordine alla

composizione degli stessi, prefigurandosi - dato il progettato subentro alla Provincia - l'applicazione delle norme dettate per essa, incluse quelle elettorali. La successiva normativa, peraltro, non ripropone quella tripartizione di organi metropolitani, disponendo soltanto in merito all'elezione, da effettuarsi al «primo turno utile».

Quanto alle competenze dell'ente metropolitano, la L. 142/90 disponeva la generale attribuzione delle funzioni già spettanti alla Provincia, conseguenza quasi inevitabile del previsto avvicendamento tra i due enti. A questa previsione generale ed in certo modo intuibile, faceva seguito l'elencazione di una serie di ambiti materiali, normalmente facenti capo ai Comuni, ed entro i quali la legge regionale avrebbe poi dovuto individuare le specifiche competenze della città metropolitana.

A tale riguardo la L. 267, alla preesistente disciplina dal tono vagamente perentorio e necessario, sostituisce un'impostazione molto più ispirata alla collaborazione e alla facoltatività. Così, non si prevede più l'attribuzione delle funzioni "normalmente affidate ai comuni, quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana"; ma dispone semplicemente che "la regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione". Mediante questa formulazione, pertanto, non si attua l'automatico passaggio di funzioni comunali alla competenza della città metropolitana, ma si prevede più tenuemente la possibilità di dar vita a delle forme di cooperazione, organizzandosi in modo tale da gestire congiuntamente quelle funzioni capaci di coinvolgere una pluralità di enti locali.

Inoltre, nell'elencazione delle funzioni ritenute a carattere metropolitano, non vengono riproposte alcune voci presenti invece nel precedente testo dell'art. 19; così la tutela dei beni culturali, ma anche i «servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e

della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano». In pratica si esclude in suddette materie quella valenza sovracomunale che avrebbe giustificato l'esercizio coordinato tra i comuni compresi nell'area: vi si mantiene la competenza del comune interessato, fermo restando il caso in cui non investano un bacino di utenza o di interesse più ampio, onde non si potrebbe escludere il ricorso a quelle forme di cooperazione a cui si tenta di improntare il governo delle aree metropolitane.

La realtà delle aree metropolitane, dunque, dopo aver giaciuto per lunghi decenni nelle analisi di attenti studiosi, si è trovata nel corso di meno di un decennio, per ben due volte al centro dell'attenzione del legislatore: una prima volta nella L. 142/1990 per inserirla nella riforma generale dell'amministrazione locale; quindi nella L. 265/1999 e nel successivo D.Lgs. 267/2000 che ha costituito il nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

### **2.3 La modifica del Titolo V della Costituzione**

La riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione è la conclusione del processo di riorganizzazione della Repubblica in senso autonomista e federale, iniziato nel 1989 con la *Carta Europea dell'autonomia locale*<sup>6</sup> e in parte concretizzato con i trasferimenti di funzioni e compiti previsti nelle leggi "Bassanini" (Ongarato, 2007).

Il nuovo quadro costituzionale derivante da questa riforma, contenuta nella legge costituzionale 3/2001, modifica profondamente i principi che reggono il governo locale nel nostro Paese nei suoi rapporti con le Regioni e con lo Stato e nella sua capacità complessiva di amministrazione e di governo nei confronti della collettività. In vero, il nuovo testo porta alle estreme conseguenze la caratterizzazione fortemente pluralista e autonomista già propria dei principi costituzionali (art. 5) ed introduce delle innovazioni importanti

---

<sup>6</sup> Trattato aperto alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 15 ottobre 1985 ed entrato in vigore il 1° settembre 1988. Con L. 30.12.1989, n. 439, il Parlamento italiano ha autorizzato la ratifica della Convenzione e ne ha ordinato l'esecuzione.

nell'ambito del governo locale (Palombelli, 2003).

La revisione della costituzione, infatti, approvata definitivamente con legge costituzionale (L. 18/10/2001, n. 3 - Revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione), conferma l'introduzione, nell'ordinamento italiano, delle Città metropolitane elevando la sua disciplina a livello costituzionale e rendendo, quindi, definitiva la sua realtà effettuale.

Diversi sono gli articoli della Costituzione che se ne occupano.

Innanzitutto l'art. 114 che, nella nuova ottica sussidiaristico-federalista, pone a fondamento della Repubblica la Città Metropolitana accanto ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato con pari dignità ed al pari degli altri enti locali, garantendone l'autonomia che si esprime anche nella potestà statutaria espressamente prevista.

Infatti, afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Ciascun livello di governo territoriale, pertanto, nel proprio ambito ed in rapporto con la comunità rappresentata, è titolare di piena e indefettibile autonomia politica, di poteri e funzioni proprie e peculiari (Dota-Nicotra, 2005).

Va evidenziato quindi che, con il nuovo art. 114 della Costituzione, è stato dato per la prima volta rilievo costituzionale allo statuto degli enti locali: ciò è ancor più valido per la città metropolitana in quanto, con il nuovo ordinamento, le sono state aperte nuove ed inesplorate prospettive giuridiche e politiche quale vettore privilegiato di un possibile nuovo ordinamento federale.

Un altro effetto della riformulazione dell'art. 114 è l'attribuzione alla Città Metropolitana del carattere di ente territoriale, al pari delle Regioni, delle Province e dei Comuni; e quindi di ente di governo della

propria comunità, di cui rappresenta e tutela interessi, al pari dei Comuni e delle Province. Ne deriva che le città metropolitane quali enti territoriali autonomi debbono essere costituite nelle corrispondenti aree del Paese, così come devono esserlo le Regioni, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

Le aree di riferimento sono quelle già individuate dal TUEL e dalla legislazione delle Regioni a statuto speciale ed esse si formano intorno al nucleo indefettibile ed essenziale del Comune capoluogo.

È condivisibile l'affermazione secondo cui province e città metropolitane quali enti territoriali autonomi a fini generali, hanno qualcosa di simile - collettività di area vasta, che comprendono una pluralità di Comuni - ma hanno anche e soprattutto una differenza essenziale. Nelle province l'area vasta comprende territori articolati e differenziati al proprio interno, ove convivono comuni - medi o piccoli - identificabili come comunità distinte. Il tratto distintivo delle città metropolitane è, invece, la conurbazione - un vasto territorio urbanizzato e integrato secondo flussi di varia intensità - dove i Comuni (siano essi originari, o evoluzione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale) sono strutturalmente correlati da infrastrutture, da dinamiche sociali ed economiche, da identità culturali sovrapposte. Insomma, le città metropolitane esistono "in sé" anche se non "per sé" (Dota-Nicotra, 2005). Ed è questo loro esistere che legittima la ricerca di una *governance* adeguata ed efficace per la soluzione di problemi legati ad un territorio a vocazione metropolitana.

La consapevolezza della necessità di trovare un criterio adeguato alla definizione dei confini della Città Metropolitana quale ente territoriale autonomo, la complessità e la differenziazione del fenomeno nelle varie aree del Paese, ha indotto ad una riflessione su un percorso che - pur unitario - consentisse la differenziazione di una singola Città Metropolitana a seconda delle esigenze dei singoli territori. Si è partiti da un assunto, cioè quello della necessità ed obbligatorietà delle

Città Metropolitane, in quanto rappresentano il livello politico-istituzionale in grado di fornire risposte e strumenti di governo adeguati alla dimensione metropolitana degli interessi, delle esigenze e delle problematiche proprie di queste aree del Paese. La soluzione ritenuta più efficace è stata quella di disporre di poteri, funzioni, sistemi relazionali, organizzazione e gestione delle strutture differenti e differenziate rispetto a quelle tradizionalmente attribuite per il governo dei Comuni. L'idea è quella di rendere ordinari, effettivi e permanenti, taluni poteri e funzioni che, attualmente, la legislazione riconosce ad alcuni Sindaci dei Comuni capoluogo "extra-ordinem" (vedi Milano, Venezia, Palermo e Catania) e stabilizzare così una prassi politico-istituzionale, definendo ed individuando nel territorio del Comune capoluogo la Città Metropolitana e i relativi livelli di governo come organi della stessa Città Metropolitana.

La città metropolitana ritorna poi nell'art. 118 della Costituzione sulle funzioni amministrative. Anche qui l'ente si pone in una posizione di parità con le Province, le Regioni e lo Stato nell'attribuzione residuale delle competenze originariamente previste per i Comuni. Al pari degli altri enti locali, poi, anche alle città metropolitane vengono riconosciute funzioni amministrative proprie.

Perciò l'art. 118 dispone che "i Comuni, le Province, le Città Metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze".

Naturalmente, come per gli altri enti locali, le competenze senza risorse sono parole vane. Così l'art. 119 sancisce, anche per le città metropolitane, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa: esse hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, e beneficiano del fondo perequativo statale se situate in territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché delle risorse aggiuntive che lo Stato, con interventi speciali, destina



allo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, e per provvedere a scopi diversi dal normale l'esercizio delle loro funzioni.

L'aver istituzionalizzato la città metropolitana, quindi, estende a quest'ultima d'intero statuto dettato dalla Costituzione per i poteri locali, vale a dire potestà statutaria, riserva allo Stato di vari poteri, allocazione delle funzioni, autonomia finanziaria, potere sostitutivo del governo, ed altro.

L'unico elemento di differenza tra lo statuto della Città metropolitana, in Costituzione, e gli altri Enti territoriali come Comuni e Province è che per la Città metropolitana non c'è la previsione del distacco da una Regione all'altra o il mutamento della circoscrizione provinciale (Cammelli, 2003). Il che peraltro si comprende bene: riesce infatti difficile pensare che Milano esca dalla Lombardia e si associ all'Emilia o al Piemonte e, d'altra parte, i confini dell'area metropolitana sono già definiti nel procedimento di identificazione del relativo ambito territoriale e quindi non c'era bisogno di uno statuto particolare in proposito.

Com'è stato precedentemente rilevato, il nuovo Titolo V della Costituzione italiana ha equiparato le Città metropolitane alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, ma la loro effettiva istituzione resta ancora, per il momento, eventuale per la permanenza di difficoltà politiche e di redistribuzione delle competenze e delle risorse finanziarie e fiscali tra i governi locali. In particolare l'inattuazione costituzionale delle città metropolitane, ritenute necessarie da tutti gli studiosi di pianificazione del territorio, di sociologia urbana, di scienza dell'amministrazione, trova giustificazione per una serie di ragioni in gran parte note (Cerulli Irelli, 2007):

- la sorte del comune capoluogo, le cui competenze in gran parte sono destinate a transitare in capo alla città metropolitana;
- il rapporto tra comune capoluogo e i comuni piccoli o medio-piccoli dell'area;

- la coincidenza o meno dell'area metropolitana con il territorio provinciale e in caso di non coincidenza, la sorte del restante territorio provinciale destinato a costituire una nuova provincia ovvero ad essere aggregato alle province attigue, con i problemi che ne derivano circa l'applicazione dell'art. 133 della Costituzione;
- il problema dei rapporti della città metropolitana con la regione; infatti, le funzioni della città metropolitana per loro natura non possono esaurirsi in una mera somma di funzioni provinciali e funzioni comunali, ma vengono ad incidere anche sulle funzioni regionali con quel che ne segue in termini di ridimensionamento dell'amministrazione regionale.

Insomma, una serie cospicua di problemi che sinora non hanno trovato soluzione.

## **2.4 La Città Metropolitana nella Legge 131 del 2003**

Al fine di rendere operative le previsioni introdotte nella Costituzione, nel 2003 è stata emanata – dopo quasi un anno dalla sua presentazione alle Camere - la legge 131 (L. 5/6/2003, n. 131 - Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18/10/2001, n. 3) che dava mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi.

Per quanto attiene le città metropolitane i decreti dovevano definire le funzioni fondamentali per il loro funzionamento, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

La L. 131/2003 ha particolarmente influito sull'essenza e sulla funzionalità della città metropolitana, dando contenuto normativo a quella costituzionalizzazione di principio che la norma di rango superiore aveva voluto riservare al “nuovo” ente.

La L. 131 si occupa della città metropolitana innanzitutto nell'art. 2, recante la delega in materia di enti locali, in cui il Governo viene delegato ad emanare, nel termine di 2 anni, uno o più decreti

legislativi per conformarsi alla legge costituzionale del 2001. È, di fatto, la delega alla riscrittura del testo Unico sugli Enti Locali, di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000.

Nei principi e criteri direttivi della delega sono vari i riferimenti alla città metropolitana, impliciti ed espliciti: ad esempio, vi è l'indicazione a "garantire... l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane". Molto più direttamente, inoltre, si prevede di "adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'art. 114 della Costituzione". E ancora, si vuole "individuare e disciplinare gli organi di governo delle Città metropolitane e il relativo sistema elettorale anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province". Infine, si intende "definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle Città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito per i Comuni e le Province".

La L. 131 si occupa della città metropolitana anche all'art. 4, in materia di potestà normativa degli enti locali. Anche qui, in analogia con lo spirito del nuovo art. 114 della Costituzione, viene affermato che la città metropolitana ha potestà normativa, statutaria e regolamentare secondo i principi fissati dalla Costituzione, analogamente al Comune e alla Provincia.

Le disposizioni contenute nella L. 131 del 2003 facendo diretto riferimento al nuovo art. 114 della Costituzione, ne riproducono il principio ispiratore, che è quello della *par condicio* fra gli enti territoriali: con ciò si spiega, anche il continuo riferimento alla provincia e al comune.

## **2.5 La normativa in fieri: il Codice delle Autonomie**

Nel marzo 2007 il Consiglio dei Ministri ha esaminato in via definitiva

e approvato lo schema di decreto legislativo attuativo delle deleghe conferite al governo dall'art. 2 della legge 131/2003 (legge La Loggia) che aveva come scopo principale quello di rendere coerente l'ordinamento degli enti locali con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Con questa riforma, la necessità di una revisione del Testo Unico degli Enti Locali (Tuel) era diventata indispensabile per una serie di motivazioni. Innanzitutto, la riforma ha comportato un ampliamento della potestà normativa regionale, con conseguenze di grande rilievo per l'ente locale. In più, la modifica del Titolo V ha portato ad un incremento dell'autonomia normativa ed organizzativa degli enti locali.

Era necessario, quindi, che lo Stato provvedesse a costruire degli "argini giuridici" entro i quali poteva scorrere l'autonomia normativa degli enti, sia quella statutaria che quella regolamentare.

Quindi, l'avvio da parte del Governo del complesso procedimento che porterà all'adozione della Carta delle autonomie locali, costituisce un primo doveroso adempimento inteso a far fronte a una situazione di inattuazione costituzionale (Cerulli Irelli, 2007). Infatti, le norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che hanno profondamente ridisegnato l'assetto del governo locale e che sono in vigore ormai da oltre cinque anni, non hanno finora trovato attuazione da parte del legislatore.

La Carta delle autonomie costituisce un primo necessario testo legislativo inteso ad attuare la nuova disciplina costituzionale del governo locale e giunge dopo essere stato preventivamente sottoposto ad una valutazione dell'Associazione ANCI (Associazione Nazionale Comuni d'Italia) congiuntamente all'UPI (Unione Province d'Italia) e alle Regioni.

In relazione alle aree metropolitane, si tratta di attuare i principi, cardine della riforma del 2001, di economicità, adeguatezza, differenziazione, sussidiarietà, nonché di perseguire obiettivi di

efficienza ed economicità nella gestione delle funzioni e delle politiche di ambito metropolitano.

È palese che le città metropolitane necessitano di un sistema flessibile che consenta un modello articolato in una duplice direzione: la prima è quella in base alla quale la città metropolitana si configura come vero e proprio ente territoriale almeno coincidente con quello di una provincia con la conseguenza di prevedere il necessario carattere alternativo tra provincia e città metropolitana. La seconda, più flessibile, volta ad assicurare una maggiore *governance* metropolitana attraverso l'esercizio associato delle funzioni metropolitane. E per questo si tiene conto delle specificità territoriali, prevedendo più modelli di costituzione delle città metropolitane che poi ogni realtà potrà scegliere ed adeguare alle proprie caratteristiche.

L'art. 3 del disegno di legge delega il Governo ad istituire le nove città metropolitane già previste dalla L. 142/1990 e dal T.U. 267/2000, disciplinando il relativo procedimento e gli aspetti organizzativi.

Nello stesso vengono, inoltre, confermate le disposizioni già previste in merito all'ambito territoriale e alle funzioni delle città metropolitane.

Viene stabilito anche che l'area metropolitana si articola al suo interno in comuni e il comune capoluogo si articola in municipi; in merito agli organi di governo ed al sistema elettorale, il decreto delegato regola il sistema di determinazione dei collegi elettorali per l'elezione degli organi di governo della città metropolitana nonché di attribuzione dei seggi, in modo da garantire un'adeguata rappresentanza alle comunità locali insistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quello del preesistente comune capoluogo, nonché le modalità ed i termini di indizione delle elezioni per la loro prima costituzione, assicurando, anche eventualmente attraverso la *prorogatio*, la continuità della amministrazione nella successione tra gli enti.

Gli organi di governo previsti per la città metropolitana sono

un'assemblea elettiva, un organo monocratico ed un organo collegiale esecutivo.

Inoltre, è previsto un sistema elettorale che consenta, secondo criteri di rappresentatività e democraticità, la formazione di maggioranze di governo stabili e la rappresentanza delle minoranze.

In particolare, per le città metropolitane, è previsto un sistema per l'elezione dell'organo monocratico, a suffragio universale e diretto, contestuale all'elezione dell'assemblea, nell'ambito di circoscrizione coincidente con il territorio metropolitano, con eventuale turno di ballottaggio nel caso in cui nessun candidato abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei voti validi espressi; l'elezione dell'assemblea, invece, deve avvenire sulla base di collegi uninominali con assegnazione di seggi al gruppo di candidati collegati, sulla base della cifra elettorale conseguita dal gruppo a livello metropolitano e successiva individuazione dei candidati eletti per ciascun gruppo, secondo l'ordine delle rispettive cifre individuali sino a concorrenza del numero di seggi spettanti al gruppo, prevedendo la possibilità di introduzione da parte delle singole leggi istitutive delle città metropolitane, di correttivi al fine di garantire un'adeguata rappresentanza delle comunità locali esistenti sulla parte del territorio metropolitano esterna a quella del preesistente comune capoluogo; infine, è introdotta la previsione di un premio di maggioranza eventuale per il gruppo o gruppi di liste collegati al candidato eletto all'organo monocratico.

Per ciascuna città metropolitana, il decreto delegato stabilisce le modalità organizzative in relazione alle specifiche esigenze della rispettiva area metropolitana.

Quanto allo statuto, uno schema di esso deve essere allegato alla proposta di istituzione della città metropolitana e deve poi essere adottato nei sei mesi successivi allo svolgimento delle elezioni per la prima costituzione degli organi di governo.

Lo statuto della città metropolitana, definisce le forme di esercizio

associato di funzioni con i comuni in essa compresi al fine di garantire il coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano, la coerenza dell'esercizio della potestà normativa da parte dei due livelli di amministrazione, un efficiente assetto organizzativo e di utilizzazione delle risorse strumentali, nonché l'economicità di gestione delle entrate e delle spese attraverso il coordinamento dei rispettivi sistemi finanziari e contabili.

L'istituzione delle nove città metropolitane avviene con decreto delegato, da emanare nel termine di dodici mesi dalla data di adozione dei decreti legislativi sulle funzioni fondamentali.

Inoltre, l'iniziativa spetta, alternativamente, al Comune capoluogo, ovvero al trenta per cento dei Comuni della Provincia o delle Province interessate, che rappresentino il sessanta per cento della relativa popolazione, ovvero ad una o più Province congiuntamente ad un numero di comuni che rappresentino il sessanta per cento della popolazione della Provincia o delle Province proponenti. La proposta di istituzione contiene la perimetrazione dell'area metropolitana e una proposta di statuto della città metropolitana.

Sulla proposta di istituzione della città metropolitana, acquisito il parere della Regione, è indetto un *referendum* senza *quorum* strutturale, se il parere della Regione è favorevole, tra tutti i cittadini dell'area compresa nella città metropolitana; in caso di parere regionale negativo, il quorum strutturale è del trenta per cento.

Acquisiti l'iniziativa dei soggetti legittimati e il parere regionale, e espletato il referendum, l'istituzione delle città metropolitane avviene con uno o più decreti legislativi delegati (di regola, un decreto legislativo per ciascuna città), su proposta del Ministro dell'Interno e del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie Locali, di concerto con i Ministri per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione, dell'Economia e delle Finanze e dei Rapporti con il Parlamento e per le Riforme Istituzionali.

La Carta presentata dal Governo prevede, inoltre, “in alternativa alla istituzione della città metropolitana” modalità specifiche di esercizio associato delle funzioni di governo nell’ambito di un’area metropolitana; in altre parole, non è in via di principio necessaria la costituzione di uno specifico ente di governo quale la città metropolitana.

Per Cerulli Irelli (2007) si può far fronte al problema delle aree metropolitane di governo coordinato del territorio (problema di *governance*), cui partecipano i comuni compresi nell’area, a partire dal comune capoluogo, e ovviamente la provincia, anche attraverso organismi associativi o strumenti di concerto o di coordinamento tra i diversi enti, che assicurino almeno per alcune delle funzioni di governo dell’area (grandi servizi, pianificazione coordinata delle attività economiche, etc.) una gestione coordinata.

Quindi, non in tutte le aree metropolitane è da ritenere necessaria l’istituzione dell’ente di governo metropolitano. La città metropolitana potrà essere ritenuta necessaria in alcune aree metropolitane, quelle dove l’integrazione è maggiore essendosi formata, nel corso degli ultimi decenni, una sola grande città differenziata sul piano amministrativo in tanti comuni (come per esempio Milano e Napoli).

Al nuovo governo metropolitano, si potrà arrivare anche in un secondo tempo, permanendo nella prima fase l’attuale assetto; ma la città dovrà acquisire gran parte delle funzioni comunali e non configurarsi come una specie di provincia con qualche marginale funzione in più, restando l’assetto funzionale dei comuni sostanzialmente invariato (Cerulli Irelli, 2007). Almeno tutte le funzioni di pianificazione, del territorio, del commercio, dello sviluppo economico, e così via, nonché tutte le attività di programmazione e regolazione dei servizi nell’ambito dell’area, dovranno passare alla competenza della città metropolitana riducendosi l’ambito funzionale dei comuni.

Il testo della legge delega proposto dal Governo ha però sollevato



osservazioni critiche e proposte di modifiche.

La disciplina elettorale della città metropolitana, per esempio, certamente realizza il principio di semplificazione della rappresentanza territoriale locale ma manca completamente l'obiettivo di configurare un modello di organizzazione strutturale e funzionale in grado di governare in modo federale, cioè collaborativo ed integrato, la complessità dei problemi che presentano le aree metropolitane.

In sostanza, dopo avere invocato la necessità di un nuovo (rispetto a Comuni e Province) modello di *governance* per la guida di queste ultime, vengono riproposte forme e modi di organizzare e gestire le funzioni metropolitane che sono tipiche del modello per enti separati del vecchio ordinamento.

E come se ciò non bastasse, sul piano dell'articolazione istituzionale, sembra che, accanto alla nuova Città, ai Comuni ed ai Municipi che esistono sul territorio metropolitano, permanga anche il vecchio Comune capoluogo. Circostanza che, se confermata, costituirebbe una vera e propria incongruenza, soprattutto dopo aver chiarito che la Città metropolitana si sostituisce in tutti i rapporti alla Provincia.

Il disegno di legge delega inoltre non affronta i nodi sostanziali che hanno impedito finora il decollo delle città metropolitane.

Infatti, non si recepisce in modo soddisfacente la distinzione, ormai affermatasi, tra area e città metropolitana, per cui alla delimitazione dell'area non è detto che debba corrispondere l'istituzione della città metropolitana. Nel contempo si prevede anche l'opzione funzionale basata sul mantenimento dei livelli istituzionali esistenti e sul governo dell'area metropolitana affidato a forme di cooperazione istituzionale. Inoltre, non si affronta il nodo vero che qualifica l'istituzione del nuovo ente città metropolitana. L'ente metropolitano ha senso se ad esso non sono attribuite soltanto le funzioni della Provincia e alcune di quelle comunali, ma se ad esso sono attribuite maggiori e più pregnanti competenze tuttora esercitate a livello statale

(ambiente, viabilità, beni culturali, sicurezza) ovvero regionale (sanità, urbanistica, commercio).

Più in generale, trattando di esercizio associato di funzioni (e forme associative) nelle aree metropolitane e nelle altre aree variamente definite a livello di aggregazione territoriale (ambiti, bacini, ecc.) è forse necessario meglio qualificare le forme associative per il diverso livello d'integrazione funzionale e fiscale esercitato, anche sulla base dell'esperienza francese in materia di comunità locali (dove le risorse fiscali e il livello della dotazione globale di finanziamento assicurato alle *communaute d'agglomeration*, alle *communaute de comune* e alle *communaute urbaine* dipendono dal grado d'integrazione funzionale esercitato, utilizzando in particolare la *tassa professionale unica* come collante dell'intercomunalità).



## Capitolo 3

### LE POLITICHE EUROPEE PER LE AREE URBANE

#### 3.1 La politica territoriale europea

Gli anni Novanta sono caratterizzati da radicali innovazioni nell'approccio e nelle metodologie di intervento sulle città e sui sistemi territoriali e l'Unione Europea ha un ruolo determinante nell'accompagnare e stimolare queste mutazioni.

Tra le dinamiche che maggiormente hanno inciso sull'evoluzione dei sistemi di pianificazione a livello europeo emergono, tra le più significative (Musarra, 2003):

- la transizione economica dal modello di industrializzazione fordista verso il settore dei servizi, il che comporta un rinnovato interesse per la dimensione metropolitana e per le pratiche di pianificazione strategica<sup>7</sup>;
- la dialettica globale-locale;
- l'emergere della questione ambientale nei processi decisionali legati allo sviluppo del territorio;
- l'integrazione europea, che porta a considerare rilevante il ruolo della dimensione europea nella revisione degli ordinamenti urbanistici, e che introduce nei sistemi di pianificazione una maggiore attenzione alla fase attuativa ed un più esplicito collegamento tra previsioni territoriali e disponibilità finanziarie;

---

<sup>7</sup> L'introduzione nei processi di pianificazione di temi quali il recupero della città esistente, la sostenibilità ambientale dello sviluppo urbano, la partecipazione alle scelte di piano sia in termini di mobilitazione sociale che di coalizione delle forze locali, ha parzialmente cambiato la natura della pianificazione strategica. Cambia, inoltre, il principale riferimento esterno cui aprire le strategie, che non è più il mercato internazionale, ma che diventa lo spazio comunitario che si manifesta nelle sue dinamiche urbane e regionali.

- e, infine, l'organizzazione reticolare delle politiche territoriali, che costituirà la principale tendenza verso cui si muoveranno, negli anni successivi, i sistemi di pianificazione dei vari paesi europei.

L'art. 158 del Trattato C.E. precisa che la Comunità ha il compito di promuovere "(...) uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità. (...) In particolare mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni", mira cioè al superamento o, quantomeno, alla riduzione degli squilibri economici e territoriali tra Stati e tra regioni.

Quindi, l'aprirsi dell'Unione Europea a una prospettiva di azione a carattere territoriale costituisce una dei suoi obiettivi ed una delle più importanti innovazioni politico-culturali degli anni Novanta. In particolare, nell'ambito di riunioni informali dei Ministri competenti in materia di territorio, sono state discusse ed impostate le linee di sviluppo di una politica territoriale europea che è possibile sintetizzare in tre momenti (Bruzzo- Ferri, 2005):

- nel 1989, nel corso dell'incontro di Nantes, è stata avviata la concertazione sulle modalità di conseguimento di un migliore equilibrio territoriale tra competitività e coesione;
- nel 1995, il documento di Madrid ha identificato quattro criteri di individuazione dei problemi del territorio europeo:
  - a) la posizione geografica;
  - b) il grado di integrazione nel sistema concorrenziale;
  - c) il livello di articolazione territoriale;
  - d) il potenziale di sviluppo economico;
- nel 1996, a Venezia, nella riunione dei Ministri delle Politiche regionali e dello Sviluppo del territorio sono state forniti gli elementi chiarificatori sulla elaborazione dello Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) in una visione comune del territorio europeo e le linee guida per un'agenda urbana europea.

Inoltre, dopo la riforma dei fondi strutturali del 1988 sono stati pubblicati, a cura della Commissione Europea, due importanti

documenti (*Europa 2000 e Europa 2000plus*) che hanno aperto la strada allo schema di sviluppo dello spazio europeo.

*Europa 2000* è il primo documento organico contenente i principi e gli orientamenti della politica territoriale comunitaria dove l'integrazione del territorio europeo è perseguita attraverso azioni, politiche e programmi nei quali è possibile riconoscere l'approccio per reti (infrastrutturali, dei trasporti e delle telecomunicazioni e di cooperazione tra città e regioni), per aree (delle capitali, urbane, rurali, di confine, costiere, insulari) e per macro-regioni (alpine, mediterranee, continentali, atlantiche ed i *Länder* per la Germania dell'est). Elaborato nel 1991 dalla Direzione generale per le politiche comunitarie, il Documento precisa il quadro di riferimento per le politiche nazionali.

*Europa 2000plus* è un documento pubblicato nel 1994, a cura della Direzione generale XVI, di maggiore complessità ed interesse rispetto al precedente. Oltre alla centralità delle disparità in termini di reddito e di occupati, nonché alla sottodotazione di infrastrutture tra le regioni sono presenti anche riferimenti allo sviluppo sostenibile e ad una visione dinamica e diversificata dell'assetto territoriale europeo per il quale si sottolinea l'importanza di un coordinamento a livello comunitario della pianificazione territoriale, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà.

I contributi metodologici forniti da questi due documenti sono stati successivamente raccolti ed ordinati, dal punto di vista tecnico e politico, dallo SSSE quale quadro di riferimento il cui obiettivo generale è lo sviluppo sostenibile del territorio.

Lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE) è un documento politico-strategico la cui elaborazione è stata decisa nella riunione dei Ministri competenti per il territorio a Liegi nel 1993 e si è conclusa a Postdam nel maggio 1999 con la sua definitiva approvazione da parte dei Ministri dei 15 paesi dell'UE.

Lo SSSE è fondato su tre principi ispiratori (la coesione economica e

sociale; lo sviluppo sostenibile; una competitività equilibrata per il territorio europeo) e da tre corrispondenti obiettivi operativi (l'equilibrio, la protezione, lo sviluppo).

Si tratta di un documento di indirizzi, non vincolante, che costituisce una visione del territorio proiettata nel futuro e contemporaneamente fornisce uno strumento utile per una migliore cooperazione fra le politiche settoriali della Comunità con rilevante impatto territoriale, nonché fra gli Stati Membri, le loro regioni e le loro città (Camagni, 2003). Senza aggiungere competenze nuove all'Unione Europea, esso giunge alla conclusione, sofferta e raggiunta attraverso circa cinque anni di discussioni in seno al Comitato di Sviluppo Spaziale, della rilevanza del territorio come sistema di relazioni e di valori (ambientali, paesistici, patrimoniali, economici, culturali, storici) presenti nello spazio geografico. In questo documento viene rilevato, inoltre, il valore particolare che il territorio assume nel caso europeo, essendo il prodotto di una specifica evoluzione storico-politica di lunga data ed un elemento fondamentale dell'identità europea, e dunque della conseguente centralità delle politiche che vi operano.

La considerazione del territorio nelle politiche europee è significativa in quanto le politiche territoriali non figurano nelle iniziali competenze comunitarie (costituite da trasporti, politica agricola, politica monetaria...), ma è entrato progressivamente nelle azioni e nei programmi europei come riferimento necessario per aggiustare e migliorare la territorializzazione delle politiche pubbliche con effetti territoriali. Il fatto che lo SSSE sia stato approvato all'unanimità dagli Stati membri ha di fatto legittimato l'assunzione del "territorio" quale riferimento per le politiche comunitarie (Bruzzo-Ferri, 2005).

Ma il territorio costituisce e fornisce anche gli strumenti per raggiungere i grandi obiettivi dell'Unione. Come è esplicitamente menzionato nel documento della Commissione «Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile» (COM(1998)605 finale) del 1998, con riferimento all'armatura urbana complessiva ed a quella grande

specificità europea che è costituita dal suo sistema di città, il fondamento per un intervento più diretto dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è individuato nel fatto che, agendo sull'armatura urbana, è possibile incidere direttamente sulla possibilità di raggiungere tre degli obiettivi fondamentali del Trattato (coesione, competitività, sostenibilità dello sviluppo).

A questi obiettivi, va aggiunto quello di favorire un'efficace *governance* urbana e la possibilità offerta alle comunità locali di partecipare ed influenzare le decisioni che le riguardano; un obiettivo ripreso e rafforzato nel Libro Bianco della Commissione sulla Governance Europea (2001), dove si afferma addirittura che, attraverso il rafforzamento di modelli partecipativi alle scelte territoriali, si intende evitare che "una buona *governance* urbana sia impedita da regole e pratiche istituzionali a livello europeo", con evidente riferimento alle tortuose pratiche di preparazione dei programmi, nazionali e regionali, per i Fondi Strutturali ed al rischio di un nuovo centralismo regionale.

Inoltre, lo SSSE appare importante perché fa acquisire alla cultura di *policy-making* europea due concetti recentemente elaborati in ambito territoriale:

- il concetto della città e dell'armatura urbana complessiva, come strumenti della competizione fra sistemi territoriali in epoca di globalizzazione;
- il concetto di «reti di città» intese come un modello di organizzazione territoriale che consente a un sistema di città di media dimensione di raggiungere elevati livelli di competitività attraverso rapporti di sinergia e di complementarità, economie di rete e di specializzazione. Sia nel caso delle reti regionali di città, sia nel caso delle metropoli maggiori, la costruzione di un sistema policentrico equipotenziale a livello regionale, nazionale e continentale è vista come condizione per uno sviluppo equilibrato e per il raggiungimento di obiettivi di equità territoriale e di



coesione.

L'Unione Europea, con questi documenti di politica territoriale e con le già attive politiche urbane realizzate attraverso iniziative e programmi specifici, ha formulato una strategia territoriale adottabile volontariamente da tutti i livelli di governo all'interno degli Stati membri, come punti di riferimento per la valutazione di progetti ed interventi.

### **3.2 La politica urbana dell'Unione Europea**

I presupposti delle politiche urbane della Unione Europea sono sostanzialmente due. Il primo riguarda il fatto che l'Europa è l'area più urbanizzata del mondo: infatti quasi l'80% della popolazione comunitaria risiede in aree urbane. Il secondo riguarda il fatto che il divario tra le diverse aree urbane dell'Europa in termini di funzioni, accessibilità e dotazioni di infrastrutture è molto accentuato, in particolare tra il centro e la periferia dello spazio europeo.

Il dibattito sulla politica urbana in Europa si basa su questi elementi che sono utilizzati dalle città per richiedere più attenzione e strumenti metodologici e finanziari adeguati ad offrire ai cittadini quel complesso di servizi e di benessere che viene comunemente chiamato "qualità urbana".

E il crescente aumento della popolazione urbana, la pressione dei flussi migratori, i fenomeni di disagio e degrado sociale che spesso caratterizzano le nostre città, alimenta la preoccupazione della Commissione Europea quando, ciclicamente, si occupa della questione nonostante lo scoglio rappresentato dagli Stati membri e dalle Regioni che ritengono questo interessamento della Commissione verso le città, un po' *borderline*, quasi una non corretta applicazione del principio di sussidiarietà, dal momento che gli Stati considerano le città elemento della politica regionale o, al massimo, elemento delle politiche nazionali.

In realtà, la debolezza della questione urbana nel dibattito europeo è

da addebitarsi alla mancanza di una reale base giuridica perché la politica urbana possa diventare una politica comunitaria. I trattati cioè non fanno nessun esplicito riferimento alle città ed alle questioni concernenti la vita urbana. I trattati parlano di coesione, di sviluppo, di politiche regionali, dell'esigenza di riequilibrare i livelli di crescita delle diverse aree e territori, dei cittadini e dei loro bisogni, ma non fanno mai nessun riferimento alla dimensione urbana quando definiscono il campo d'azione delle istituzioni comunitarie.

La Commissione Europea consapevole di tale limite giuridico, ma anche convinta che le città siano un elemento cardine della politica di sviluppo ed il luogo delle contraddizioni del nostro modello di società, nel tempo, ha aggirato l'ostacolo che avrebbe rappresentato il creare una politica a tutto tondo per le città, dedicando loro un'attenzione speciale nel quadro delle maggiori politiche settoriali promosse dalle direzioni generali. Vecchie e nuove povertà, marginalità sociale, bisogno di sicurezza, disoccupazione, inquinamento, congestione urbana, degrado delle periferie: questi i principali fenomeni rilevati dalle istituzioni comunitarie.

Poiché non esiste, come è stato appena rilevato, una specifica competenza comunitaria per le politiche urbane e territoriali, fino al 2000 le aree urbane non hanno goduto di uno particolare riconoscimento nei programmi comunitari, ma solo di iniziative e programmi all'interno della politica regionale, la cui attuazione era rinviata all'azione dei singoli Stati e delle Regioni. In quest'ultima, così come nelle altre politiche della UE, di recente si è diffusa l'attenzione verso le problematiche urbane e territoriali, intese come trasversali e come preconditione per aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie.

In sintesi, a fronte di due presupposti a favore delle politiche urbane della UE - la forte urbanizzazione ed il forte divario tra le aree urbane - se ne possono indicare anche due a sfavore: l'assenza di competenza comunitaria per le politiche urbane e territoriali e il

rinvio e la dipendenza dall'azione dei singoli Stati.

Come già evidenziato, le politiche urbane comunitarie sono ricondotte all'interno della politica regionale e, quindi, gestite dalla Direzione Generale delle Politiche Regionali unitamente agli obiettivi generali di promozione dello sviluppo, di riduzione delle disuguaglianze e di rafforzamento della coesione economica e sociale.

In particolare, l'azione comunitaria in favore delle politiche urbane si è concretizzata attraverso diverse modalità:

- studi e rapporti sulle tematiche urbane e territoriali;
- dialogo con le Amministrazioni locali attraverso il Comitato delle Regioni;
- sostegno di città situate in aree o regioni ammissibili ai fondi strutturali;
- azioni pilota in ambito urbano finanziate secondo l'art. 10 del regolamento del FESR;
- iniziative comunitarie e programmi specifici.

Più in generale, queste politiche sono state considerate politiche orizzontali distinguibili in dirette ed indirette. Quelle dirette hanno riguardato i programmi specifici per le aree urbane:

- il programma RECITE (*Regions and cities for Europe*), ormai concluso, che inquadrava 37 reti di cooperazione interurbana tra città europee;
- il sostegno finanziario a progetti pilota nel settore della rigenerazione urbana (*Urban pilot projets*);
- l'iniziativa comunitaria *Urban* (1994) che cofinanziava programmi integrati di riqualificazione urbana e rigenerazione sociale nei quartieri in crisi.

Quelle indirette, invece, hanno riguardano le politiche settoriali che producevano effetti anche a livello territoriale e sulle aree urbane quali i programmi integrati multisetoriali per lo sviluppo dei territori regionali che contenevano anche iniziative e risorse per le città.

Inoltre, sono da considerare i programmi cofinanziati dai fondi strutturali che prevedevano interventi di recupero urbano, ed i programmi settoriali per la riconversione delle aree di crisi industriale nei settori della siderurgia, della cantieristica navale, dell'industria estrattiva e di quella tessile.

Il riconoscimento da più parti della necessità di considerare la dimensione urbana per migliorare la territorializzazione ed aumentare così l'efficacia delle politiche comunitarie ha anche influenzato l'ulteriore riforma delle politiche strutturali per il periodo 2000-2006. Infine, intorno al 2000 si sono occupate di città anche la Direzione Generale dell'Ambiente, che ha lavorato sull'inquinamento urbano e sulle metodologie di gestione ambientale sostenibile, e la Direzione Generale per l'Occupazione. Quest'ultima ha voluto affrontare il problema dell'occupazione con un approccio sistemico, superando l'ostacolo delle competenze amministrative delle politiche sull'occupazione, cercando di coinvolgere tutti i livelli amministrativi e in particolare le città in quanto al livello urbano si rileva l'impatto più grave dei problemi legati alla disoccupazione e sempre in ambito urbano producono il loro effetto le politiche e le iniziative a sostegno dell'imprenditorialità e dell'occupazione. Nel 2004, anche la Direzione Generale per la Ricerca si è orientata verso iniziative in grado di comporre un "triangolo virtuoso", mettendo insieme università, amministrazioni locali e imprese.

Non solo la Commissione Europea però si è occupata dei problemi legati alle città ma anche, a partire dalla metà degli anni Novanta, i Ministri competenti in materia urbana e della gestione del territorio si sono posti il tema dell'armonizzazione della gestione del territorio all'interno dei Paesi dell'Unione promuovendo lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE).

Lo SSSE unitamente al Quadro<sup>8</sup> d'azione per uno sviluppo urbano

---

<sup>8</sup> Il Quadro d'azione per uno sviluppo urbano sostenibile nell'Unione europea ha favorito l'inclusione delle tematiche riguardanti l'ambiente urbano nelle linee direttrici della

sostenibile nell'Unione Europea (1998) rappresentano i primi documenti in cui l'Unione Europea ha manifestato la volontà di suggerire coerenti indirizzi di sviluppo per il territorio dei Paesi membri. Questi documenti hanno creato le condizioni per l'inclusione delle tematiche urbane nel quadro complessivo dei Fondi Strutturali 2000-2006.

Ma l'impegno della Commissione Europea verso le città non è stato costante, caratterizzato, invece, da continui *stop and go*.

La Commissione, ad esempio, alla fine degli anni Novanta, ha assunto un atteggiamento meno pregnante nei confronti delle città rispetto ai temi ambientali e, nella nuova programmazione 2000-2006, ha addirittura eliminato i programmi *Urban*, *Equal* e gli altri programmi specifici che prevedevano un canale diretto tra la Commissione e le autorità locali.

Tutto questo si è verificato a causa della mancanza di una base giuridica per un effettivo intervento comunitario, per la debolezza della rappresentazione degli interessi degli enti locali all'interno delle istituzioni comunitarie e per l'azione frenante esercitata sulla Commissione dagli Stati membri, particolarmente attenti a tutelare il principio di sussidiarietà.

E, proprio sulla base di tali limiti, la Commissione ha dovuto via via rimodulare le sue politiche attraverso un intervento che assomiglia molto ad un percorso a zig zag: a volte in favore delle politiche di sviluppo regionale capaci di inglobare anche aspetti urbani, altre volte in favore di politiche ed interventi meglio definiti, tagliati "su misura" in funzione dei bisogni delle città.

Come precedentemente accennato, la Commissione Europea, nei

---

Commissione per i programmi di sviluppo regionale 2000-2006. In questo documento si legge: "Considerato il ruolo fondamentale delle città nello sviluppo regionale e le disparità esistenti tra le regioni dell'U.E., per garantire un'efficace politica regionale è importante che tali risorse finanziarie siano più esplicitamente collegate alle esigenze e alle potenzialità urbane nelle diverse regioni. Tale condizione può essere soddisfatta inserendo espressamente la dimensione urbana nella programmazione dei Fondi strutturali. Ciò consentirebbe inoltre di rafforzare la legittimità e la responsabilità degli attori locali, grazie al coinvolgimento dei responsabili delle decisioni locali e all'ampliamento del partenariato".

nuovi orientamenti per il periodo 2000-2006, aveva deciso di non rifinanziare *Urban* perché era convinta che se la lezione di *Urban* era stata molto apprezzata dalle città, il passo successivo fosse necessariamente quello di passare per una politica urbana programmata e gestita a livello regionale attraverso i Fondi strutturali.

Contemporaneamente offriva ai Paesi membri un'utile guida "*Urban* fai da te" presentando a Vienna "La problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo" (COM 97(1997) in occasione dell'European Urban Forum. Tale documento definiva necessario il rafforzamento del ruolo delle città europee, in quanto "luoghi di integrazione sociale e culturale, fonti di prosperità economica, di sviluppo sostenibile e basi per la crescita della democrazia".

In quel convegno venivano messi a fuoco alcune importanti tematiche dello sviluppo urbano: quello sociale e della crescita dei servizi, quello ambientale, quello della rigenerazione strutturale, quello dei trasporti e quello della *governance*, quest'ultimo mettendo in evidenza sia gli aspetti della *governance* verticale (*multilevel governance*) sia della *governance* orizzontale, cioè del partenariato con gli attori economici e sociali.

La Commissione in realtà non stava abbandonando le città privandole di uno strumento *ad hoc* ma con il Forum di Vienna voleva piuttosto sottolineare agli Stati membri la complessità della problematiche urbane, non riassumibili solo nell'immagine del degrado delle periferie, su cui era intervenuto il programma *Urban* nel periodo di programmazione 1994-1999.

Pochi mesi dopo questo evento, il Parlamento Europeo, però, consapevole che il passaggio dalla fase della sperimentazione a quella dell'ordinarietà non sarebbe stato facile né scontato in molti se non in tutti i Paesi dell'UE, in cui le città scontavano ancora problematiche di *governance* molto evidenti nei rapporti con il livello regionale, chiese alla Commissione di reintrodurre il Programma *Urban* nella

programmazione 2000-2006. La Commissione si piegò alla volontà parlamentare ed introdusse *Urban II*, dedicandolo questa volta non più alle periferie delle grandi città, ma al degrado sociale ed economico delle città medie.

Contemporaneamente, la Commissione rinforzava il suo intervento in favore delle città attraverso lo studio e l'analisi di indicatori urbani, un insieme di dati in grado di fotografare il fenomeno e di offrire una base teorica alle politiche di sviluppo urbano di livello europeo.

Infatti, nel 1998 la Direzione Generale per gli Affari Regionali e l'Unità per i Fondi Strutturali di Eurostat hanno dato inizio ad un'importante indagine statistica riferita ad un significativo campione di città, con il fine di ottenere un quadro dettagliato, rappresentativo e completo dei principali centri urbani europei. Un primo studio pilota fu iniziato nel 1998 e pubblicato nel 2000. Dati i risultati incoraggianti ottenuti tramite questa analisi, la Commissione decise per l'elaborazione del II Rapporto, pubblicato nel 2005, ingrandendo il campione statistico ed aumentando il numero di indicatori.

Nel novembre del 2004 a Rotterdam, in occasione dell'incontro dei Ministri dell'UE sulle politiche urbane, è emersa la necessità di conferire maggiore importanza a queste politiche. Con questo obiettivo è stato redatto un documento "Quadro per il futuro politico urbano comunitario" che ha ispirato i negoziati ed il dibattito sui Fondi strutturali. Sono stati, infatti, individuati nella competitività, nella coesione sociale, nella qualità ambientale gli obiettivi prioritari per le politiche urbane. È stata inoltre evidenziata la necessità, per raggiungere e realizzare tali obiettivi, di adottare un metodo integrato in grado di coinvolgere tanto gli attori pubblici quanto quelli privati.

Raccogliendo la sfida per l'agenda politica urbana lanciata dagli obiettivi di Lisbona e Göteborg<sup>9</sup>, i Ministri dell'Unione Europea hanno

---

<sup>9</sup> I Consigli di Lisbona (2000) e di Göteborg (2001) hanno indicato come obiettivo per l'Europa quello di diventare l'economia più competitiva al mondo grazie soprattutto ai progressi previsti nel campo della conoscenza, sottolineando che esso non può essere disgiunto da quello dello sviluppo sostenibile, della coesione sociale e di un'occupazione solida sia in termini di numero

riconosciuto l'importanza di integrare la competitività economica, l'inclusione sociale e la qualità ambientale, vedendo proprio nella cooperazione tra partner urbani locali, regionali, nazionali ed europei la possibilità di conseguire uno sviluppo urbano sostenibile.

Un forte richiamo alla centralità dello spazio urbano nello sviluppo dei Paesi membri si riscontra nella "Proposta di Regolamento del Consiglio" recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione del 14 luglio 2004<sup>10</sup>, che attribuisce alle città un ruolo trainante nella costruzione della competitività e della coesione dell'Unione Europea.

La Proposta di Regolamento sostiene l'importanza per la politica di coesione di supportare in modo appropriato la rigenerazione urbana, quale fattore decisivo per intervenire sulla qualità della vita dei cittadini dell'Unione, risolvere situazioni di grave disagio sociale e di degrado economico ed ambientale.

Si legge nella Proposta: "La politica di coesione deve (...) sostenere in modo appropriato la rigenerazione urbana (...) e, con riferimento all'iniziativa *Urban*, la Commissione intende (...) rafforzare il posto della questione urbana (...) e i programmi regionali dovranno indicare come sono trattate le questioni urbane e le modalità secondo le quali sono organizzate le subdeleghe delle responsabilità alle autorità comunali per queste azioni".

In questo senso, si fanno propri gli indirizzi maturati negli ultimi anni nel dibattito europeo e formalizzati, come si è detto, nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo del 1999 e nel Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale del 18 febbraio 2004.

Inoltre, nella "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio" relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale sempre del 14 luglio 2004<sup>11</sup>, la Commissione individuava nelle città i nodi e i poli di

---

di posti di lavoro che della loro qualità.

<sup>10</sup> COM(2004) 492 del 14.07.2007 Bruxelles

<sup>11</sup> COM(2004) 495 del 14.07.2007 Bruxelles



eccellenza territoriale, chiamandole ad assumere, nella stagione programmatoria 2007-2013, un ruolo propulsore dello sviluppo per se, ma anche e contestualmente, per i territori di riferimento, guardando alle potenzialità ed alle opportunità locali, progettando e promuovendo reti di alleanze e di complementarietà con altre città, nei contesti nazionali ed europei.

L'indirizzo è dunque sempre più quello di perseguire una politica che vuole fare delle città i più importanti centri di spesa dei Fondi Strutturali e in particolare del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale - FESR<sup>12</sup>.

Nel 2004, in vista del successivo periodo di programmazione, la Commissione presentava perciò una profonda riforma dei Fondi strutturali, in ragione dell'ingresso nell'UE dei nuovi dieci Paesi, della domanda crescente di semplificazione e di autonomia richiesta dai Paesi membri e, in particolare, del rischio di rinazionalizzazione della politica di coesione occultato da alcuni governi membri dell'UE (Regno Unito, Paesi Bassi e Svezia).

La Commissione presentava una proposta in cui eliminava i progetti di iniziativa comunitaria di canale diretto Commissione-enti locali e poneva tutti gli interventi all'interno della politica di sviluppo regionale, sia pure con l'inserimento qua e là di qualche "paletto" per evitare la polverizzazione degli interventi, ribadire la straordinarietà dell'intervento comunitario, ed orientare verso precisi obiettivi gli strumenti di programmazione nazionali.

---

<sup>12</sup> Il Regolamento dedica alcuni suoi articoli al ruolo delle città per lo sviluppo:

Articolo 13: "Data l'importanza della dimensione urbana e il contributo delle città (soprattutto quelle di medie dimensioni) allo sviluppo regionale, occorre dar loro un maggiore spazio nell'ambito della programmazione al fine di promuovere il rinnovamento urbano".

Articolo 42: "Nell'ambito dei programmi operativi cofinanziati dal FESR per gli obiettivi convergenza e competitività regionale e occupazione, gli Stati membri, le regioni e le autorità di gestione devono disporre sottodeleghe alle autorità responsabili delle zone urbane per le priorità relative al rinnovamento delle città".

Articolo 8 del capitolo II "Disposizioni specifiche per il trattamento di particolari aspetti territoriali - La dimensione urbana: "...FESR sostiene lo sviluppo di strategie partecipative e integrate per far fronte all'elevata concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali che colpiscono gli agglomerati urbani".

Articolo 9 del capitolo II "Zone rurali e zone dipendenti dalla pesca", che prevede anche un'azione tesa al rafforzamento dei legami tra le zone urbane e rurali.

Negli orientamenti strategici della Commissione, *Urban* rimane perciò “spalmato” all’interno dei programmi regionali, ma nello stesso tempo non si cela il forte indirizzo della Commissione a far muovere le risorse verso interventi urbani, decisivi per l’effetto leva che possono rivestire nella promozione di crescita economica e sociale.

Nella versione finale degli orientamenti strategici comunitari per il nuovo periodo di programmazione, viene sottolineata la necessità di tener conto delle esigenze specifiche di alcuni territori, come le zone urbane e rurali, e di incoraggiare un approccio integrato della politica di coesione che, oltre a favorire la crescita e l’occupazione, persegue obiettivi sociali ed ambientali. Il contributo delle regioni e dei comuni nel disegno e nell’implementazione della politica di coesione è stato dichiarato fattore cruciale per il successo della realizzazione della strategia di Lisbona<sup>13</sup>.

Il ruolo particolarmente importante delle aree urbane viene ulteriormente sostenuto nella Comunicazione della Commissione Europea “Politica di coesione e città: il contributo urbano alla crescita e all’occupazione all’interno delle regioni” (COM (2006) 385 definitivo) presentato a Bristol in occasione dell’incontro del Consiglio dei Ministri sulle politiche regionali del dicembre 2005, dove viene confermato che le città e le zone urbane rimangono tra le priorità dell’agenda della politica di coesione nel periodo 2007-2013. Questo documento ha definito come cruciale il ruolo delle città nei settori in cui è essenziale una maggiore prossimità, quali: l’innovazione, l’economia basata sulla conoscenza e le nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione. In questa comunicazione, inoltre, viene rilevato l’elevato valore aggiunto riconosciuto sia dai *policy-makers* regionali e locali che dalle istituzioni europee ad *Urbact*, una rete di scambio tra le città beneficiarie delle iniziative *Urban*. *Urbact* è un network che unisce 179 città dei paesi dell’Unione Europea e ha l’obiettivo di

---

<sup>13</sup> Decisione del Consiglio sugli Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione (2006/702CE).

disseminazione del *know-how* generato con l'esperienza di realizzazione dei programmi *Urban* tra gli attori nelle città e nei piccoli centri urbani. Lo strumento principale d'azione di questa rete è il sito web dove sono messi a disposizione i documenti principali della Commissione, casi studio, esempi di buone pratiche, relazioni sui progetti, valutazioni di esperti, etc. (Domorenok, 2007).

Complessivamente, dall'analisi del potenziale delle zone urbane effettuata dalla Commissione risulta che sono le città ad essere gli attori adatti per stabilire una cooperazione flessibile tra vari livelli di collettività pubbliche. Come ha dimostrato l'iniziativa *Urban*, all'interno di esse si possono trovare forme di *governance* efficaci che consentano di gestire tutti gli aspetti dello sviluppo urbano. In questo contesto la tradizione dell'ampio partenariato e del coinvolgimento dei cittadini nel processo di *policy-making* a livello locale costituisce un imperativo democratico importante che conferisce una maggiore legittimità alle azioni dei poteri pubblici. Il metodo *Urban*, che ha garantito il successo delle azioni finanziate dalla medesima iniziativa comunitaria, ha confermato la possibilità di rendere "sostenibile" lo sviluppo del territorio integrando gli obiettivi della coesione economica e sociale con lo scopo di incoraggiare gli investimenti e migliorare le condizioni ambientali. Tutto ciò porterebbe "naturalmente" le zone urbane ad assumere il ruolo di veri e propri motori di sviluppo e stimolare la crescita delle regioni ad esse circostanti.

Lo sviluppo urbano sostenibile diventa, quindi, uno degli elementi "orizzontali" del periodo di programmazione 2007-2013 e viene sostenuto da diversi provvedimenti dei nuovi regolamenti dei Fondi strutturali (Domorenok, 2007).

L'enfasi sulle politiche urbane, quindi, è cresciuta durante tutta la fase della preparazione della nuova programmazione, già dal 2002 fino al 2006, sulla spinta del movimento delle città e per l'iniziativa del Parlamento Europeo, sempre attento alla concretezza degli interventi UE.

Le associazioni di città e le città stesse, consapevoli dell'importanza e della centralità del loro ruolo nello sviluppo dell'Unione Europea e nella realizzazione della politica di coesione europea, hanno assunto, negli ultimi anni, un impegno costante, unito ad una maggiore visibilità e ad un'affermazione del loro ruolo in ambito comunitario.

Una grande occasione si è persa con la Costituzione Europea, in cui nessun riconoscimento del ruolo delle città all'interno dell'Unione è stato inserito. L'unico cenno che la Costituzione fa agli enti locali, è quello del rispetto delle istituzioni europee per le articolazioni substatali degli Stati membri.

In questi anni, comunque, non sono mancate le occasioni per le città di far sentire la propria voce, il più delle volte in occasione di summit urbani promossi in concomitanza dei Consigli dei Ministri europei delle città.

Per esempio, nel luglio 2002, circa 250 sindaci di altrettante città europee hanno sottoscritto, in occasione del I Summit delle Città Europee, la Dichiarazione di Londra<sup>14</sup> volta alla promozione di un maggiore spazio e di una migliore integrazione delle città nelle politiche comunitarie in materia di sviluppo urbano. Un anno dopo, nel novembre 2003 a Milano, si è ripetuto l'appuntamento, nell'ambito del semestre italiano della Presidenza dell'UE ed in occasione del II Summit europeo delle Città, con la Dichiarazione di Milano<sup>15</sup>, i sindaci di molte città europee sottoscrissero pienamente gli obiettivi di Lisbona e Göteborg e misero in luce l'esigenza di una crescita non solo economica ma volta alla promozione di uno sviluppo solidale, rispettoso della qualità della vita e dell'integrazione sociale delle categorie più svantaggiate. Nel documento i sindaci sottolineavano il loro impegno nella costruzione di forme di partenariato orizzontali e verticali nella gestione dei programmi di

---

<sup>14</sup> Declaration by mayors and leaders of urban areas for an ambitious EU regional policy with a strong urban dimension in an enlarged European Union - London, 8 July 2002

<sup>15</sup> Dichiarazione di Milano - Il ruolo delle città nella coesione europea dopo il 2006 - Milano, 6 novembre 2003

sviluppo urbano finanziati dalle politiche comunitarie.

Nell'ottobre del 2004, ha poi avuto luogo il III Summit europeo delle città, svolto a Noordwijk sotto la presidenza olandese dell'UE, in cui le città europee hanno espresso con forza l'importanza del loro ruolo per lo sviluppo e la competitività del sistema europeo rivendicando risorse e poteri gestionali diretti. La presidenza olandese dell'UE si rivelò molto favorevole nei confronti delle città e molto attenta all'esigenza di aprire una vera politica urbana da parte dell'Unione ed espresse tale impegno in un documento a conclusione del periodo di presidenza.

Le maggiori reti di città in Europa hanno più volte promosso convegni e dibattiti sul ruolo delle città ed invitato la Commissione Europea a impartire ai rappresentanti degli Stati un *input* politico forte consistente nel prendere sul serio l'idea di investire sulle città nella nuova programmazione 2006-2013 perché, affermano, "le città sono il motore dello sviluppo e dell'occupazione".

Sempre in questa prospettiva non va dimenticato il 2005 che è sicuramente stato un anno importante per far cambiare registro alla politica urbana in Europa. Tre furono i fattori che determinarono questa inversione di tendenza:

- 1) l'iniziativa del Parlamento;
- 2) la lezione del voto negativo alla nuova Costituzione ai referendum francese ed olandese;
- 3) la presidenza britannica che ha cercato di ridimensionare la politica agricola europea spostando l'accento sui nuovi problemi emergenti della società europea: i problemi delle città.

In merito al primo fattore, nel gennaio 2005 è stata organizzata al Parlamento Europeo una Conferenza e i Sindaci di numerose città europee invitarono i parlamentari europei a firmare un Patto per le città che li impegnava a chiedere alla Commissione Europea iniziative e strumenti in favore delle città. Lo scopo era anche quello di spronarli a promuovere coordinamenti orizzontali tra le diverse

Direzioni Generali le cui politiche hanno un impatto a livello urbano. Quindi, un gruppo di parlamentari europei di diversi Paesi e di diversi gruppi politici firmarono il patto e pochi giorni dopo si costituì al Parlamento l'Intergruppo Urbano (*Urban-Housing Intergroup*), che riuniva parlamentari di diverse commissioni in un gruppo di lavoro sulle politiche urbane e che, durante la preparazione dei regolamenti dei Fondi strutturali 2007-2013, ha contribuito con l'apporto di numerosi emendamenti concernenti la dimensione della politica di coesione.

Inoltre, nel settembre del 2005 il Parlamento Europeo adottava una relazione sul ruolo delle città nell'Europa dell'ampliamento. In tale atto il Parlamento chiedeva alla Commissione di assumere un maggiore coordinamento tra le diverse Direzioni Generali, per meglio studiare gli effetti delle politiche settoriali sulle città e di proporre iniziative idonee a raggiungere le aspettative delle città e dei cittadini europei.

Il secondo fattore che ha giocato in favore di una maggiore concretezza delle politiche europee e perciò di un rafforzamento delle politiche urbane, è stata la bocciatura dei cittadini francesi e olandesi a Trattato costituzionale. La bocciatura della Costituzione ha evidenziato infatti il disinteresse del cittadino per l'azione comunitaria, percepita come lontana dai bisogni reali della gente. L'esito referendario ha indotto le istituzioni a spostare la propria attenzione dal gradimento degli Stati membri al gradimento dei cittadini e delle istituzioni locali.

Infine, l'ultimo fattore che ha giocato a favore di un maggiore interesse nei confronti delle città, è stata la presidenza britannica, nel luglio 2005. Il Regno Unito, infatti, minacciò di ridurre la sovrabbondante burocrazia comunitaria se non si orientava prontamente la nuova politica di coesione verso interventi più concreti.

Il Regno Unito, prima ancora di assumere la presidenza dell'UE, era

stato il principale oppositore del compromesso lussemburghese<sup>16</sup> sulle richieste finanziarie proposte dalla Commissione per il settennio 2007-2013, motivando tale rifiuto come rifiuto ad un bilancio europeo volto a mantenere vecchi privilegi (il riferimento è alla posizione di rendita della Francia tramite la politica agricola comune) piuttosto che volto a centrare i veri obiettivi della competitività europea. Secondo la presidenza britannica, che in realtà non vuole cedere le compensazioni finanziarie pattuite al proprio ingresso nell'UE negli anni Ottanta, l'obiettivo della politica di coesione deve essere quello di rendere i territori e le città dell'Unione "posti in cui la gente vive e lavora bene, dove ci siano buona qualità della vita, nuova occupazione e un ambiente sano".

La Commissione Europea sotto la presidenza inglese ha avuto l'opportunità di rafforzare la parte della politica di coesione che riguardava le città e di incrementare le linee guida strategiche per gli Stati membri incoraggiando notevolmente la programmazione delle politiche urbane e l'uso della subdelega per la gestione diretta dei Fondi ai governi locali.

Nelle Linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 del luglio 2005, infatti, si sottolineava nel paragrafo "Il contributo delle città alla crescita e all'occupazione", il valore e l'importanza delle città insistendo, in particolare, sul miglioramento della competitività delle

---

<sup>16</sup> Il compromesso di Lussemburgo, firmato il 30 gennaio 1966, prevede che «qualora, nei casi di decisioni che possano essere adottate a maggioranza su proposta della Commissione, siano in gioco rilevanti interessi di uno o più Stati della Comunità, i membri del Consiglio devono adoperarsi per giungere entro un congruo termine a soluzioni che possano essere approvate da tutti i membri del Consiglio, nel rispetto dei loro interessi reciproci e di quelli della Comunità». Esso ha posto fine alla crisi che opponeva la Francia ai suoi cinque partner europei e alla Commissione europea a causa del passaggio progressivo dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata previsto dal trattato di Roma dal 1966. Per segnare la sua opposizione, il governo francese, che privilegiava l'approccio intergovernativo, praticò la politica della «sedia vuota». In altri termini non ha partecipato alle sedute del Consiglio dei ministri dal 30 giugno 1965 per sette mesi. Tuttavia il compromesso, che è una dichiarazione politica dei ministri degli esteri e che non può modificare il trattato, non ha impedito al Consiglio di prendere le proprie decisioni conformemente al trattato che istituisce la Comunità europea che, in numerosi casi, prevede il voto a maggioranza qualificata. Inoltre il voto a maggioranza qualificata è stato progressivamente esteso a numerosi campi, per cui la maggioranza qualificata è attualmente considerata come la regola e l'unanimità come l'eccezione. Il compromesso di Lussemburgo sussiste anche se, in pratica, può essere semplicemente evocato e non può quindi bloccare il processo decisionale.

zone urbane, attraverso la creazione di gruppi e di reti, e sulla realizzazione di un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana. Le Linee Guida individuavano due priorità che dovevano caratterizzare lo sviluppo delle zone urbane. Si trattava, da un lato dell'importanza del miglioramento della competitività, dall'altro del raggiungimento di un maggior equilibrio tra le città più forti economicamente e il resto della rete urbana. L'aspetto legato all'ambiente fisico e materiale della città veniva considerato ovviamente prioritario e venivano suggeriti interventi tesi alla riqualificazione di zone urbane e industriali ed interventi per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale.

Lo strumento di cui le città e gli enti locali, attraverso la collaborazione con i principali interlocutori economico-sociali, si dovevano dotare era il Piano di sviluppo a medio-lungo termine per il risanamento urbano, che veniva visto come lo strumento in grado di garantire coerenza tra gli interventi e la loro qualità ambientale, un piano che tra l'altro prevedeva la partecipazione del settore privato al rinnovamento urbano, un processo che veniva visto anche quale possibile fattore di sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria.

A supporto di questo forte orientamento a favore delle città, sono intervenuti anche nuovi strumenti quale, per esempio, il Programma *Jessica*, un'iniziativa comunitaria promossa anch'essa durante la presidenza britannica, volta a finanziare i prestiti delle città per gli interventi di riqualificazione urbana e di sviluppo delle aree urbane non finanziabili direttamente con i Fondi strutturali.

Più specificamente, *Jessica (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas - Sostegno europeo congiunto per investimenti sostenibili nelle aree urbane)* ha l'obiettivo di aiutare le autorità negli Stati membri dell'UE a sfruttare a pieno i meccanismi di accorpamento delle sovvenzioni destinate ai programmi di riqualificazione e sviluppo urbano sostenibile (compreso il settore



dell'edilizia popolare), con i prestiti e i finanziamenti delle banche (Domorenok, 2007). La nuova iniziativa a favore dello sviluppo urbano sostenibile è gestita congiuntamente dalla Commissione Europea, dalla Banca Europea per gli investimenti e dalla Banca per lo sviluppo del Consiglio d'Europa.

Relativamente, infine, all'attuale Programmazione 2007-2013, questa prevede il passaggio della politica urbana all'interno della politica regionale, rispetto al vecchio periodo di programmazione in cui le città avevano il programma *Urban* ad esse dedicato. Le Regioni, che secondo la politica di coesione restano le principali autorità di gestione, sono invitate a identificare le priorità della loro politica urbana nei loro documenti di programmazione, le risorse e le città a cui essa sarà indirizzata.

La Commissione Europea incoraggia inoltre le Regioni a delegare alle città la gestione dei finanziamenti necessari ed incoraggia gli Stati membri, responsabili del Quadro strategico nazionale, ad esplicitare la propria strategia per lo sviluppo urbano sia con riguardo alle aree della convergenza sia a quelle della competitività.

Si può affermare, quindi, che l'Unione Europea nel corso degli ultimi anni è andata affinando gli obiettivi e le strategie per lo sviluppo urbano, fornendo, oltre alle risorse economiche, precise indicazioni sulle priorità di intervento, sugli approcci progettuali, sulle modalità di azione, cercando di creare migliori condizioni per le iniziative in ambito urbano e soprattutto per una partecipazione ampia dei soggetti direttamente ed indirettamente coinvolti dai processi di rigenerazione urbana.

Come è possibile cogliere dai documenti citati, le linee comunitarie cercano di valorizzare quanto più possibile le pratiche positive delle esperienze precedenti e di porre rimedio ad alcuni loro limiti, fra l'altro enfatizzando la necessità di creare rapporti di cooperazione e di confronto tra le diverse realtà urbane.

In conclusione, sembra di poter affermare che l'azione comunitaria

svolta in campo territoriale ed urbano costituisca un determinante tassello nel più ampio processo di integrazione fra gli Stati membri. Essa, infatti, tende a costituire lo scenario nel cui ambito vanno inserite tutte le altre politiche comunitarie per poterne considerare in modo adeguato ed organico gli eventuali effetti da loro prodotti sul piano territoriale.

### **3.3 Un'iniziativa comunitaria in campo territoriale: *Urban***

Durante gli anni Novanta la Commissione Europea ha focalizzato la sua attenzione sui problemi e sugli interventi nelle aree urbane per migliorare l'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali. A tal fine nel 1994 ha promosso l'iniziativa comunitaria<sup>17</sup> *Urban* a favore delle città caratterizzate da disagio ed esclusione sociale sulla base dell'esperienza compiuta con l'avviamento della prima serie dei Progetti pilota urbani. Infatti, nel periodo 1990-1993, erano stati avviati 33 Progetti pilota urbani in 11 Stati membri<sup>18</sup>, finanziati per circa il 50% mediante il FESR che miravano a favorire l'innovazione delle modalità di intervento a favore del risanamento e della riqualificazione urbana sperimentando strategie e azioni innovative.

Con l'iniziativa comunitaria *Urban* la Commissione ha voluto intervenire sulle problematiche urbane per aumentare l'efficacia delle politiche comunitarie di sostegno alla competitività economica, all'integrazione sociale, allo sviluppo sostenibile dell'ambiente, al rafforzamento della cultura e delle identità locali.

In particolare, *Urban* si proponeva tre obiettivi principali:

- rafforzare la competitività delle città europee;
- affrontare i problemi dell'emarginazione sociale;

---

<sup>17</sup> Le iniziative comunitarie sono strumenti specifici della politica strutturale istituiti allo scopo di integrare gli interventi finanziati con i Fondi strutturali in determinati settori critici; sono predisposte dalla Commissione e proposte agli Stati membri, ma vengono coordinate e attuate sotto il controllo nazionale.

<sup>18</sup> Un primo gruppo di 22 progetti è stato realizzato entro il 1996, i rimanenti 11 entro il 1998; in Italia sono stati ammessi i Progetti pilota di Genova e Venezia.

- avviare la riqualificazione fisica ed ambientale.

Il perseguimento di questi obiettivi era previsto, da un lato, attraverso misure in grado di avviare nuove attività economiche, promuovere l'occupazione attraverso la formazione professionale, creare servizi sociali e della sicurezza, migliorare l'ambiente, le infrastrutture dei trasporti e della mobilità; dall'altro lato, attraverso l'auspicato aumento della capacità di progettazione dei governi locali e il rinnovamento delle modalità di intervento. Il risultato atteso da *Urban* era di attivare processi di rigenerazione e riqualificazione urbana integrati e duraturi.

Questa iniziativa comunitaria ha avuto un ruolo fondamentale di apripista per l'impostazione delle politiche recenti di sviluppo urbano nell'Unione Europea (Bruzzo-Ferri, 2005). La potenzialità degli interventi di sviluppo urbano e l'efficacia dell'iniziativa *Urban* viene riconosciuta nel documento "La programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006: prima valutazione dell'iniziativa *Urban*" (COM(2002) 308) del giugno 2002, nel quale infatti la Commissione Europea ritiene che l'iniziativa comunitaria ha prodotto notevoli risultati nel raggiungere l'obiettivo dello sviluppo urbano integrato e sostenibile. L'impatto di essa è stato positivo non soltanto dal punto di vista dell'efficacia ed efficienza di implementazione delle politiche per lo sviluppo economico e sociale nelle zone urbane, ma anche e soprattutto dal punto di vista dell'incentivazione dei modelli partecipativi di *governance* territoriale.

Nel documento citato viene sottolineato come le politiche europee, compresa quella di coesione, possono trarre molti suggerimenti dalle impostazioni elaborate da *Urban* e dalle altre iniziative comunitarie. Gli elementi che vengono messi in luce come punti di forza sono riconducibili all'individuazione di "aree bersaglio" ed alla focalizzazione degli interventi su aree relativamente ridotte (in modo da massimizzare l'impatto e il rendimento dell'intervento); all'impostazione integrata (ossia la combinazione in quelle specifiche zone di misure sociali, ambientali ed economiche per dare una

risposta coerente ai multiformi problemi dell'area); alla flessibilità che consente di selezionare le zone in base alle esigenze e alle priorità nazionali; al forte rilievo attribuito al partenariato locale (comprese le associazioni locali, con conseguente formazione di capacità locale e quindi programmi più efficaci); ai modelli europei di *governance* che avvicinano l'Europa ai cittadini.

Anche nell'“Ex-post Evaluation Urban Community initiative (1994-1999)” dell'agosto 2003, corrispondente ad una valutazione *ex post* di *Urban I*, vengono indicate una serie di raccomandazioni ed azioni in vista della nuova programmazione 2007-2013. Il documento sottolinea come risorse adeguate dei Fondi strutturali debbano essere stanziare per gli interventi urbani all'interno delle regioni per essere gestite dalle autorità locali. Alcune di queste risorse, si legge, “potrebbero essere utilizzate per gli interventi del tipo *Urban* anche se il campo d'applicazione dovrebbe essere più ampio”.

Inoltre, la valutazione *ex-post* delle azioni attuate dalla prima edizione di *Urban* (1994-1999) ha dimostrato che sono stati raggiunti miglioramenti tangibili nella qualità della vita nelle zone beneficiarie e ha confermato l'alta rilevanza dell'impostazione proposta da *Urban* per risolvere la notevole concentrazione di problemi sociali, ambientali ed economici che colpiscono in modo sempre più grave gli agglomerati urbani. Gli studi di valutazione, condotti in 118 aree urbane beneficiarie dell'iniziativa, hanno registrato «un miglioramento nella qualità della vita, grazie agli investimenti nei trasporti pubblici, nell'istruzione e nelle attività culturali che hanno ridotto l'emarginazione sociale. I progetti realizzati hanno altresì contribuito a mettere in luce il potenziale economico intrinseco delle aree in questione, spesso con vantaggio anche per le aree adiacenti».

Con l'iniziativa comunitaria *Urban* nel periodo 1994-1999 la Commissione ha finanziato 118 programmi in 13 paesi (un primo gruppo di 66 nel 1994 ed i rimanenti nel 1996) per un investimento comunitario totale di 900 milioni di € (di cui l'82% sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il 18% sul Fondo sociale europeo) con una

quota di autofinanziamento variabile tra il 30% ed il 75%. Le risorse addizionali mobilitate dagli Stati membri, dai governi regionali e locali e dagli investitori privati hanno portato la spesa totale a 1.800 milioni di €. Le aree urbane che hanno beneficiato di tali interventi ospitavano complessivamente 3,2 milioni di persone e il 90% delle città interessate ad *Urban* aveva una popolazione superiore a 100.000 abitanti.

Va ricordato che in Italia, a differenza - ad esempio - della Germania dove la gestione dei programmi è stata effettuata dai *Länder*, l'attuazione di *Urban* ed il cofinanziamento ha visto il protagonismo del Ministero dei Lavori Pubblici.

Per il periodo 2000-2006 l'iniziativa comunitaria *Urban II* ha messo a disposizione 730 milioni di € (di cui 15 milioni destinati esclusivamente agli scambi di buone prassi e alla costituzione di reti) investiti nella rivitalizzazione economica e sociale di 70 aree urbane.

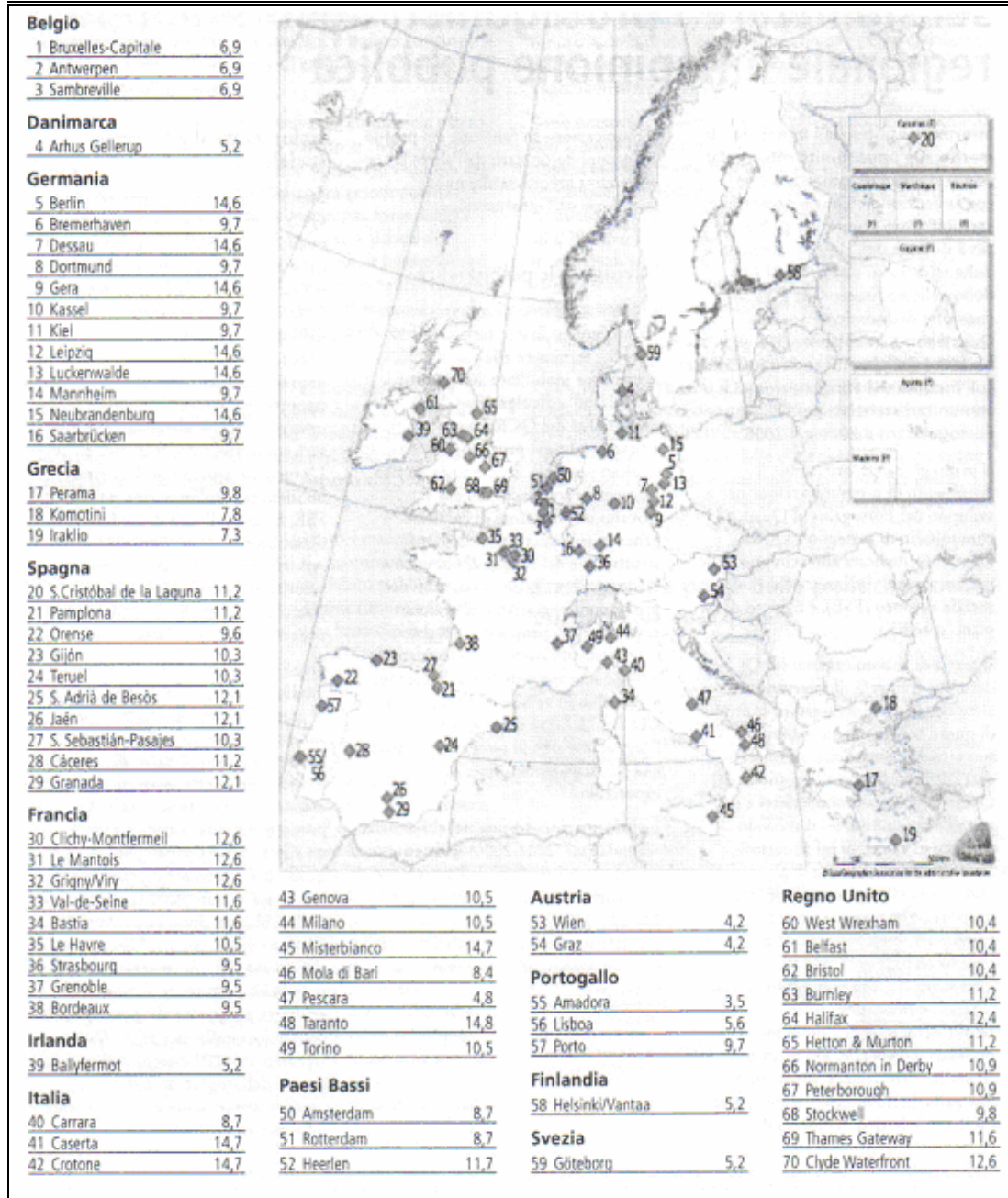
L'iniziativa *Urban* ha avuto tre meriti fondamentali. Secondo Camagni (2003) ha innanzitutto portato l'Europa e le politiche europee più vicino ai cittadini, dando loro visibilità ed accrescendo l'autorevolezza delle autorità locali incaricate di promuoverle e gestirle.

In secondo luogo, ha mostrato come, dal coinvolgimento degli enti locali nelle politiche europee e dalla cooperazione verticale fra istituzioni, possano venire numerosi vantaggi in termini di solidità dell'impianto e del metodo degli interventi, di progettualità effettiva, di efficacia e d'innovatività delle politiche.

Infine, Camagni (2003) ritiene che questa iniziativa ha fatto toccare con mano un limite chiaro della cultura tradizionale di pianificazione europea, e in particolare nel nostro paese, che si può sintetizzare nel termine di «settorialità»: non esisteva una cultura diffusa e una prassi consolidata di programmi integrati per parti di città, in cui gli strumenti dell'urbanistica e del controllo delle trasformazioni fisiche si sposassero con gli incentivi economici alle attività produttive ed agli interventi a carattere sociale, in una visione strategica e

condivisa.

**Fig. 4** – Elenco delle città partecipanti all’iniziativa Urban II e delle somme stanziare (prezzi 2001, in milioni di euro)



Fonte: Commissione Europea – Direzione generale Politica Regionale 2001

La seconda generazione di programmi *Urban* prevedeva la costruzione di una rete di città europee (*Urbact*) finalizzata allo scambio di esperienze e delle migliori pratiche tra 200 città<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> La dotazione complessiva ammonta a 24,76 milioni di €, di cui 15,9 milioni di € provenienti

Complessivamente, in Italia hanno beneficiato delle due edizioni dell'iniziativa comunitaria *Urban* 24 città, rispetto alle 18 della Francia, alle 38 della Spagna, alle 23 del Regno Unito e alle 20 della Germania, queste ultime localizzate principalmente nella parte orientale del paese.

Poiché la dotazione di risorse finanziarie era scarsa, il numero di città beneficiarie e la quantità di popolazione interessata limitati, l'iniziativa comunitaria *Urban* considerava solo alcuni temi e problemi delle aree urbane meritevoli di interesse e di intervento europeo, con l'ambizione di introdurre un modello dimostrativo capace di innovare e "fertilizzare" le strategie e gli strumenti di intervento delle politiche urbane.

In questo senso va sottolineato che la presenza o l'assenza di apprendimento istituzionale, di effetti di trascinamento e di implementazione di programmi e progetti attivati a livello locale e nazionale può misurare l'esito di successo o di insuccesso delle esperienze dei Progetti pilota e di *Urban* e segnare il passaggio da una politica sostanzialmente "inaugurale" e simbolica ad una politica più concreta, duratura ed efficace.

In buona sostanza, *Urban* ha costituito e costituisce un duplice banco di prova: da un lato, per le amministrazioni pubbliche (in particolare i Comuni) che pianificano e gestiscono le città e, dall'altro, per le discipline urbanistiche che spesso hanno prodotto strumenti inadeguati (evidenziati dal difficile raccordo tra piani ordinari e programmi *Urban*).

Infine, sembra rilevante riflettere sul prima e sul dopo *Urban*, e chiedersi che cosa sarebbe accaduto senza questa iniziativa comunitaria.

Un confronto sommario con i cosiddetti programmi complessi elaborati per affrontare i problemi della riqualificazione urbana,

---

dai fondi comunitari e 8,86 milioni di € dagli Stati membri. L'autorità incaricata della gestione a livello europeo è il *Ministre délégué à la ville et à la rénovation urbaine* francese

evidenza che *Urban* – programma innovativo ed all'avanguardia - ha corrisposto positivamente alle esigenze di territorializzazione delle politiche sociali ed economiche e di sviluppo sostenibile, alla programmazione degli investimenti ed al raccordo con le politiche urbanistiche.

Inoltre, posto che l'iniziativa comunitaria *Urban* abbia cercato (in parte riuscendoci) di combinare la programmazione delle politiche strutturali europee con i processi di trasformazione urbana, l'accelerazione indotta da questi programmi ai processi di mobilitazione di interessi e risorse locali per favorire la coesione tra le aree urbane europee, ha determinato una concatenazione degli effetti positivi.

Questi però non possono essere generalizzati perché sono dipesi dalle capacità dei Comuni di saper collaborare alla costruzione di altri programmi di riqualificazione, dalla capacità di considerare *Urban* come un tassello di una strategia più ampia dalla quale dipende anche il superamento stesso del carattere temporaneo e in qualche misura assistenziale di *Urban*.

### **3.4 Obblighi ed effetti derivanti dalle politiche territoriali e urbane comunitarie sullo Stato italiano**

La crescente attenzione per la dimensione territoriale posta a livello europeo ha fertilizzato la programmazione nazionale. Il riferimento al territorio è diventato una modalità di raccordo tra le azioni dei diversi livelli di governo in armonia con il principio di sussidiarietà.

L'applicazione di tale principio nei rapporti verticali tra livelli di governo ha evidenziato il ruolo delle regioni che hanno potuto svolgere un ruolo importante nella costruzione dei programmi d'intesa con le amministrazioni di settore e con gli enti locali.

Il rafforzamento del dinamismo dei territori, delle città e delle regioni, indotto dall'azione della C.E., sembra riconducibile alla difficoltà di



territorializzazione delle politiche pubbliche. Il fatto di assumere la regione come territorio privilegiato delle politiche europee, ed in particolare come nuovo soggetto dello sviluppo economico, implica però anche la necessità di fare riferimento alle nuove forme di regionalismo e di trasformazione dei territori. In effetti, le politiche comunitarie hanno puntato a valorizzare la scala territoriale ed il livello di governo regionale (ad esempio, responsabilizzando anche le Amministrazioni regionali nella fase di attuazione delle politiche)<sup>20</sup>.

Bruzzo (2005) sostiene che, pur senza sottovalutare le difficoltà del governo urbano e metropolitano in Italia, una ristrutturazione istituzionale, che semplifichi l'azione di governo nelle aree metropolitane e riduca le interdipendenze, sembra indispensabile per realizzare politiche territoriali attivate localmente o a livello comunitario che si basano su:

- interventi diretti: infrastrutture di trasporto e comunicazione; aiuti allo sviluppo ed alla riconversione produttiva regionale; misure di salvaguardia ambientale;
- interventi indiretti: politiche industriali a favore dell'innovazione; politiche di formazione professionale; politiche di promozione delle attività turistiche; politiche fiscali capaci di maggiore autonomia finanziaria per i governi locali e regionali.

Entrambe le modalità di intervento richiedono l'integrazione dell'azione pubblica a livello urbano e la presenza di un decisore unico con competenza tecnica e capacità di negoziazione tra i diversi livelli di governo al fine di realizzare il necessario raccordo tra azione comunitaria, programmazione ministeriale e regionale nella realizzazione delle politiche urbane e territoriali, di ridurre gli

---

<sup>20</sup> Questa posizione privilegiata è confermata dal fatto che dal punto di vista istituzionale, un importante innovazione contenuta nel Trattato di Maastricht è la costituzione del Comitato delle Regioni come organo consultivo del Consiglio e della Commissione sui temi riguardanti la politica regionale e dei trasporti, le iniziative culturali e territoriali. Il Comitato è formato dai rappresentanti di regioni e enti locali e ha il compito di rappresentare gli interessi territoriali. Tra le commissioni in cui è articolato tale Comitato alla Commissione 4 è attribuita la responsabilità di trattare temi di pianificazione territoriale e politica urbana.

squilibri tra sistemi urbani e migliorare il posizionamento del sistema urbano italiano nel contesto europeo.

L'azione di integrazione e di raccordo sembra rilevante non solo in termini di efficacia, ma anche in relazione al fatto che la territorializzazione delle politiche urbanistiche ha costituito storicamente un punto di debolezza nel governo delle trasformazioni territoriali. In questo senso fare riferimento alle politiche urbane e territoriali dell'UE può costituire una fonte di apprendimento.

In concreto, circa il recepimento delle politiche territoriali comunitarie da parte dell'Italia questo va considerato in relazione all'azione del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione (DPS) del Ministero dello Sviluppo Economico.

Il Dipartimento è stato istituito nel 1998 nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con l'obiettivo istituzionale di realizzare gli interventi volti al riequilibrio economico-sociale e allo sviluppo economico delle aree sottoutilizzate del Paese. Dal 18 maggio 2006 il Dipartimento è stato trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico. Esso coordina l'attuazione in Italia del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) per le Regioni italiane dell'Obiettivo 1, strumento attraverso il quale vengono utilizzate le risorse comunitarie dei fondi strutturali, e coordina l'attuazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) che ha l'obiettivo di indirizzare le risorse destinate alla realizzazione della politica di coesione nelle diverse regioni italiane.

Uno dei documenti propedeutici alla definizione del QSN, è il "Documento Strategico Preliminare Nazionale continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013" che fa riferimento alle tre dimensioni territoriali dell'azione pubblica: città, sistemi produttivi, aree rurali.

In riferimento al ruolo delle città nella politica di coesione territoriale, sostiene il Documento Strategico Nazionale, "specie nel Mezzogiorno, le città, assumono, in modi che dipendono dalla loro dimensione, un

ruolo centrale”. In particolare, il Documento indica come prioritari proprio quei progetti a sostegno del posizionamento delle città nell’offerta di servizi di eccellenza, che assicurino cioè una vera e propria valorizzazione sociale dello spazio urbano attraverso appropriati servizi che permettano collegamenti delle città, alle reti infrastrutturali nazionali e regionali, adeguati alle funzioni svolte. Nello stesso documento, viene riconosciuto al periodo di programmazione 2000-2006, in tema di sviluppo urbano, un carattere “anticipatorio” rispetto alle indicazioni che si leggono sulle Linee guida della Commissione Europea per il periodo 2007 -2013.

Anche nel QCS 2000-2006 le città erano state definite come una “priorità strategica”, fra l’altro finanziando Progetti Integrati Urbani in 23 territori delle sei regioni dell’Obiettivo 1. Inoltre, proprio l’esperienza maturata attraverso l’approccio allo sviluppo urbano in Italia richiama questioni come il decentramento, l’approccio integrato, il raccordo tra programmazione regionale e comunale, la cooperazione interistituzionale tra amministrazioni centrali, regionali e comunali.

Oltre alle attività appena evidenziate, il Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione promuove la programmazione degli investimenti pubblici e degli incentivi finanziati con il Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) e la loro attuazione attraverso le Intese Istituzionali di Programma, sottoscritte tra Stato e Regioni, e gli Accordi di Programma Quadro in cui queste si articolano.

Gli obiettivi e le strategie operative del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) e, progressivamente, del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), hanno l’ambizione di favorire processi di trasformazione e sviluppo complessivi, strutturali e durevoli. Il Piano strategico è preminentemente il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, urbano e di area vasta, che persegue la competitività in chiave sovra-locale, per coinvolgere nel processo decisionale gli operatori privati e la società civile, e per rilanciare il marketing delle aree metropolitane e anche tramite la promozione di reti di alleanze,

nazionali e transnazionali, tra città e tra territori.

Il Piano strategico è, contestualmente, 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.

Poiché negli anni Novanta l'Italia è risultata spesso inadempiente nel recepimento delle politiche comunitarie, di fronte al rischio concreto della riassegnazione delle risorse comunitarie ad altri Stati, l'azione del DPS è risultata molto significativa in termini di allocazione delle risorse finanziarie su alcuni obiettivi chiari e di aumento della capacità di spesa.

In particolare, oltre ad avere aumentato i benefici della programmazione dei fondi strutturali, l'azione del DPS ha realizzato una significativa integrazione tra la programmazione regionale europea e la programmazione nazionale, rispondendo così in maniera positiva alle domande cosa fare e come fare per aumentare il recepimento delle politiche comunitarie da parte dell'Italia, troppo spesso risultato insufficiente.

La trasformazione delle modalità di programmazione introdotta da DPS è in parte attribuibile proprio al recepimento delle modalità di programmazione degli interventi comunitari in materia di politiche urbane e territoriali indotte dalle esigenze di raccordo tra i due sistemi d'azione per non disperdere le risorse finanziarie assegnate all'Italia.

Non da meno è il ruolo della Direzione Generale di Coordinamento Territoriale del Ministero dei Lavori Pubblici prima e del Ministero per le Infrastrutture e dei Trasporti oggi, che sin dagli inizi degli anni Novanta ha promosso non solo nuovi incentivi finanziari (attribuiti in base a processi di valutazione e verifica), ma anche l'introduzione di

nuove pratiche di pianificazione e soprattutto di nuovi strumenti di intervento urbanistico che - dai Programmi integrati di recupero ai Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio e ai rinnovati Contratti di quartiere - hanno rappresentato un momento importante per la riqualificazione di ambiti urbani interessati da fenomeni di degrado sociale ed economico.

Dal nord al sud del nostro Paese, il numero dei progetti e delle iniziative connesse (promosse da istituzioni territoriali ai diversi livelli, ma anche in numero crescente da un “ritrovato” settore privato propositivo e dinamico) è andato crescendo notevolmente nel corso degli ultimi anni, rappresentando - al di là delle difficoltà dettate dalla congiuntura economica nazionale ed internazionale e da alcune inerzie che pur rimangono nella costruzione della città italiana - una delle stagioni più interessanti dello sviluppo urbano italiano.

## **Capitolo 4**

### **DALLA CITTÀ ALL'AREA METROPOLITANA**

#### **4.1 Metropoli, nascita del concetto moderno**

La città “tradizionale” era caratterizzata da una sostanziale coincidenza tra la popolazione che la abitava e quella che vi lavorava. Nel corso della giornata, la presenza di persone residenti fuori città era del tutto marginale. La metropoli si manifesta inizialmente quando questa coincidenza comincia a venir meno. Ciò accade nel momento in cui le città, in particolare quelle più grandi, per effetto della loro forza economica legata all'industrializzazione e dello sviluppo dei mezzi di trasporto, incominciano ad esercitare un'influenza su ambiti territoriali così estesi da generare il fenomeno del pendolarismo, per cui quote importanti di popolazione entrano quotidianamente nella città-metropoli per lavorarvi ma abitano altrove (Campilongo, 2004).

In questo senso, la trasformazione delle grandi città in metropoli ha inizio nel corso dei primi decenni del ventesimo secolo negli Stati Uniti e si è poi estesa anche in Europa raggiungendo la maturità nei decenni immediatamente successivi al secondo dopoguerra.

Il tema dell'area metropolitana e del relativo governo sorsero negli Stati Uniti per alcuni motivi tuttora attuali, anche se con sfaccettature diverse (Cammelli, 2003):

- la necessità di coordinamento delle politiche pubbliche;
- il bisogno di adattamento, generato dalla necessità di collocare a questo livello funzioni che altrove sarebbero allocate ad un livello superiore (dunque, nel caso italiano, regionale);

- l'esigenza di un riequilibrio territoriale in particolare sul terreno della pressione fiscale e delle tariffe. La questione, all'epoca, era posta dal fatto che i ceti medi e medioalti avevano trasferito la propria residenza in contee fuori dalle grandi città continuando ad utilizzarne i servizi e le infrastrutture (dai teatri alle reti di trasporto), il che comportava la non trascurabile contraddizione di grandi centri urbani che dovevano sostenere servizi di alto livello contando su una popolazione a basso reddito mentre i ceti più abbienti pagavano le proprie tasse in piccoli centri extraurbani;
- la necessità di un riconoscibile referente, un soggetto cioè in grado di essere interlocutore degli altri grandi soggetti che sull'area metropolitana operano o comunque interferiscono. In breve, un interlocutore per le politiche nazionali, comunitarie e per le grandi agenzie che con i loro interventi incidono profondamente sul territorio ma che con quest'ultimo non si confrontano o tendono a farlo il meno possibile.

Nel corso degli ultimi decenni, ai pendolari che, storicamente, rappresentano la prima popolazione metropolitana, si sono aggiunte altre "popolazioni" che "usano" la città senza abitarla e che sono legate ad altre modalità di fruizione della città: turismo, acquisti, intrattenimento, affari, congressi, fiere.

Queste nuove popolazioni sono sintomatiche del fatto che la metropolitanità non è riducibile ad aspetti quantitativi, anche se rilevanti, come, ad esempio, la dimensione demografica oppure l'estensione del territorio urbanizzato, che sono tra le manifestazioni più evidenti ed immediatamente percepibili delle dinamiche urbane. Esse indicano che la metropolitanità va invece ricondotta soprattutto alla presenza di funzioni che permettono ad una città di essere metropoli, nel senso letterale di città "madre", perché la mettono in grado di esercitare un'influenza su un ambito territoriale ampio, al di là della mera estensione fisica dell'insediamento.

Nel tempo il pendolarismo per motivi di lavoro è quindi diventato solo

una delle manifestazioni dei fenomeni metropolitani. Le dinamiche socio-economiche e l'innovazione tecnologica, in particolare quella relativa ai mezzi di trasporto ed alla elaborazione e trasmissione delle informazioni, hanno, infatti, enormemente facilitato la mobilità di persone, idee, stili di vita, informazioni e merci a scala globale, dilatando enormemente le possibilità di scambio e di relazione a distanza tra le persone, le istituzioni, le attività economiche. La punta estrema di questa condizione è data oggi da quelle città nelle quali si concentrano funzioni che le rendono nodi di reti a scala globale. O, per meglio dire, *glocale* cioè nello stesso tempo globale e locale, dove la contiguità territoriale perde di valore e nasce la rete (Bassetti, 2007). E dove nascono nuovi antagonismi (Messina-Salvato, 2007): mobilità *versus* stanzialità (si lavora in luoghi diversi rispetto a dove si abita), funzionalità *versus* mobilità (alcune funzioni pretendono mobilità altre no). In questa situazione, secondo Messina e Salvato (2007), quello che le metropoli devono garantire ai loro cittadini sono due libertà: quella della qualità della vita e quella della mobilità.

In termini più sistematici, comunque, le metropoli sono diverse dalle altre città per tre aspetti fondamentali:

- sono centri di decisione in quanto luoghi di decisioni che hanno effetti a grande scala. Queste decisioni possono essere di natura pubblica, cioè politico-amministrativa, quindi prese da istituzioni, e anche di natura privata, cioè prese da soggetti economici che organizzano sul territorio le loro attività;
- sono centri di cultura in quanto sede di attività di ricerca, alta formazione, promozione culturale, comunicazione;
- sono centri di servizi rari come quelli relativi alla finanza, alla consulenza legale, alla consulenza contabile, alla pubblicità, che sono essenziali per le imprese che operano sui mercati globali.

Le metropoli, quindi, non sono considerabili solo come semplice fusione tra centri densamente abitati, socialmente e funzionalmente specializzati a cui sono genericamente annesse delle periferie. Esse



sono meglio interpretabili come sistemi di reti, a geometria variabile, articolati in nodi, alcuni dei quali caratterizzati da una forte dimensione di centralità, definiti in funzione della loro accessibilità e grado di coordinamento. La qualità di questi sistemi dipende dalle relazioni che si instaurano tra i nodi, dalla capacità di integrare la loro popolazione e i loro territori attraverso adeguate condizioni che ne garantiscano principalmente la mobilità e, in senso lato, l'accessibilità. Esse sono più precisamente pensabili come il risultato di tre processi ugualmente significativi: globalizzazione, comunicazione e concentrazione. La forma città che si riesce ad intravedere a partire da questo contesto di analisi si presenta caratterizzata da (Pellegrini, 2005):

- concentrazione di popolazione, attività e servizi;
- densità delle relazioni sociali fortemente correlate alla loro eterogeneità;
- crescente differenziazione funzionale;
- persistenza di un tendenziale dualismo tra centro e periferia;
- coesione sociale espressa attraverso la *civiness*;
- esistenza di istituzioni politiche capaci di auto-governo;
- presenza di un'idea di città, un'immagine di se stessa che può essere percepita al di fuori di essa.

## **4.2 Il concetto di area metropolitana**

Il luogo metropolitano è diventato un luogo sempre più complesso ed inafferrabile, la cui definizione passa attraverso il contributo di discipline diverse e di concettualizzazioni a volte assai sofisticate.

Tale varietà di contributi, in mancanza di un processo di convergenza verso la costruzione di chiari e soprattutto utili paradigmi, certamente non giova alla definizione univoca dell'area metropolitana, definizione dalla quale potrebbero poi scaturire in un secondo tempo elementi per tentarne una delimitazione.

In passato le città erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, autocontenute cui corrispondevano livelli istituzionali precisi (Frasca Polara, 2000). Successivamente i processi di industrializzazione ed urbanizzazione hanno generato effetti divergenti riducendo la corrispondenza tra ampiezza territoriale ed area di potere amministrativo-istituzionale. La crescita fisica dell'agglomerato urbano si è estesa oltre i confini amministrativi, la popolazione e le attività economiche si sono ridistribuite sul territorio interessando luoghi intorno al nucleo centrale.

Nel tempo il concetto di sistema urbano si è modificato e con esso anche quello di area metropolitana.

La definizione del concetto di «area metropolitana» può essere riferita a diverse concezioni che nascono da altrettante differenti filosofie d'approccio al problema ma, per una corretta delimitazione di area metropolitana, non è sufficiente riferirsi ad una o all'altra concezione in quanto occorre ricercare una delimitazione che tenga conto contemporaneamente di tutti gli approcci originati dall'integrazione sinergica delle concezioni di città (Casacchia-Nuvolari-Piroddi-Reynaud, 2006):

- la «città politica» o di governo, cioè la città come ente locale di gestione amministrativa;
- la «città fisica», cioè la città vista come *continuum* edilizio;
- la «città sistema», cioè la città vista come sistema di produzione, di distribuzione e di *continuum*;
- la «città funzionale», cioè la città vista come luogo dello scambio e come centro dei flussi di beni, persone ed informazioni.

Pertanto, si possono stabilire alcuni criteri da seguire nella delimitazione di un'area metropolitana:

- quello dell'omogeneità, cioè aree o comuni con caratteristiche omogenee secondo alcuni parametri o indicatori quali la dimensione demografica, la densità delle attività, le caratteristiche economiche, le caratteristiche sociali, ecc.;

- quello dell'interdipendenza, cioè aree o comuni in cui le relazioni e gli scambi, di merci, persone ed informazioni sono sensibilmente elevati. I parametri da prendere in considerazione, in questo caso, sono i flussi di pendolarità, i flussi telefonici, le aree di mercato, ecc.;
- quello della morfologia, cioè aree o comuni che sono, ad esempio, spazialmente continui o che sono localizzati su medesime configurazioni fisiche.

Inoltre, non è facile l'individuazione dell'unità territoriale elementare da aggregare per creare un'area metropolitana. Partendo dalla considerazione che ogni nazione dispone di una sua unità territoriale elementare, per quanto concerne l'Italia si può sicuramente fare riferimento come possibile "candidato" al Comune.

Il Comune è senza dubbio l'unità alla quale è naturale pensare per arrivare a costruire un'area metropolitana, considerato che esiste una raccolta di dati statistici, pur incompleta e parziale, fin dall'unificazione. Va poi ricordato che il legislatore ha pensato proprio a questo tipo di unità quando ha invitato le Regioni a definire le aree metropolitane. Tuttavia, la straordinaria varietà dei comuni italiani (morfologica, demografica, socio-economica) crea qualche perplessità sulla possibilità di identificare il Comune come unità territoriale omogenea.

Sempre in merito alla problematica della definizione delle aree metropolitane, e in particolare di quelle italiane, nel nostro ordinamento, i poli metropolitani risultano definiti *ex lege* in modo aprioristico. Per quel che concerne poi la problematica della perimetrazione dell'area, questa viene evocata dalla legge facendo riferimento ad un criterio di tipo funzionale mentre la normativa non assegna alcun valore al criterio demografico, non prevede soglie sulle quali basare l'inclusione/esclusione dei centri urbani e non urbani, e non fa riferimento ad alcun *continuum* di tipo insediativo. In sostanza, alcuni dei criteri che in passato avevano costituito parte integrante

nel complesso esperimento di individuazione dei confini delle aree metropolitane italiane vengono ignorati.

Accanto al concetto di area metropolitana si introduce quello di regione metropolitana: quest'ultima comprende un territorio più vasto, economicamente interdipendente rispetto alla città, ed include il circostante territorio non urbanizzato, del quale la città stessa costituisce il principale mercato e centro finanziario.

Infatti, nei 14 comuni capoluogo di aree metropolitane individuati dal Tuel (art. 22) e dalla legislazione delle Regioni a statuto speciale, e nel loro *hinterland* è stanziato, su un territorio pari al 16,9% della superficie del paese, il 38,3% della popolazione nazionale (ben 22 milioni di residenti) amministrata da un sistema complessivo di ben 1.311 comuni.

Siamo di fronte quindi a grandi regioni urbane di interesse strategico per il paese, dove si concentrano attività produttive e direzionali.

**Tab. 3** – Caratteristiche dimensionali e demografiche delle aree metropolitane individuate dal TUEL

Aree metropolitane	Capoluogo (popolazione)	Capoluogo -indice polarizzazione metropolitana (incidenza popolazione capoluogo, %)	Hinterland provinciale (popolazione)	Area Metropolitana (popolazione)	Hinterland provinciale (Comuni)	Capoluogo (superficie hm)	Hinterland provinciale (superficie Km)	Area metropolitana (superficie Km)
Torino	909.717	41,0	1.306.865	2.216.582	314	13.017	670.008	683.025
Milano	1.307.785	34,8	2.445.171	3.752.956	187	18.244	179.964	198.208
Genova	641.437	70,2	271.781	913.218	66	24.360	159.487	183.847
Trieste	217.865	87,5	31.133	248.998	5	8.449	12.733	21.182
Venezia	291.531	35,8	523.478	815.009	41	45.738	200.563	246.301
Bologna	382.006	41,8	531.113	913.119	59	14.073	356.171	370.244
Firenze	376.760	39,6	574.566	951.326	43	10.241	341.197	351.438
Roma	2.646.408	69,5	1.163.421	3.809.829	119	128.530	406.594	535.124
Napoli	1.020.120	32,8	2.090.850	3.110.970	91	11.727	105.386	117.113
Bari	331.568	21,1	1.239.665	1.571.233	47	11.620	502.210	513.830
Catania	339.271	30,9	758.100	1.097.371	57	18.088	337.132	355.220
Messina	261.134	38,4	418.775	679.909	107	21.123	303.611	324.734
Palermo	686.551	55,3	555.504	1.242.055	53	15.888	483.335	499.223
Cagliari	167.490	21,8	599.679	767.169	108	8.545	680.993	689.538
INSIEME	9.579.643	43,4	12.510.101	22.089.744	1.297	349.643	4.739.384	5.089.027
ITALIA				57.612.615	8.100			30.133.676

Fonte: Anci Rivista 2001, n. 5

Nella tabella 3 sono stati assunti convenzionalmente come aree metropolitane i territori delle relative province ed i comuni di hinterland insediati. Pur nella necessaria approssimazione, non vi è dubbio che – semmai per difetto - in queste aree sia ravvisabile la presenza degli elementi identificativi previsti dall'art. 22 del TUEL (stretta integrazione territoriale in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali). In questo senso il fenomeno urbano e metropolitano si colloca a diversi livelli sinteticamente definibili come:

- *aree urbane*, caratterizzate da continuità edilizia e assenza, al loro interno, di suoli destinati all'uso agricolo;
- *aree metropolitane*, caratterizzate da integrazione di funzioni e intensità dei rapporti che si realizzano al loro interno;
- *regioni metropolitane*, identificate con le aree di influenza economica delle prime e delle seconde.

Infine, si può affermare che in linea di principio non è detto che l'area metropolitana debba comprendere una grande città. Può darsi che una conurbazione di centri non grandi costituiscano nel loro insieme un'area metropolitana in quanto in possesso dei requisiti di cui sopra. Si dà anche il caso di conurbazioni comprendenti più città di analoga importanza che, di fatto, costituiscono un'unica area metropolitana (città metropolitana policentrica). Resta tuttavia il fatto che per passare da un'area metropolitana generica ad una vera e propria città metropolitana è necessaria la presenza di una città "madre" importante.

### **4.3 Definizione e classificazione di area metropolitana**

È naturale nell'affrontare il tema della definizione e classificazione dell'area metropolitana far innanzitutto riferimento all'esperienza anglosassone vista la ricca esperienza che comincia a cumularsi negli Stati Uniti a partire dai primi anni del secolo passato (Casacchia-Nuvolari-Piroddi-Reynaud, 2006).

Tra la metà degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, sulla scia delle esperienze statunitensi in diversi paesi europei si sono svolte esperienze di delimitazione dei sistemi urbani nazionali, di volta in volta finalizzate: all'analisi delle dinamiche urbane e dalla migliore rilevazione di dati statistici (Irlanda, Belgio, Francia, Inghilterra), alla promozione-gestione di politiche di localizzazione industriale e per l'occupazione (soprattutto in Svezia, Danimarca, Olanda), alla valutazione e riformulazione delle politiche e degli strumenti di pianificazione territoriale (ancora in Inghilterra, Germania, Svizzera, Austria).

In Italia le esperienze di delimitazione del fenomeno metropolitano sulla base di criteri standard applicati alla scala nazionale sono piuttosto ridotte. Sebbene si cominci a parlare di metropoli e di area metropolitana fin dagli inizi degli anni Sessanta e il tema conosca un evidente sviluppo di riflessioni e di studi empirici lungo l'arco dell'intero decennio, tuttavia bisogna attendere il 1970 per disporre della prima delimitazione di aree (Casacchia-Nuvolari-Piroddi-Reynaud, 2006).

Essa era finalizzata ad accertare le dimensioni territoriali ed economico-sociali del fenomeno metropolitano, a valutarne i diversi caratteri e problemi nel nord e nel sud del Paese ed a formulare una previsione della sua dinamica nei successivi 15 anni.

Le caratteristiche, la consistenza, il ritmo di crescita del fenomeno metropolitano si presentano naturalmente difforni nelle varie parti del Paese.

Queste differenze sono soprattutto dovute ad un accelerato meccanismo di urbanizzazione nel territorio del Nord, che porta ad una notevole estensione dei perimetri metropolitani ed alla formazione di nuove aree. Le aree metropolitane del Nord tendono quindi ad estendersi ed a saldarsi fra di loro costituendo sistemi sempre più complessi, mentre la crescita metropolitana al sud avviene soprattutto nei poli tradizionali.

In ogni modo, nonostante i numerosi studi in materia non si dispone ancora oggi di una condivisa delimitazione statistico-analitica del fenomeno urbano e metropolitano standardizzato al livello nazionale, univoca, generalmente accettata e per così dire ufficiale, tale da poter essere assunta dalle regioni come base sulla quale applicare scelte programmatico gestionali.

#### **4.4 Provincia metropolitana o Città metropolitana?**

Il primo a porsi il problema del vero ruolo delle Province nell'economia generale dell'ordinamento politico-istituzionale del nostro Paese fu Giovanni Giolitti, Presidente del Consiglio Provinciale di Cuneo nel 1896, affermando che era ridicolo che un simile ente avesse come uniche competenze quelle relative «a un pezzo di strada, ai dementi e agli esposti», ossia ai trovatelli.

Giolitti intendeva dire che non era possibile concepire che lo Stato avesse la capacità e la possibilità di intervenire su tutte le questioni relative al benessere pubblico e, non potendosi all'epoca parlare di Regioni, caldeggiava una vera riforma che permettesse di dare a Province, Comuni e Circondari delle funzioni reali in modo da avvicinare la gestione della cosa pubblica a coloro che più direttamente ne fruivano.

Il XX secolo, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa del nostro Paese, è stato un continuo *stop and go*, dal momento che nemmeno lo statista piemontese nel suo lungo dominio parlamentare riuscì a realizzare la sua proposta di decentramento, e l'epoca fascista fu caratterizzata da un centralismo che sopprimeva, come ideologia sospetta, ogni aspirazione autonomistica.

La Costituzione del 1948 istituì le Regioni, ma ci vollero più di vent'anni per la loro attuazione, che conobbe un avvio assai lento e solo a partire dalle deleghe del 1977.

Ciò non rimase senza esiti nella vicenda della Provincia, che almeno fino al 1990 è stata giudicata un ente inutile e solo a partire

dall'entrata in vigore della legge 142/90 ha recuperato alcune delle funzioni che erano state assorbite dalle Regioni o dai Comuni.

In questo senso, il periodo 1990-2000 ha rappresentato una grande fase di devoluzione di poteri e di funzioni in settori cruciali come quelli delle politiche del lavoro, della formazione professionale, dell'agricoltura e della viabilità.

Questo processo è continuato e oggi ci troviamo in una fase in cui la Provincia ha acquistato un ruolo di governo impensabile dieci anni fa, forse anche cinque o sei anni fa (Cerulli Irelli, 2003). Un ruolo di governo che vede l'ente trasformato da un ente di mera amministrazione di alcune funzioni e servizi in un ente di governo globale del territorio, con funzioni generali di programmazione territoriale, di programmazione e di coordinamento dello sviluppo economico.

La legge 142/90, e il successivo TUEL del 2000, oltre ad aver dato dignità all'ente provinciale riconoscendoli specifiche funzioni, ha anche introdotto la figura dell'area o Città metropolitana - intesa come ente distinto dal Comune e dalla Provincia - che dovrebbe avere la capacità di creare integrazione ed interconnessione fra territori, persone e sistemi produttivi e formativi all'interno di un'area vasta, e di organizzare armonicamente gli interessi ed il peso di un capoluogo di grandi dimensioni con gli altri Enti locali insistenti sull'area considerata, cercando le forme di una convivenza armonica nell'interesse dei cittadini.

Secondo quanto previsto dall'ordinamento vigente, la Città metropolitana prende il luogo della provincia; ma essa prende anche il luogo del comune capoluogo; nonché degli altri comuni che con esso si aggregano nella Città metropolitana. Come la provincia scompare dentro la Città metropolitana, così anche il Comune capoluogo scompare e gli altri comuni dell'area. E il territorio metropolitano viene al suo interno diviso, frazionato in una serie di enti di governo, che potranno essere denominati municipi o forse anche comuni, enti



di dimensione non corrispondente a quella del comune capoluogo ma corrispondente, grosso modo, a quella dei piccoli comuni dell'area, da una parte, ed a quella delle circoscrizioni del comune capoluogo, dall'altra parte.

La Città metropolitana diventerà titolare di tutte quelle funzioni oggi provinciali che sono ascrivibili al governo dell'area vasta. Quindi, sicuramente quelle di pianificazione territoriale, di programmazione economica, di coordinamento dello sviluppo. Ma non necessariamente diventa titolare di tutte le funzioni provinciali, anche se diventa titolare della grandissima parte di esse; perchè non è escluso che singole funzioni provinciali, di dimensioni minori, possano essere attribuite ai municipi. Passano alla Città metropolitana anche alcune delle funzioni comunali che presentano la caratteristica di governo di area vasta.

Inoltre, una questione ancora aperta è sicuramente quella relativa alla definizione della circoscrizione territoriale della Città metropolitana che non può coincidere con il territorio di un solo Comune (salva la particolarità del caso di Roma capitale) ma può coincidere con una provincia o coinvolgere più province o pezzi di più province. Il tutto dipende dalle situazioni di fatto e dalle scelte che gli enti vorranno fare.

A causa delle disposizioni normative, in questa materia, la conflittualità tra comuni e province si è andata accentuando negli ultimi tempi (Cerulli Irelli, 2003). In particolare, l'UNCI (Unione Comuni d'Italia) e l'UPI (Unione Province d'Italia) hanno elaborato diversi documenti a difesa del ruolo politico e dei poteri dell'ente che tutelano (i comuni capoluogo e le province) rivendicando per ciascun tipo di ente un ruolo primario nella costituzione della Città metropolitana. Va però messo in evidenza che il nuovo ente sarà governato secondo le scelte dell'elettorato, dalla classe politica eletta dall'elettorato e non dal comune capoluogo o dalla provincia nella quale la singola Città metropolitana è situata.

Di fatto, comunque, la Città metropolitana prende il luogo della

provincia che non scompare ma diventa Città metropolitana. È opinione di alcuni studiosi, infatti, che bisogna lavorare non già per l'abolizione delle Province, bensì per una loro più efficace collocazione nel panorama istituzionale e per una più efficiente organizzazione del loro ruolo e delle loro funzioni al fine di esaltare gli aspetti di coordinamento territoriale e le funzioni di coordinamento dei Comuni, specie di quelli piccoli e montani.

Barrera (2001) sostiene che le Province e le Città metropolitane hanno qualcosa di simile - collettività di area vasta, che comprendono una pluralità di Comuni - e una differenza di fondo. Nelle Province l'area vasta comprende un territorio solo parzialmente urbanizzato, e disseminato di comuni - medi o piccoli - chiaramente identificabili come comunità distinte. Il tratto identificativo delle Città metropolitane è invece piuttosto la conurbazione - un vasto territorio urbanizzato e integrato - dove i Comuni (siano essi originari, o evoluzione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale) sono strutturalmente connessi sul piano delle infrastrutture, delle dinamiche sociali ed economiche, della identità culturale. Insomma, le Città metropolitane esistono, e per questo postulano un ordinamento differenziato; guai a capovolgere il problema ("costruire" le Città metropolitane per dare un qualche significato alla previsione costituzionale).

Inoltre, il recente dibattito sulla abolizione delle Province non tiene conto di un dato cruciale: del fatto, cioè, che le Province sono un livello istituzionale riconosciuto in Costituzione. Abolire le Province, quindi, richiede - sotto il profilo delle fonti - una legge di revisione costituzionale che riordini complessivamente l'architettura istituzionale italiana, intervenendo in profondità sul testo costituzionale.

Bisogna anche premettere che la pluralità dei livelli istituzionali non è una caratteristica tutta e solo italiana (Caravita di Toritto, 2006). In Germania, al di sotto dei Länder (e da questi disciplinati) vi sono Comuni e circondari; in Francia, al di sopra di municipalità (oltre

trentamila) e dipartimenti, vi sono le Regioni; in Spagna, egualmente abbiamo Comuni, Province e Comunità autonome; e, pur nella diversità delle esperienze, una molteplicità di livelli amministrativi si hanno anche in Regno Unito, Stati Uniti, Canada, ecc. E, d'altra parte, è ben noto che la gran parte degli oltre ottomila Comuni italiani, in ragione delle piccole dimensioni (circa settemila comini, pari all'86,33% del totale, sono al di sotto dei diecimila abitanti e solo un centinaio sono al di sopra dei cinquantamila) non sono in grado di svolgere tutti i servizi per i quali è richiesta una dimensione territoriale più ampia.

Sulla base di queste premesse in merito al tema della città metropolitana, va precisato che laddove il territorio locale presenta la configurazione di area metropolitana in quel territorio il governo locale deve essere gestito da un ente apposito, che non può essere il comune e che non può essere la provincia; ma è un ente apposito, deputato al governo dell'area metropolitana, che la Costituzione denomina "Città metropolitana". Ciò in virtù del principio di differenziazione e di quello di adeguatezza. L'area metropolitana presenta cioè, secondo l'impostazione del legislatore, problemi di governo suoi propri, che necessitano di una struttura di governo differenziata e adeguata.

## Capitolo 5

### QUALE GOVERNO PER L'AREA METROPOLITANA?

#### 5.1 Verso nuove forme di *governance* urbana

Le Gales (1998) definisce la *governance* urbana come la «capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate di relazione al mercato, allo stato, alle altre città e agli altri livelli di *government*».

Partendo dall'ultima parte della definizione di Le Gales, le strategie di relazione agli altri livelli di *government* ci evidenziano l'allargamento in generale della sfera d'azione dei governi locali e in particolare nello spazio europeo. In Europa, infatti, la sfera di azione dei governi sub-nazionali si è notevolmente allargata in due direzioni: in orizzontale, attraverso l'interazione con governi regionali o locali di altri stati membri; in verticale, con riferimento all'apertura di canali diretti verso Bruxelles. Inoltre, va rilevato il nuovo ruolo che i governi sub-nazionali esercitano con un'intensa attività paradiplomatica e con la nascita di numerose entità associative che coinvolgono governi regionali o locali di paesi diversi<sup>21</sup>.

Proseguendo nella definizione di Le Gales, la capacità di rappresentare gli interessi locali all'esterno, sviluppando strategie più o meno unificate di relazione al mercato riguarda la mobilitazione dei diversi attori locali in una prospettiva di marketing urbano e

---

<sup>21</sup> Ad esempio: l'assemblea delle regioni (AER); 'Eurocities', che organizza le maggiori città europee; le forme di cooperazione transfrontaliera che vanno sotto il nome di 'Euroregio'; l'associazione 'Quattro motori per l'Europa', formata nel 1988 dalle quattro regioni europee più sviluppate (Lombardia, Catalogna, Baden Wurtemberg e Rhone-Alpes)

territoriale. A seguito dei processi di globalizzazione e della crescente competizione fra territori, le città vengono sempre più viste come attori competitivi nell'economia globalizzata. Il territorio locale diviene, in altre parole, una sorta di "prodotto" da commercializzare. Le politiche locali, prima orientate principalmente all'interesse dei residenti, tengono progressivamente in conto le esigenze della popolazione dei city users, turisti, uomini d'affari, che concorrono allo sviluppo economico della città. Infine, si rileva come la strategia di adattamento messa in atto dai governi locali consiste sempre più nella promozione di una qualche forma di *governance*, nel senso di coinvolgimento e mobilitazione - in fase di decision making - di molteplici attori locali (pubblici e non) e delle loro risorse, in vista dello sviluppo economico urbano veicolato come bene comune.

Ancora, sempre riprendendo Le Gales, la capacità di sviluppare strategie di relazione alle altre città e agli altri livelli di *government* introduce la questione delle aree metropolitane. La questione della creazione delle "aree metropolitane" riguarda la necessità di una "istituzione metropolitana" in grado di governare efficacemente la crescente complessità. Non si tratta, peraltro, di un dibattito nuovo: negli anni Sessanta e Settanta, l'istituzione delle aree metropolitane è stata un'esperienza comune e diffusa in molti paesi europei, anche se non in Italia. Gli esiti furono tuttavia incerti, per svariati motivi:

- il difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali (quali i governi comunali, provinciali e regionali), che vedevano erosa la propria autonomia politica e decisionale;
- la non chiara ripartizione di competenze;
- la scarsa identificazione da parte dei cittadini.

La maggior parte dei governi metropolitani, che nel corso degli anni Ottanta finirono per essere smantellati, negli anni Novanta hanno visto una ripresa dell'idea dell'istituzione dell'area metropolitana, in chiave però non di "*government*" - cioè di creazione di un supergoverno metropolitano, come era stato tentato in passato -

bensi di *governance* (metropolitana), ossia di sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di interazione, messa in rete delle risorse e condivisione delle responsabilità, proprio al fine di superare le resistenze degli altri livelli di governo locale ed evitare i conflitti già sperimentati in passato.

Infine, nella prima parte della definizione - la capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali - si evidenzia il ruolo delle *élites* urbane e la nuova modalità di azione dell'amministrazione locale. In Europa lo sviluppo economico è stato tradizionalmente incentivato e guidato dall'alto e l'autonomia delle *élites* politiche locali era piuttosto scarsa. La carica locale si configurava in effetti per lo più come la tappa di una carriera politica finalizzata al raggiungimento di un ruolo di prestigio in ambito nazionale. Gli ambiti locali europei però hanno visto crescere progressivamente la propria rilevanza come livello strategico dello sviluppo. Parallelamente anche il ruolo delle *élites* locali, sia politiche che economiche, è cambiato in modo considerevole. Per quanto riguarda le *élites* politiche, e in particolare per il caso italiano, risulta evidente come processi strutturali, uniti ai cambiamenti nella legge elettorale (l'elezione diretta del Sindaco) e alla crisi dell'appartenenza politica e partitica abbiano contribuito ad autonomizzare e sganciare, seppur parzialmente, la carriera politica locale da quella nazionale. Rispetto alle *élites* economiche si evidenzia come alcuni gruppi mostrino un crescente coinvolgimento nell'ambito locale. A mobilitarsi è il "tradizionale" blocco immobiliare ed edilizio, ma non solo: anche alcuni settori innovativi, che dipendono in maggior misura dalle risorse (umane e infrastrutturali) del territorio, mostrano un crescente coinvolgimento a livello locale.

L'analisi del concetto di *governance* mette in evidenza come, per quel che concerne l'azione delle pubbliche amministrazioni e dei governi locali, la gestione della crescente complessità sociale ha indotto

profonde trasformazioni nelle varie fasi dell'azione pubblica (Borlini, 2004). In particolare:

- a) nella fase della produzione e implementazione delle politiche, con la crisi della pianificazione tradizionale e il tentativo di passaggio da un approccio verticistico e settoriale ad una modalità "di rete", caratterizzata dalle collaborazioni interistituzionali e intersettoriali fra i vari uffici;
- b) nella fase della gestione dei servizi, con riferimento alla tendenza alla sostituzione di forme tradizionali di gestione diretta con svariate modalità di affidamento a terzi, nel quadro di una amministrazione più snella;
- c) nella fase del rapporto con i cittadini che, considerati tradizionalmente destinatari dei servizi pubblici e delle politiche, vengono ora "attivati" sia in chiave di crescente responsabilizzazione sia con riferimento al coinvolgimento in esperienze di progettazione partecipata<sup>22</sup>.

In questo quadro, le amministrazioni locali si configurano sempre più come un attore fra gli altri, il cui ruolo risiede principalmente nella capacità di attivazione, mediazione ed indirizzo dei diversi attori coinvolti nell'azione di governo, e di garante del rispetto delle procedure e dei principi democratici.

È evidente come l'istituzione delle città metropolitane si incrocia da un lato con l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dall'altro con la disciplina del governo di area vasta.

Infatti, le funzioni fondamentali devono tener conto della "differente" identità delle istituzioni locali e allo stesso tempo garantire una semplificazione del governo locale; è pertanto doveroso operare una

---

<sup>22</sup> Su alcuni fronti, in particolare quello della riqualificazione urbana, si stanno diffondendo pratiche di progettazione partecipata: comitati di quartiere, associazioni locali, movimenti ambientalisti etc. vengono sempre più considerati attori legittimati a partecipare alle decisioni locali, o ad alcune fasi di esse. Si vedano ad esempio i progetti Urban, o i Contratti di Quartiere che prevedono, tra i criteri di assegnazione dei finanziamenti, proprio l'approntamento di strumenti di partecipazione dei cittadini e dei territori. Questi fenomeni vengono letti sia in relazione al crescente interesse verso la qualità della vita che in relazione al configurarsi dell'ambito locale come contesto di azione privilegiato dei nuovi movimenti sociali.

razionalizzazione del sistema, evitando per quanto possibile sovrapposizioni e duplicazioni di ruoli e compiti.

Il principio di necessaria differenziazione tra le istituzioni locali però richiede di non perseguire un modello uniforme di governo del territorio metropolitano al fine di rispettare la diversità territoriale e comunitaria delle stesse.

Per esempio, Luigi Bobbio (2002) ha individuato diverse forme di governo metropolitano; di esse se ne riportano alcune:

1. l'annessione (la forma più forte) in virtù della quale il Comune centrale si espande assorbendo i Comuni minori. Così fecero New York e Roma nella prima metà del Novecento. In tempi più moderni questa strada è stata praticata da Anversa e Toronto;
2. la città-stato o la città-regione in tale caso l'area metropolitana viene eretta a Stato federato o a Regione, con tutti i poteri tipici di quel livello di governo. In Germania tale è il caso di Berlino, Amburgo, Brema; in Austria quello di Vienna; in Belgio quello di Bruxelles; in Spagna quello di Madrid;
3. il governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo, in questo caso nell'area metropolitana è istituito un governo direttamente elettivo; sopravvivono i governi comunali al suo interno, seppure con poteri ridotti. A volte il Comune centrale viene suddiviso in Comuni più piccoli. Tendenzialmente l'autorità metropolitana assume lo status di governo di rango superiore (provinciale o di contea) ma è dotato di poteri più forti di quelli di una comune provincia o contea. Esempi di tale formula sono dati da Londra (dal 1965, con rivisitazione nel 2000), da Toronto (dal 1988 al 1998), da Rotterdam (dal 1964 al 1986);
4. il governo metropolitano di secondo livello espresso dai Comuni dell'area metropolitana, qui nell'area metropolitana si insedia un governo non necessariamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei Comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali ed a volte di una propria fiscalità. Esempi



di tale formula sono: le *Communautés urbaines* francesi (dal 1966), come Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo ed altre città; Barcellona (dal 1974 al 1987); Copenaghen (dal 1974 al 1989); Lisbona e Porto (dal 1991);

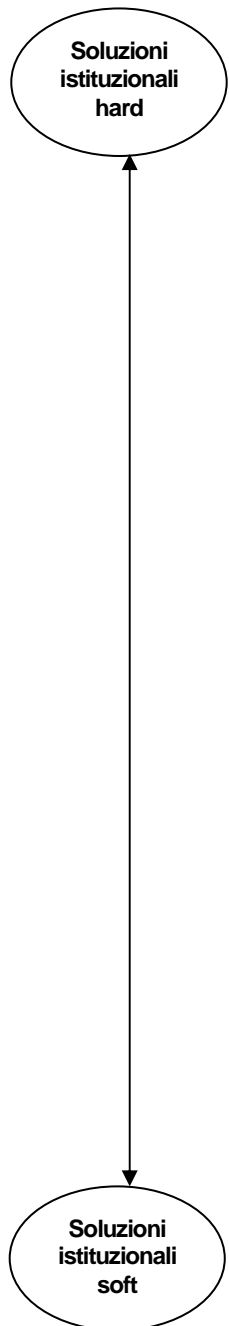
5. l'associazione volontaria di Comuni, in tal caso il governo metropolitano si configura come un'associazione volontaria fra i Comuni che accettano di farne parte. È dotato di poteri legali che gli vengono delegati. Tale formula è diffusa negli Stati Uniti; ad esempio New York, Los Angeles, San Francisco, ecc.. La si trova in Germania, con Francoforte (dal 1974) ed altre città;
6. le agenzie funzionali di scala metropolitana, in tale caso non esiste alcun governo metropolitano "generalista", ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana. Esempi di questo tipo si trovano negli Stati Uniti (gli *special districts*), in Gran Bretagna (i *joint committees* per specifiche politiche nelle ex-contee metropolitane) dopo il 1986 e Londra dal 1986 al 2000, in Spagna, come nel caso di Barcellona, dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987.

Nella tabella sottostante i modelli di governo metropolitano sono ordinati secondo la loro forza istituzionale. Scendendo dall'alto al basso troviamo soluzioni via via più morbide. Ma non è affatto detto che le soluzioni *hard* siano più efficaci delle soluzioni *soft*. Al contrario l'esperienza ha mostrato che non esiste alcun modello che possa ambire a presentarsi come *one best way*.

In realtà ogni modello presenta vantaggi e svantaggi. Le forme istituzionali morbide (inter-comunali e non elettive) rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche, di essere paralizzate dai veti e di impedire il raggiungimento di una visione d'insieme, se non sono sostenute da una forte regia. A loro volta le forme istituzionali dure (sovracomunali e elettive) vanno incontro a ogni genere di difficoltà (e non hanno quasi mai vissuto a lungo). I governi metropolitani sono istituzioni ingombranti per la loro dimensione e per il peso politico

che esercitano. Essi tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte governi di rango provinciale o regionale e non sono ben visti neppure dai governi locali che stanno “sotto”.

**Tab. 4** - Il governo delle aree metropolitane: le soluzioni istituzionali



	Soluzione istituzionale	Caratteristiche	Esempi
1	Annessione	Il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori	Soluzione dominante nella prima metà del Novecento. In tempi più recenti: Anversa (1983), Toronto (1998).
2	Città-stato o città-regione	L'area metropolitana viene eretta a Stato federato o a Regione con tutti i poteri tipici di quel livello di governo	In Germania: Berlino, Amburgo e Brema In Austria: Vienna In Belgio: Bruxelles
3	Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo	Nell'area metropolitana, è istituito un governo direttamente elettivo. Sopravvivono i governi comunali al suo interno sia pure con poteri ridotti. Talvolta il comune centrale viene suddiviso in comuni più piccoli.	Londra dal 1965 al 1986 e dal 2000. Toronto dal 1988 al 1998. Italia: le 9 città metropolitane, previste dalla 142/90, ma mai realizzate. Rotterdam dal 1964 al 1986. Stoccarda dal 1994.
4	Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana	Nell'area metropolitana è istituito un governo non direttamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali e talvolta di una propria fiscalità.	Francia: le <i>Communautés urbaines</i> dal 1966 (Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo) e poi in altre dieci aree metropolitane. Lisbona e Porto dal 1991
5	Associazione volontaria di comuni	Il governo metropolitano si configura come un'associazione volontaria tra i comuni che accettano di farne parte. E' dotato dei poteri legali che gli vengono delegati.	Bologna (dal 1994) e Torino (dal 2000) dopo il fallimento della "città metropolitana" prevista dalla legge. Manchester dopo la soppressione della contea metropolitana (1986)
6	Agenzie funzionali di scala metropolitana ed altre forme di governance metropolitana	Non esiste alcun governo metropolitano "generalista", ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana e associazioni, formate da diversi soggetti pubblici e privati, che si occupano di discutere e sostenere progetti di scala metropolitana.	Stati Uniti: è una soluzione molto frequente: <i>special districts</i> su scala metropolitana. Gran Bretagna: <i>joint committees</i> per specifiche politiche nelle ex contee metropolitane. Barcellona dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987.

Fonte: Bobbio (2002) p.113

Ciò che appare evidente dalla classificazione di Bobbio è che esistono

molteplici modelli organizzativi della *governance* delle aree metropolitane e che non necessariamente ogni formula si mantiene stabile nel tempo. Nel caso di Barcellona, per fare un esempio, si è passati dalla formula del governo di secondo livello non direttamente elettivo alla formula dell'agenzia funzionale.

Ad ogni modo, la scelta tra le diverse forme di governo metropolitano è un'operazione molto complessa che non può essere decisa in maniera aprioristica, ma deve tener conto della grande varietà di realtà ed esigenze locali anche in considerazione dei molteplici problemi che bisogna affrontare quando si cerca di ottimizzare il governo del territorio metropolitano.

## **5.2 La pianificazione strategica delle città**

Il ruolo e i destini delle città stanno rapidamente cambiando, vanno incontro ad una nuova realtà in seguito ai mutamenti indotti dal declino dell'industria fordista, dalla nuova società dell'informazione, dai processi di globalizzazione e dall'unificazione europea.

In particolare, nelle metropoli si accentuano alcuni aspetti negativi propri delle concentrazioni urbane, sintetizzabili in tre grandi emergenze (Camagni-Simone, 1999):

- a) un'emergenza sociale, evidenziata da preoccupanti processi di emarginazione, segregazione urbana e criminalità. Ricerche recenti sul disagio sociale urbano stimano per l'Italia almeno 1 milione e mezzo di persone in condizioni di precarietà abitativa e mezzo milione di persone in "esclusione abitativa", anche esse in ambito prevalentemente urbano;
- b) un'emergenza economica, provocata dal venir meno della tradizionale base economica della città, e dall'emergere, non sempre equilibrato dal punto di vista territoriale, di nuove attività produttive. Il dispiegarsi di queste dinamiche ha perciò prodotto crescenti fenomeni di disoccupazione, in particolare nelle grandi città;

c) un'emergenza territoriale ed ambientale, connessa con le nuove forme in cui oggi si diffondono sul territorio gli insediamenti urbani; essa si manifesta con crescenti fenomeni di congestione, spreco di suolo, disordine urbanistico e degrado edilizio. Questi fenomeni variano e si presentano in maniera più o meno intensa a seconda delle dimensioni delle città a cui corrispondono anche problemi e difficoltà di natura diversa: a) le aree metropolitane sperimentano un forte deficit infrastrutturale, in particolare per quanto concerne la gestione dei grandi bacini di mobilità intercomunale, le interconnessioni fra i nodi dei sistemi di trasporto internazionali e interregionali (aeroporti, stazioni ferroviarie dell'alta velocità), il degrado di ampi quartieri nelle periferie storiche, le trasformazioni dei modelli abitativi; b) i sistemi di città piccole e medie richiedono invece di essere meglio strutturati nella loro articolazione multiregionale, rafforzando le relazioni di complementarità e sinergia tra i singoli centri e le connessioni con le reti globali (ad esempio delle infrastrutture di trasporto).

Oggi, quindi, è più difficile governare le città, le cui funzioni economiche e sociali diventano più complesse e spesso travalicano i confini amministrativi della città stessa. Inoltre, il ruolo economico dello Stato si riduce e la competizione fra città aumenta.

Per governare una città, inoltre, non esistono ricette valide per tutti i territori in base alle mode o ai settori emergenti del momento: ciò che è valido in un territorio non è in molti casi applicabile in un altro. Le storie di successo ci insegnano che le strategie vincenti sono quelle che partono da caratteristiche specifiche dei sistemi locali, dalla loro storia e dalle risorse - materiali e immateriali - presenti (es. distretti industriali).

L'obiettivo del governo locale diventa allora quello di promuovere un processo di coordinamento di attori, gruppi sociali, istituzioni per il raggiungimento di obiettivi condivisi tesi a sviluppare sia gli aspetti economici sia quelli sociali e culturali.

A tal proposito, si può affermare che lo strumento più adatto al raggiungimento di tale finalità è il Piano Strategico, in quanto strumento sistemico e sempre più inclusivo. Con quest'ultimo termine si intende non solo il crescente coinvolgimento di tutti gli attori presenti nel territorio, ma anche la necessità di fare rete con altre realtà territoriali a vario titolo coinvolte nel suo sviluppo: una città allargata a geometria variabile, ovvero una città che riesce, anche mantenendo intatti i suoi confini amministrativi, a fare sistema al suo interno ed al suo esterno.

È perciò necessaria un'evoluzione nelle logiche e nelle modalità di intervento nella società da parte degli enti locali, in quanto la definizione e la valutazione delle strategie di sviluppo di una comunità non è più compito esclusivo dell'ente che la amministra, ma richiede la partecipazione di tutti gli attori, pubblici e privati, che vi operano.

Il Comune, e ancor più la Città metropolitana, è chiamato ad assumere un ruolo di primo piano nella formulazione di strategie e politiche di sviluppo a livello locale che vedano non solo il consenso, ma anche il coinvolgimento attivo di tutti gli attori pubblici e privati interessati allo sviluppo, al consolidamento e al mantenimento delle condizioni di competitività di un determinato territorio. Esso, perciò, si trova al centro di un sistema complesso in cui deve svolgere un ruolo di coordinatore dei processi di sviluppo, ovvero di gestore della realizzazione di idee, programmi e risorse finalizzate allo sviluppo della città.

Pertanto, le decisioni di governo dell'ente locale risentono fortemente del sistema di relazioni con i cittadini, le imprese e gli altri attori della comunità locale, in quanto il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità dell'ente è spesso condizionato dall'azione coordinata di più soggetti e dalla capacità dell'ente di governare con successo questo sistema di relazioni.

Quindi, a livello locale il protagonista della risposta alle sfide della

globalizzazione non è il Comune, bensì la “città”, intesa come l'espressione dinamica dei soggetti pubblici e privati che interagiscono in un determinato ambiente storico, naturale, sociale ed economico. Ad essa spetta il compito di raggiungere risultati ottimali valorizzando le risorse, le competenze e le energie presenti nel proprio territorio.

Sempre più spesso perciò, ci si rivolge con rinnovato e forte interesse agli strumenti della pianificazione strategica in quanto possono costituire l'approccio pianificatorio più idoneo a far fronte con efficienza ed efficacia alla complessità delle trasformazioni urbane ed a rispondere alle sfide legate alla sostenibilità.

I Piani strategici nascono dalla consapevolezza della crisi del vecchio modello di industrializzazione o comunque della necessità di sostenere l'economia locale e l'occupazione nelle condizioni di crescente competizione internazionale. Si basano su un processo di cooperazione volontaria tra i diversi soggetti pubblici e privati, che mettono insieme un percorso di sviluppo condiviso, individuando alcuni obiettivi strategici e si impegnano a realizzare una serie di azioni ben scadenze nel tempo. La platea dei soggetti privati è molto ampia: include non solo le organizzazioni di rappresentanza delle principali categorie economiche e quelle sindacali, ma si estende a un più vasto insieme di soggetti legati all'associazionismo sociale, culturale, ambientalista ecc..

Con questo strumento si cerca di affrontare non solo il problema del coordinamento tra le diverse istituzioni pubbliche, che è impossibile ottenere solo per via gerarchica, ma anche di associare le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, sociali e culturali.

In sostanza, con l'ingresso di una pluralità di attori, amministrativi e sociali, nella programmazione locale si segna il passaggio a una nuova generazione della pianificazione: quella che si rappresenta nella transizione dal *government* alla *governance*.

**Tab. 5** - Dal government alla governance

	<b>Government</b>	<b>Governance</b>
<b>Attori</b>	Pochi e omogenei e con ruoli definiti (politici e amministrativi)	Molti, differenziati, (politici, amministrativi, economici, sociali), portatori di interessi multipli
<b>Struttura del Governo</b>	Gerarchica e regolata	Decentrata, frammentata a legami deboli
<b>Azione pubblica</b>	Routinizzata, simile fra i diversi settori, poco disponibile al cambiamento	Tendenzialmente innovativa, differenziata, frammentata
<b>Legittimazione politica</b>	Rappresentativa, tendenzialmente pubblica	Rappresentativa ma influenzata direttamente da un mix di interessi non solo pubblici
<b>Gestione amministrativa</b>	Burocratica	Post-burocratica, con gradi variabili di orientamento al mercato
<b>Rapporto fra la politica e gli interessi economici e sociali</b>	Fondato su legittimità, rappresentanza, pressione e scambio	Fondato sulla rappresentanza ma soprattutto sul negoziato
<b>Rapporto con il governo statale</b>	Controllo gerarchico e dipendenza fiscale	Decentramento delle funzioni amministrative e delle risorse negoziate
<b>Leadership politica cittadina</b>	Fondata sullo scambio politico con settori della società e sui partiti	Imprenditoriale e carismatica, non solo di natura politica

Fonte: Pellegrini (2005) pp. 34-35

Nei piani strategici, in sostanza, si sperimenta il superamento del modulo amministrativo di tipo verticale e autoritativo e il passaggio ad uno orizzontale, di aperto coinvolgimento delle soggettività agenti sul territorio.

In sintesi, nella pianificazione strategica in genere sono presenti tre elementi:

- 1) la mobilitazione dei soggetti locali intorno ad obiettivi di sviluppo

socioeconomico del territorio, di miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti e di inclusione sociale; infatti, sono soprattutto gli obiettivi sociali che spingono la città a porsi direttamente, più che in passato, problemi di governo dello sviluppo;

- 2) la promozione di un coordinamento tra soggetti pubblici e privati locali attraverso accordi formalizzati (i protocolli d'intesa preliminari e i veri e propri Piani Strategici) che definiscono gli obiettivi condivisi delle politiche;
- 3) il perseguimento di obiettivi integrati (economici, sociali, infrastrutturali) di medio e lungo periodo, ritenuti strategici per lo sviluppo locale. Questa esigenza nasce da un'accresciuta consapevolezza dell'interdipendenza tra le varie dimensioni che caratterizzano la situazione della città: le specializzazioni produttive, la dotazione infrastrutturale, le istituzioni culturali, formative e di ricerca, i servizi sociali, la qualità ambientale. D'altra parte, non si può perseguire il rafforzamento di determinate specializzazioni produttive senza adeguati collegamenti con le politiche della ricerca, della formazione o anche dell'inclusione sociale (es. si pensi al tema dell'immigrazione).

Tuttavia, la pianificazione strategica non costituisce di per sé un elemento di novità nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica-territoriale. Infatti, in alcuni paesi europei (Francia, Inghilterra, Olanda) forme di pianificazione strategica sono state sperimentate fin dagli anni sessanta.

Inoltre, l'approccio strategico attuale accomuna le diverse forme di pianificazione strategica territoriale avvicendatesi nel tempo. Infatti, tanto nei piani sistemici degli anni Sessanta, quanto in quelli di ispirazione aziendale degli anni Ottanta, ed in quelli "visionari" e "reticolari" dei giorni nostri, sono presenti aspetti che non mutano e che possono essere riportati alla nozione di approccio strategico; si pensi per esempio alla distinzione tra le decisioni strategiche (di



medio-lungo periodo) e quelle tattico-operative (di breve periodo), e alla strutturazione del processo di pianificazione per fasi. In sostanza, si può dire che la pianificazione strategica urbana e territoriale sia definibile nei termini di una pratica pianificatoria, che si avvale di un approccio di tipo strategico ai problemi della città e del territorio, e che è soggetto ad un'evoluzione continua, in risposta ai cambiamenti del contesto. Infatti, al variare della situazione politica, economica e sociale la pianificazione strategica, pur mantenendo sempre le caratteristiche proprie dell'approccio strategico, si è modificata notevolmente, passando da una concezione rigida e gerarchica del processo di pianificazione (tipica degli anni Sessanta), ad una concezione procedurale ed incrementale (tipica dei giorni nostri), basata su forme partecipative e negoziali di elaborazione della strategia.

A differenza dei modelli di pianificazione strategica precedenti, quello attuale cerca di porsi quale processo di pianificazione di tipo "complessivo", in cui tutte le fasi, comprese quelle preliminari e quelle di attuazione, vengono considerati nello stesso modo. In ogni caso, l'aspetto più rilevante non è tanto quello della strutturazione quanto piuttosto il fatto che esso prevede una partecipazione attiva da parte della comunità locale, nell'individuazione dello scenario del proprio sviluppo e delle modalità attraverso cui conseguirlo. In questo modo, il processo di pianificazione diviene un processo di mutuo apprendimento, e cioè un processo che consente, da un lato, di arricchire le conoscenze dei pianificatori e, dall'altro, di mettere la comunità nella condizione di conoscere meglio se stessa e le risorse che le appartengono.

Un altro elemento di novità sono i numerosi nuovi strumenti utilizzabili per tali strategie, atti a favorire soprattutto la comunicazione, la negoziazione e la collaborazione interistituzionale, accompagnando tutti i processi di pianificazione strategica.

In conclusione, i piani che negli ultimi anni vengono realizzati

possono essere definiti di “ultima generazione” in quanto si distinguono dagli altri strumenti urbanistici perché presentano talune caratteristiche particolarmente accentuate, vale a dire:

- integrazione: sono piani integrati, in essi la riflessione circa il futuro della città viene condotta sulla base di considerazioni insieme ambientali, economiche e sociali;
- sussidiarietà: adottano tale principio, laddove si intende far riferimento, tra i soggetti deputati ad ideare e implementare le decisioni, a coloro che meglio conoscono la realtà urbana, che sono più vicini ad essa;
- partecipazione: si inseriscono nel filone della governance, rifiutando la logica delle azioni imposte dall’alto, in favore di iniziative di tipo misto, che provengono cioè dall’alto e dal basso;
- reticolarità: sono piani in grado di prefigurare e promuovere il costituirsi di reti molteplici di relazioni di tipo sia fisico (reti infrastrutturali), sia funzionale (reti tra attori);
- performatività: si tratta di piani in cui ciò che conta non è tanto il risultato finale cui essi consentono di arrivare, quanto il processo attraverso cui si arriva a tale risultato. Si tratta dunque di piani la cui validità risiede nella capacità di produrre trasformazioni e nei livelli di performance (economica, sociale, ambientale) dimostrati;
- apertura: si tratta di piani che permettono di attuare, nelle politiche e nelle azioni previste al loro stesso interno, delle variazioni in funzione dei mutamenti che avvengono nella scena sociale, economica, culturale e ambientale.

Per sintetizzare si può affermare che il Piano Strategico è un nuovo strumento di governo del territorio, che propone la rappresentazione di lungo periodo di un sistema locale attraverso l’individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi. Gli obiettivi, tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati.

Questo strumento è stato definito “visionario” poiché propone una *vision*, un’idea condivisa per lo sviluppo futuro di un’area territoriale. La caratteristica visionaria allude all’importanza dell’immaginazione sociale nella definizione di scenari desiderabili verso cui indirizzare le azioni del Piano.

Il Piano Strategico, inoltre, promuove un modo nuovo di gestire lo sviluppo economico, sociale ed urbanistico della città secondo un metodo “reticolare”. In proposito alcuni studiosi sostengono che, superato l’approccio *top down* come implementazione delle politiche «dall’alto», anche il metodo *bottom up* di raccolta delle istanze «dal basso» non sia in grado di affrontare quei problemi complessi la cui soluzione è perseguibile solo attraverso progetti integrati a carattere intersettoriale tipici del Piano Strategico. Il modello “reticolare”, incentivando la creazione di rapporti di tipo cooperativo e competitivo, caratterizza le nuove forme di organizzazione dei soggetti socio-economici di un territorio. Si può addirittura affermare che uno dei principali risultati in un processo di pianificazione strategica sia la capacità di creare coesione e interazione tra gli attori, coinvolgendo tutte le forze della città e del territorio. La forza di una rete di attori locali risiede, da un lato, nella capacità di individuare congiuntamente le questioni di maggior rilievo, le direttrici strategiche, eliminando o limitando futuri conflitti nella fase di implementazione. Dall’altro lato, quando si parla di “approccio reticolare” e quindi della rete di attori che si crea durante la redazione del piano e dei legami personali che si instaurano tra di essi, si intende sottolineare la forza vincolante insita in un processo decisionale inclusivo nel far rispettare gli impegni presi in assenza di precisi obblighi giuridici. Un processo partecipato è frutto di un approccio incrementale, ricorsivo e strategico in relazione al momento del processo. Conoscenza e progetto vanno in parallelo, non in sequenza. In altre parole, i Piani Strategici sono “patti senza spada” (Perulli, 2004), cioè politiche pubbliche che si basano sul negoziato e sul consenso, sulla ricerca dell’intesa e sugli accordi di partenariato, non si

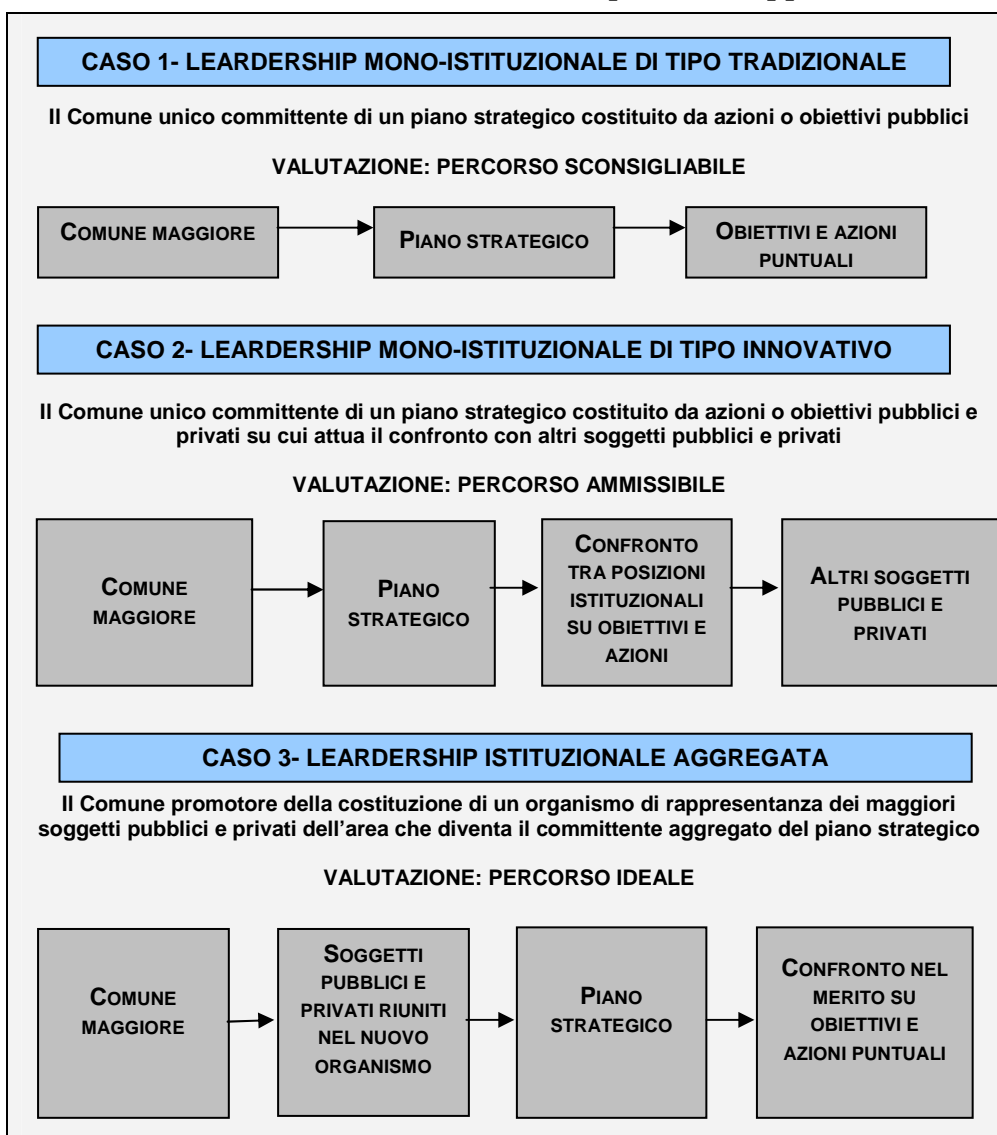
basano in alcun modo sull'imposizione ma ricercano il consenso attraverso il dialogo.

Alcuni studiosi hanno affermato che la pianificazione strategica rientra nella categoria delle politiche costitutive, politiche che non distribuiscono risorse e non sono finalizzate a "normare" una determinata *policy*, ma costruiscono delle nuove istituzioni. Si creano costruzioni condivise di scenari in cui inserire la miriade di scelte e di azioni con cui i diversi attori, pubblici e privati, individuali e collettivi, locali e non locali, "fanno" continuamente la città. Il campo è quello della democrazia deliberativa, in cui si costruisce il futuro attraverso una discussione pubblica con altri attori. Emerge quindi l'associazione come modalità di ricerca dell'accordo e come forma di allocazione di beni, basata su relazioni orizzontali e volontaristiche.

Se guardiamo in dettaglio a quella che dovrebbe essere l'impostazione del progetto di Piano strategico, si può affermare che il processo di pianificazione strategica è in genere impostato sulla base di alcune fasi fondamentali, che si possono sintetizzare in questo modo:

- 1) la fase preliminare dove i soggetti locali, pubblici e privati, danno avvio al processo di pianificazione strategica attraverso la sottoscrizione di un accordo preliminare. In questa fase, di promozione del piano strategico, si identificano gli attori dell'organizzazione, assegnando ad essi le diverse competenze necessarie. La proposta è il risultato di decisioni condivise deliberate da tutti gli Enti partecipanti e non dal Comune maggiore che gioca sì il ruolo di leader nell'avvio del processo, ma semplicemente perchè si tratta della realtà organizzata maggiore. In teoria, ma anche in pratica, si registrano tre modalità di esercizio della leadership da parte del soggetto istituzionale che inizia il processo di pianificazione strategica, sintetizzate nella sottostante figura.

**Tab. 6** - Tre modelli di relazioni tra l'ente locale a cui spetta il ruolo di leadership e gli altri soggetti pubblici e privati dell'area: dalla committenza mono-istituzionale al forum per lo sviluppo



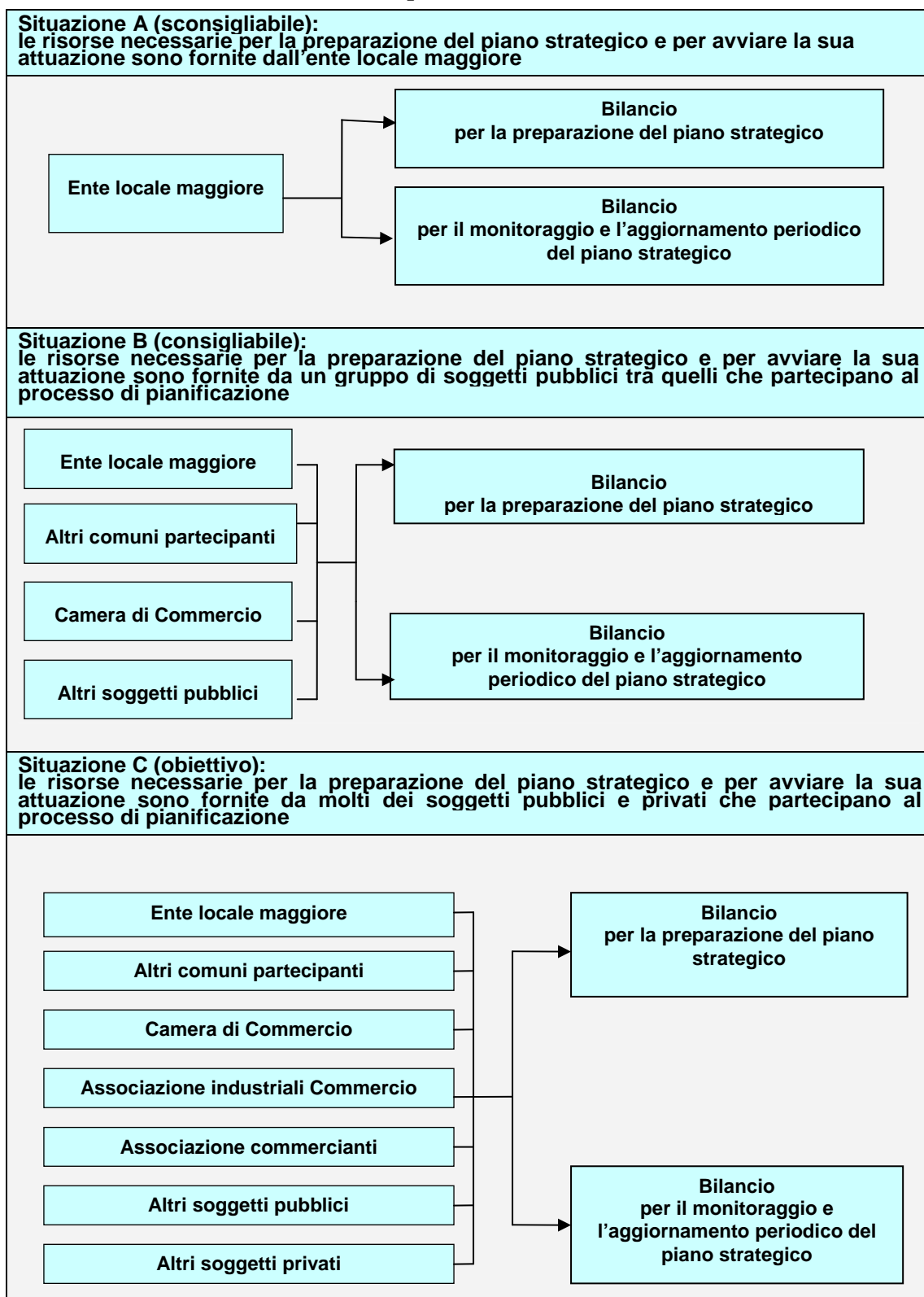
Fonte: La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Dipartimento Funzione Pubblica, 2006

- 2) la fase di diagnosi, attraverso la realizzazione di analisi interne ed esterne con le quali si individuano i punti di forza e di criticità del territorio; in alcuni casi, i documenti di diagnosi redatti sulla base delle analisi tecniche sono modificati e integrati a seguito della realizzazione di forum di discussione o di incontri dei soggetti promotori del piano aperti a soggetti esterni rappresentativi della collettività;

- 3) la fase di redazione del piano si costruisce un quadro di possibili strategie e, al loro interno, si selezionano le priorità; di solito questa fase è affidata a gruppi/tavoli di lavoro divisi per settori specifici che approfondiscono le idee ed i possibili scenari di sviluppo emersi durante i forum e gli incontri. Si passa dunque ad articolare le strategie in programmi e/o in piani per aree di intervento. Gli assi o le linee strategiche di solito abbracciano i temi principali dello sviluppo socio-economico: l'integrazione delle città nel sistema regione, ma anche nel sistema internazionale, i temi delle grandi infrastrutture e della mobilità; la formazione, il problema dell'impresa-occupazione; l'innovazione e la ricerca; il tema del terziario avanzato comprendendo cultura, turismo, commercio e sport; il tema della qualità urbana, segmentato tra coesione sociale, welfare e qualità ambientale.
- 4) la fase di adozione formale del piano da parte di soggetti pubblici e privati che partecipano al processo impegnandosi pubblicamente all'adempimento degli obblighi che da esso derivano e in cui si riconoscono. Le risorse per l'attivazione di un processo di pianificazione strategica e per la preparazione materiale del piano debbono essere sia pubbliche che private. La necessità di una compartecipazione alle spese di una pluralità di soggetti pubblici e privati non deriva tanto dalle attuali ristrettezze di bilancio degli enti locali ma, piuttosto (o anche) dall'estensione al capitolo delle risorse del principio guida della compartecipazione al processo decisionale, che sottende tutto il processo della pianificazione strategica. Nella realtà, va da sé che le risorse fornite possono essere costituite sia da contributi economici sia da apporti materiali o in servizi (uso di sedi per riunioni dei gruppi di lavoro, l'uso gratuito di supporti per le attività di analisi e comunicazione, ecc.) o con l'apporto di idee, studi e proposte (e il caso per esempio di università, sindacati, associazioni culturali e di volontariato). Le differenti modalità di reperimento delle risorse sono presentate in sintesi nelle seguenti

tre figure.

**Tab. 7** – Differenti modalità di reperimento delle risorse



Fonte: La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori - Dipartimento Funzione Pubblica, 2006

5) la fase di articolazione delle strategie in programmi e/o in piani per aree di intervento: attuazione dei piani, monitoraggio, valutazione delle strategie e dell'intero processo di pianificazione strategica, come preliminare di una successiva pianificazione.

L'elaborazione del piano è quindi il risultato di un processo partecipativo, il cui promotore o soggetto leader è, in genere, l'Ente locale (Comune o Provincia) ma il cui esito dipende da una reale condivisione degli obiettivi e del metodo di lavoro da parte di tutte le forze economiche, sociali e culturali che hanno a cuore lo sviluppo della città. Si tratta, in sostanza, di un metodo di *governance* che ha dimostrato di essere efficace nella costruzione di una rinnovata coesione sociale nelle comunità locali, consentendo l'attivazione, in alcuni casi, di ingenti risorse finanziarie.

### **5.2.1 L'esperienza europea della pianificazione strategica: alcuni casi rilevanti**

La crisi delle città a forte tradizione industriale non è un fenomeno isolato, molte città europee (tra cui Glasgow, Lione, Liverpool, Birmingham, Rotterdam, Torino) e altrettante città nordamericane (Detroit, Cleveland, Boston) si trovano a dover fronteggiare la crisi del settore industriale tradizionale (siderurgia, cantieri navali, settore tessile, automobilistico) con conseguenti e rilevanti effetti (alti indici di disoccupazione, degrado dell'ambiente e della qualità urbana, processo di migrazione, calo demografico, invecchiamento della popolazione, problemi di emarginazione sociale).

Per fronteggiare questa crisi, molte città in declino hanno attuato uno sforzo strategico di rivitalizzazione; alcune tramite la formulazione di piani strategici propriamente detti, altre tramite politiche che possono essere definite tali.

Verranno in questo paragrafo presentate alcune città europee che hanno utilizzato lo strumento di pianificazione strategica; ogni caso che verrà di seguito analizzato presenta caratteristiche peculiari che



ne hanno decretato il successo e punti deboli che possono essere d'esempio per altri casi di pianificazione strategica.

La città di Glasgow (Pavesio, 1998), per esempio, rappresenta come si sia formato ed evoluto strutturalmente il modello di piano strategico. Il processo ha avuto inizio nel 1976 con un primo piano che prevedeva l'incentivazione dello sviluppo del quartiere di East-End; questo piano rappresentava una prima forma di vero e proprio piano strategico attuato, però, su scala territoriale ristretta.

Verificato il successo del piano, il Governo Centrale propose un nuovo piano strategico per un'altra zona problematica della città, il quartiere centrale. Questo secondo piano dimostra di essere lievemente innovativo rispetto al primo, infatti, le strategie adottate per la rivitalizzazione del quartiere non sono più soltanto "curative" ma anche "preventive", per indirizzare lo sviluppo della zona. Come per il primo piano non è stato istituito un organismo al quale affidare il progetto, il cui coordinatore resta la Scottish Development Agency (Sda).

Il terzo piano di Glasgow rappresenta il completamento del precedente, l'area in esame non era più circoscritta al quartiere centrale, ma comprendeva l'intera zona del centro della città. In questo piano si prevedeva che l'area in questione facesse da motore alla ripresa della città; la strategia, definita dell'implosione, auspicava che dalla rivitalizzazione della zona centrale potesse conseguire lo sviluppo di altre aree cittadine.

Per l'attuazione del piano è stata istituita un'agenzia apposita, Glasgow Action, a riprova dell'impegno necessario per attuare il progetto che non poteva più essere seguito da vari organismi istituzionali impegnati in altri compiti, ma doveva essere gestito, condotto ed attuato da un organismo apposito. Questa agenzia è una *partnership* pubblico-privata, il cui controllo è saldamente in mano ai privati, che ha il compito di catalizzare e stimolare le iniziative, creando le necessarie relazioni tra i diversi attori operanti nel

processo di trasformazione della città e individuando fonti di finanziamento pubblico e soprattutto privato. Ulteriore punto di forza di questo piano era la provenienza dei finanziamenti, che erano forniti quasi esclusivamente da privati.

L'ultimo piano strategico attuato a Glasgow presenta una struttura che si avvicina quasi totalmente al modello reticolare. L'area presa in esame comprende la città e l'area metropolitana; si forma quindi la consapevolezza che la rivitalizzazione di una città non può essere slegata dallo sviluppo dell'intera area in cui la città è inserita.

Per l'organizzazione e la conduzione delle varie fasi del progetto sono stati costituiti numerosi nuovi organismi, sempre coordinati da Glasgow Action. Il progetto diventa quindi un luogo di concertazione, in cui vengono creati organismi di consultazione allargata; dove ogni attore ha il proprio compito, ma il coordinamento è attivato e mediato da un attore preposto.

La campagna di comunicazione e pubblicità di Glasgow nel mondo e una serie di grandi interventi di forte impatto (come la ripulitura delle facciate degli edifici) hanno provocato il coinvolgimento dell'opinione pubblica, ricercando la coesione dei cittadini, degli utenti e degli interessi.

Un piano strategico ugualmente significativo è quello di Lione (Pavesio, 1998), che molto si avvicina al modello reticolare: la zona interessata dal programma, infatti, non si esaurisce nella città, ma coinvolge l'intera area metropolitana.

Significativo è il lasso di tempo relativamente lungo durante il quale il piano si protrae: non è possibile fornire una data specifica di inizio del processo, non essendo questo un piano strategico vero e proprio ma un insieme di politiche strategiche (fattore che giustifica i lunghi tempi dell'intervento); si può considerare però che questo insieme di politiche abbia avuto inizio con gli anni Ottanta e stia ancora durando.

Quindi, con l'inizio degli anni ottanta, vengono intraprese alcune

politiche strategiche, per indirizzare lo sviluppo della città, che si concretizzano in un forte documento programmatico, "Lione 2010", in cui viene prospettata l'immagine della città nel nuovo millennio.

Anche nel caso di Lione sono sorti alcuni organismi per lo sviluppo del piano: il Consiglio Internazionale per lo Sviluppo, che ha avuto una funzione più rappresentativa e di immagine, e l'Aderly, agenzia creata appositamente dalla Camera di Commercio e dell'Industria di Lione per promuovere lo sviluppo della regione. Le attività dell'Aderly riguardano essenzialmente la ricerca internazionale e la gestione delle filiali all'estero, il sondaggio sul territorio francese, e l'accoglimento del personale delle imprese che sono state installate a Lione. L'esistenza di un'organizzazione di questo tipo permette un'interfaccia più efficace con il mondo delle imprese e, allo stesso tempo, favorisce la cooperazione locale.

Un punto di forza del piano di Lione è rappresentato dalle analisi effettuate preventivamente alla definizione degli obiettivi e delle strategie. Le analisi sono state effettuate dall'Agurco, un'agenzia che ha potuto disporre di un organico di persone con diverse specializzazioni disciplinari (architetti, urbanisti, economisti, sociologi, giuristi, geografi) per predisporre documenti e studi.

Il successo del piano di Lione è anche scaturito dall'incentivazione dei settori di maggior successo per la città. Dopo le analisi, infatti, si è deciso di puntare su settori ad alta specializzazione tecnico-scientifica (ricerche medico-farmaceutiche, telecomunicazioni) che hanno reso la città su scala nazionale seconda soltanto a Parigi.

Per avviare il progetto nel caso di Lione è stata creata un'alleanza tra l'élite tecnico-amministrativa e i settori neo-imprenditoriali, fattore che ha incentivato, col tempo, i finanziamenti privati.

Lo stesso è avvenuto per il piano strategico di Francoforte (Pavesio, 1998): anche in questo caso, infatti, il cospicuo coinvolgimento dei privati ha reso possibile l'intervento.

Il piano, nonostante fosse stato promosso dal sindaco, ha interessato

non solo la città e l'area metropolitana, ma l'intera regione Rhein-Main.

L'ottima organizzazione del *network* in questo piano è stata di fondamentale importanza per il conseguimento degli obiettivi. L'integrazione tra settore pubblico e privato è stata coordinata dall'Agenzia per la Promozione Economica, sorta appositamente per facilitare i nuovi investitori nell'insediamento e per rendere la città il più possibile adatta alle richieste di questi ultimi.

Anche per Francoforte, la scelta più opportuna del settore da incentivare, in questo caso quello finanziario, ha fatto da motore dello sviluppo dell'area.

Il piano di Francoforte è stato un indiscusso successo, anche se è necessario puntualizzare che la città non ha mai presentato una situazione di estrema crisi come ad esempio si è verificato per Glasgow.

I due piani di Barcellona (Pavesio, 1998), infine, rappresentano esempi di pianificazione strategica di grande successo.

Il primo, su cui ha inciso pesantemente la candidatura della città a sede dei Giochi Olimpici del 1992, è stato un programma multisetoriale. Il Comune di Barcellona, promotore del piano, si è posto l'obiettivo di rivitalizzazione generale della città.

Il secondo piano, invece, presenta come obiettivo la rivitalizzazione di un settore particolare, quello economico.

Entrambi i progetti risultano strutturati in modo significativo. Per la definizione e l'attuazione del programma sono stati istituiti due organismi appositi, comuni ad entrambi i piani, il Consiglio Generale del Piano e il Consiglio Esecutivo, coadiuvati da commissioni tecniche specifiche per ogni settore e diverse nei due programmi.

Una delle fasi più riuscite di questi piani di Barcellona è stata l'analisi. La fase diagnostica, infatti, è risultata molto approfondita e nel secondo piano è stata incrementata da un'inchiesta presso *opinion leader* circa i punti di forza e debolezza della città.

Un ulteriore elemento degno di nota dei piani di Barcellona è la divulgazione dei contenuti dei programmi attraverso mostre e cospicue campagne promozionali del successo dei piani.

Il coinvolgimento dell'opinione pubblica ha così incentivato il finanziamento privato dei progetti più significativi, rendendo la parte di contributo pubblico decisamente esigua.

### **5.2.2 L'esperienza italiana della pianificazione strategica: alcuni casi rilevanti**

Anche in Italia, è attualmente in atto la sperimentazione di piani strategici urbani e metropolitani ma si tratta ad ogni modo di forme di pianificazione recenti nel nostro Paese, differentemente da quanto è avvenuto in altre nazioni europee.

In Italia, i primi piani strategici sperimentati a livello di città vengono elaborati nel 1998, generando inevitabilmente reazioni contrastanti.

C'è ovviamente chi ha visto i piani strategici positivamente, anche e soprattutto alla luce delle positive esperienze di pianificazione verificatesi in alcune importanti città europee che con questi strumenti hanno conseguito ottimi risultati nell'individuazione di un nuovo percorso di sviluppo e di miglioramento delle *performance* della Pubblica Amministrazione. Inoltre, molti colsero nell'adozione di nuove forme di piano interessanti prospettive di sviluppo, in direzione della risoluzione di alcuni dei principali problemi che affliggono il sistema di pianificazione (es. inadeguatezza dei piani regolatori; rigidità dell'apparato normativo/decisionale; settorialità dell'intervento ecc..).

C'è anche chi però ha richiamato sui rischi nell'adozione dei piani strategici, che costituiscono delle prassi pianificatorie "estranee" al nostro classico sistema di pianificazione. Analogamente, si è sostenuto che un uso troppo disinvolto della pianificazione strategica, e quindi anche il prodursi di aspettative eccessive, non necessariamente si tradurrebbe in piani funzionali e funzionanti

come è avvenuto in altri contesti europei.

Ad ogni modo, sulla base di queste considerazioni, è bene mettere in evidenza i caratteri accomunanti nei piani strategici urbani e metropolitani elaborati in Italia.

In Italia, dopo l'esperienza pioniera di Torino (orientata all'appuntamento delle Olimpiadi 2006), il piano strategico è stato avviato in diverse città medio-grandi, come Pesaro, La Spezia, Trento, Perugia, Verona, Firenze, Piacenza, Venezia e Vercelli. Recentemente si sono aggiunte, Genova, Teramo, Barletta e Taranto.

**Tab. 8** - Le esperienze italiane di pianificazione strategica

Anno di inizio del processo di pianificazione strategica	Città capofila nella preparazione del piano
1998	Torino Roma
1999	La Spezia Genova Sesto San Giovanni Varese
2000	Firenze Trento Venezia Piacenza
2001	Pesaro
2002	Copparo Perugia
2003	Cuneo Verona Vercelli Catania
2004	Barletta Bolzano Jesi Gorizia Prato Terni
2005	Lecce Milano Treviso
Altre città in cui si segnalano iniziative di pianificazione strategica	Napoli Bari Assisi Caserta Reggio Emilia Carbonia

Fonte: La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori, Dipartimento Funzione Pubblica, 2006

Ad avvicinarsi al piano strategico sono state anche alcune associazioni di Comuni, come nel caso del piano dell'area Nord di Milano, e diverse amministrazioni provinciali (ad esempio Treviso e Padova), che hanno così dimostrato di acquisire, sul campo, competenze e ruoli per la promozione e coordinamento delle iniziative finalizzate allo sviluppo, in linea con quanto previsto dalla recente normativa.

Parlare di piani strategici, quindi, vuol dire riferirsi anzitutto a piani urbani e metropolitani, laddove la sperimentazione di essi ha interessato principalmente aree urbane e metropolitane e, solo in qualche caso, si è trattato di ambiti territoriali di livello provinciale.

Il Piano strategico "Torino Internazionale" costituisce indubbiamente il caso di maggiore eccellenza in Italia. Torino è stata la prima città italiana ad adottare un Piano strategico, coinvolgendo le istituzioni, i rappresentanti politici, il mondo economico e la società civile in un progetto di ridefinizione della propria identità.

Gli obiettivi erano di migliorare l'integrazione nel sistema internazionale, costruire un governo metropolitano esteso e unitario, favorire le iniziative imprenditoriali, sostenere l'occupazione, fare di Torino un centro di ricerca e di formazione, trasformarla in una città di cultura e turismo, migliorare la qualità della vita.

Il processo di elaborazione ha avuto inizio nel 1998 e si è sviluppato attraverso quattro fasi successive.

La prima è stata una fase di diagnosi, avviata su iniziativa del Sindaco e finalizzata a individuare le vocazioni dell'area urbana torinese (le prime "idee di città"). Si è avviata successivamente una fase di elaborazione nel corso della quale il Comitato scientifico (composto da esperti internazionali di pianificazione strategica) e una Commissione diagnostica (composta da ricercatori delle principali istituzioni cittadine di ricerca) delinearono quelle che erano le specifiche linee strategiche del piano. Si pose in essere una fase di pubblicizzazione, durante la quale il documento provvisorio del piano

è stato fatto circolare tra testimoni privilegiati, con lo scopo di sollecitare in loro eventuali commenti, critiche e proposte revisionali. Nel mese di febbraio del 2000, la fase di pubblicizzazione si è conclusa attraverso la stesura e l'approvazione del testo definitivo del piano strategico.

Nel caso torinese, notevole importanza, con riferimento a quelli che erano gli obiettivi del piano, ha assunto certamente il richiamo ai principi della sostenibilità urbana, prevedendosi cioè iniziative volte al perseguimento di uno sviluppo sostenibile della città, nell'ambito di una visione integrata, capace di coniugare ambiente, società, economia, e di un sistema d'accesso eguale alle risorse ambientali e fondamentali quali l'occupazione, la salute, la protezione sociale, i servizi di base, l'abitazione ecc...

La conoscenza, intesa come valore economico, è lo snodo su cui si regge il secondo Piano Strategico, le cui linee fondamentali sono state presentate il primo febbraio 2006 ai soci di Torino Internazionale.

Organizzato in quattro aree tematiche, dodici direzioni d'intervento e cinquantaquattro obiettivi, il Piano mostra alcuni percorsi che si possono compiere per imprimere a Torino una nuova configurazione.

Il processo di elaborazione del secondo Piano è stato avviato nel febbraio 2005 e ha visto la sua conclusione nel luglio 2006, dopo un anno e mezzo di incontri, dibattiti e approfondimenti.

Da Torino passiamo ad un altro caso di eccellenza, relativo cioè al «Piano strategico "intercomunale" Area Nord Milano» che si presenta come un'esperienza inedita di pianificazione strategica per la sua logica "intercomunale".

Infatti, il piano è il risultato di una forma sperimentale di azione pubblica che vede, sotto il coordinamento della Provincia di Milano, il coinvolgimento di quattro Comuni dell'*hinterland* milanese: Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Sesto San Giovanni.

Le Amministrazioni comunali di questi centri urbani hanno stipulato tra loro un accordo di cooperazione al fine di trovare un comune



percorso di sviluppo, alternativo rispetto a quello (un tempo fiorente) di distretto industriale.

Più in dettaglio, il processo di pianificazione strategica del Nord Milano è stato promosso dall'Agenzia di Sviluppo Nord Milano (che ha ricoperto un ruolo di supervisione e coordinamento tecnico), su mandato dei Sindaci dei quattro Comuni dell'area (che del processo hanno avuto una funzione di regia e di indirizzo).

La prima fase del processo è stata avviata nel febbraio del 1999 e si è conclusa nell'ottobre dello stesso anno, con la presentazione, in una seduta congiunta dei Consigli comunali, dei documenti che ne costituiscono i principali prodotti: l'Atlante delle politiche e dei progetti e l'Agenda strategica, che ha restituito alcuni primi orientamenti del processo di pianificazione strategica: i problemi e le risorse dell'area, gli scenari possibili (in ordine a territorio, struttura economica, politiche sociali e istituzioni), i principi per l'azione e le strategie praticabili.

L'Agenda strategica è nata da un'intensa attività di ascolto e di confronto con istituzioni, soggetti economici, associazioni della società civile, gruppi organizzati, singole personalità dell'area. L'Agenda ha raccolto domande, ipotesi di cambiamento, immagini al futuro del Nord Milano, che ha interpretato e organizzato in un documento aperto, un materiale di lavoro consegnato agli attori e al dibattito pubblico per essere validata, corretta ed integrata. Nei mesi successivi alla sua presentazione, è stata utilizzata come base delle molteplici attività di confronto che hanno portato alla costruzione del Piano Strategico.

La seconda fase del processo di pianificazione strategica ha cercato di consolidare i risultati raggiunti, lavorando contestualmente sia all'affinamento dei contenuti dell'Agenda che alla ripresa delle attività di ascolto e di discussione. Questa fase, avviata nel mese di gennaio 2000, si è concentrata sulle seguenti linee di lavoro:

1) definizione, all'interno di Tavoli di co-progettazione, degli obiettivi

e delle azioni del Piano relativamente ad alcuni temi fondamentali individuati nell'Agenda strategica;

- 2) comunicazione e interazione, per socializzare ed arricchire i risultati della prima fase e per rafforzare l'impegno degli attori sociali (rappresentati nel Forum del Nord Milano) nella costruzione di strategie d'area;
- 3) confronto con i Consigli comunali e con le Amministrazioni, al fine di far crescere i temi del Piano Strategico nei meccanismi amministrativi ordinari e di rafforzare la cooperazione tra le quattro Amministrazioni;
- 4) collaborazione con l'Amministrazione provinciale per la definizione dei contenuti del nuovo Piano Territoriale di Coordinamento in stretta correlazione con i temi emersi nell'Agenda strategica.

Tra marzo e dicembre del 2000, hanno lavorato cinque tavoli di co-progettazione tra i tecnici del Piano Strategico, gli amministratori ed i tecnici dei quattro comuni, l'Agenzia di Sviluppo Nord Milano e gli attori rilevanti nei settori di interesse dei Tavoli che erano: ambiente, paesaggio e Agenda 21; aree strategiche; infrastrutture e mobilità; innovazione; lavoro e formazione.

Attraverso il Piano Strategico del Nord Milano, gli enti locali e tutti i soggetti aderenti hanno attivato un processo partecipato, finalizzato a individuare e superare le maggiori barriere sulla via di un nuovo sviluppo locale caratterizzato dalla ripresa economica, dall'attenzione per la qualità dell'ambiente urbano, dalla coesione sociale, dall'attivazione di opportunità per tutti i cittadini.

Grazie al Piano strategico sono stati individuati alcuni assi sui quali le Amministrazioni, gli operatori pubblici, gli attori economici, le forze sociali e del terzo settore sono chiamati a sviluppare le proprie azioni e i propri progetti.

In particolare, il Piano ha individuato sette linee strategiche:

1. la costruzione di una nuova identità d'area e di una nuova immagine del Nord Milano;

2. la promozione di una nuova “missione” economica e produttiva centrata sull’innovazione tecnologica e sul sostegno al sistema delle imprese;
3. il rafforzamento e la qualificazione delle risorse umane per promuovere lo sviluppo, l’inclusione sociale e le pari opportunità;
4. lo sviluppo di un sistema integrato di infrastrutture al servizio della mobilità sostenibile e del capitale territoriale;
5. il governo delle grandi e piccole trasformazioni urbane e della riconversione insediativa attraverso la progettazione di nuove centralità;
6. l’avvio di un percorso di “risarcimento ambientale” che orienti verso la sostenibilità lo sviluppo economico e territoriale e miri alla qualità urbana e del paesaggio;
7. la promozione della cooperazione istituzionale per rafforzare l’efficacia dei processi di sviluppo del Nord Milano.

Il processo avviato con il Piano Strategico del Nord Milano rappresenta anche un prezioso sforzo di governo metropolitano costruito dal basso, in forma volontaria e concertata, a partire da un nuovo protagonismo delle Amministrazioni municipali e delle forze sociali presenti sul territorio.

La Provincia di Milano ha riconosciuto il valore di questa esperienza, non solo partecipando attivamente ai lavori di elaborazione del Piano, ma soprattutto avviando con le Amministrazioni Comunali del Nord Milano una collaborazione finalizzata ad accogliere all’interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale i contributi provenienti dal Piano Strategico del Nord Milano.

Inoltre, il Piano è articolato in strategie ambientali (cura dell’ambiente, ricostruzione del paesaggio urbano), in strategie territoriali (infrastrutture come strumento di riqualificazione urbana, costruzione di una città policentrica accogliente e vitale), in strategie di sviluppo (valorizzando culture del lavoro e dell’impresa; creazione di un nuovo polo delle tecnologie avanzate) e in strategie istituzionali

(cooperazione sovracomunale come forma di governo).

I casi di Torino e Milano costituiscono certamente delle *best practices* nell'ambito della pianificazione strategica.

### **5.3 La rete policentrica di città**

Da qualche tempo l'immagine della rete è tra le metafore di maggiore successo in vari campi di ricerca e, in particolare, nello studio dei sistemi urbani e territoriali. La rete, infatti, per il suo carattere aperto, indeterminato, dinamico e flessibile, ben si presta a raffigurare processi in atto nella società contemporanea dove c'è una crescente interdipendenza dei sistemi urbani e sociali e l'affermarsi di concezioni decentrate del potere (Musarra, 2003).

Nell'era globale, quindi, l'evoluzione delle città va letta sempre più nell'ambito delle reti; quest'ultime si impongono all'attenzione di operatori e studiosi proprio nel decennio dell'unificazione economica e monetaria dell'Europa. E una forma di unificazione "dal basso" sembra emergere dalla creazione di stabili sedi di incontro, di interazione e spesso di progettazione congiunta in numerose arene di *policies* che vedono protagoniste le città in rete.

Musarra (2003), in considerazione dei recenti rilevamenti e delle generali caratteristiche dell'infrastruttura urbana italiana, ritiene che possano essere individuati almeno quattro sistemi di reti transregionali di città:

1. *reti di città media e medio-piccole interne alle grandi aree metropolitane.* Le aree metropolitane italiane, infatti, presentano quasi sempre una specializzazione terziario-produttiva relativamente avanzata ed esercitano una vasta gamma di funzioni internazionali; esse costituiscono l'interfaccia tra il sistema territoriale del paese e le reti globali di carattere internazionale, veicolando beni e servizi rari, informazione ed innovazioni tecnologiche. Le aree metropolitane però manifestano processi di deterioramento delle condizioni della vita, del potenziale

economico, della dotazione infrastrutturale e dell'ambiente.

2. *reti di città medio-piccole che costituiscono bacini di urbanizzazione diffusa.* Tali contesti risultano caratterizzati da una discreta dotazione di infrastrutture per la mobilità locale che stentano a connettersi in modo efficiente con i grandi assi di comunicazione. Le città medie e piccole del paese, soprattutto se integrate in sistemi regionali a rete, sono spesso i luoghi dell'innovazione incrementale, delle specializzazioni, della competitività raggiunta attraverso sinergie locali; esse sono l'interfaccia tra i sistemi locali e la dimensione del mercato nazionale e, spesso, internazionale. I sistemi di città piccole e medie richiedono, però, di essere meglio strutturati nella loro articolazione multiregionale, rafforzando le relazioni di complementarità e sinergia tra i singoli centri e le connessioni con le reti globali.
3. *reti di città medie e medio-piccole nel centro-sud e nelle isole,* dove la presenza di un discreto numero di città metropolitane (Roma, Napoli, Palermo, Bari, Messina, Catania, Cagliari) non si accompagna alla diffusione di sistemi insediativi sufficientemente robusti ed articolati;
1. *reti di città medie e medio-piccole da costruire,* specialmente nelle aree interne e meno popolate del centro-sud e delle isole, dove all'assenza di gravitazione intorno a bacini metropolitani e una scarsa propensione a forme di sviluppo endogeno, si accompagnano alla mancanza di sistemi efficienti di mobilità locale e di connessioni strategiche con i grandi assi.

Lo sviluppo urbano e territoriale del nostro paese testimonia la coesistenza di modelli insediativi plurimi, in cui le differenze non sono dovute soltanto alla soglia dimensionale (metropoli versus città medie o piccole) ma anche al determinante condizionamento di fattori economico-geografici (dualismo nord-sud, Terza Italia) e all'affermarsi di strutture regionali policentriche (Camagni-Salone, 1999).

Recenti ricerche, finalizzate a definire i punti di forza e di debolezza

del sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo, hanno messo in evidenza la necessità di valorizzare il sistema delle città di media e piccola dimensione per le grandi opportunità che possiede. C'è inoltre da considerare che il fenomeno delle reti nasce su impulso delle istituzioni comunitarie, in primis la Commissione, al fine di promuovere l'attuazione delle politiche comunitarie sul territorio, attraverso i governi locali. Infatti, la Commissione invita alla promozione delle buone pratiche a livello locale ed alla diffusione dei risultati e, in particolare, nel documento "Verso una strategia tematica dell'ambiente urbano" del 2004 si rileva che: "...la Commissione valuterà come adeguare e sviluppare il sostegno che offre alle amministrazioni locali e alle reti che queste hanno istituito, ad esempio attraverso un diverso quadro di cooperazione a favore dello sviluppo urbano sostenibile. La Commissione esaminerà anche la possibilità di ricorrere al quadro di cooperazione per divulgare a più vasto raggio i risultati dei progetti sulla città del futuro e il patrimonio culturale e di altri progetti europei che abbiano attinenza con l'ambiente urbano".

Inoltre, nella "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una Strategia tematica sull'ambiente urbano"<sup>23</sup>, del gennaio 2006 si indica, tra gli obiettivi della strategia, l'importanza di sostenere lo scambio di migliori pratiche a livello europeo. A tale proposito la nuova politica di coesione prevede un programma *ad hoc* per lo scambio di esperienze e la conoscenza in tema urbano.

Anche nel documento "Politica di coesione a sostegno della crescita e

---

<sup>23</sup> Le misure della Strategia sull'ambiente urbano proposte nel documento "Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad una strategia tematica sull'ambiente urbano" si riassumono nella pubblicazione di orientamenti relativi ad una gestione ambientale urbana integrata e all'elaborazione di piani per un trasporto urbano sostenibile; nel sostegno a programmi comunitari di formazione in materia di gestione ambientale urbana e sviluppo delle capacità ad uso delle autorità locali e degli Stati membri, favorendo inoltre la collaborazione e lo scambio di esperienze; nel sostegno allo scambio di migliori pratiche nell'Unione Europea; nel nuovo sito Internet, sul portale Europa della Commissione, ad uso delle autorità locali; nel ricorso ad altri programmi comunitari di sostegno.

dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013", del 5 luglio 2005, nel capitolo dedicato al contributo delle città alla crescita e all'occupazione, viene riconosciuto come obiettivo rilevante il miglioramento della competitività delle aree urbane anche attraverso la creazione di gruppi e di reti tra le città. Si legge infatti: "Nelle zone urbane, si deve puntare in via prioritaria al miglioramento della competitività (attraverso la creazione di gruppi e di reti) e a un maggiore equilibrio, in termini di sviluppo, tra le città più forti dal punto di vista economico e il resto della rete urbana".

Attraverso le reti di città, infatti, si possono sperimentare veri e propri modelli di partenariato allargato, attraverso una consultazione permanente, perchè le città stesse si possano confrontare con gli altri attori coinvolti come le imprese, i centri di ricerca, le università, le province, le regioni. Anche la diffusione e la conoscenza delle buone pratiche più utili per l'implementazione delle politiche urbane può trovare un proprio veicolo nelle attività delle reti.

Il fenomeno delle reti di città ha il suo inizio negli anni Novanta con le reti regionali e macro-regionali incentrate su una o più città promotrici che si pongono in relazione con altre città delle regioni vicine. E' il caso di Barcellona e anche di Lione.

Un secondo tipo di reti sono i *network* di città, cioè quelle città di diverse regioni europee che portano avanti una comune tradizione culturale, turistica e comunque economica e che promuovono insieme un interesse comune, anche attraverso la creazione di "stabili sedi di incontro, di interazione e spesso di progettazione congiunta in numerose arene di *policy*"<sup>24</sup>.

Inoltre, le città e le reti di città spesso indicano espressamente tra le caratteristiche della loro azione un'attività di *lobbying* la cui finalità è quella di tutelare i propri interessi e di aumentare la capacità di influenzare i processi di *decision-making*. Se forse è troppo presto per

---

<sup>24</sup> Paolo Perulli, Piani Strategici. Governare le città europee, Franco Angeli, Milano, 2004

intendere le reti di città come un nuovo attore collettivo in grado di prendere decisioni e di pesare nella formazione delle decisioni altrui, a partire da quelle prese da Bruxelles, è anche vero che le città si sono di fatto organizzate in reti forti, al fine di far valere la propria posizione, anche in materia di politiche di sviluppo, nel contesto europeo.

Le città, infatti, stanno mostrando di volere esercitare una certa pressione nella definizione delle politiche dell'Unione Europea, proprio riunendosi in reti e attraverso l'organizzazione di *forum* di scambio e confronto; cercando di individuare punti di contatto e le differenze; mettendo a fuoco ed elaborando una "visione" condivisa delle priorità di sviluppo urbano; promuovendo analisi e valutazioni comuni circa i problemi emergenti ed elaborando spesso indirizzi congiunti per l'intervento. In questo senso, le reti di città manifestano anche il tentativo da parte delle città di spingere le istituzioni di livello superiore a confrontarsi con problemi più concreti, elaborando strategie che siano maggiormente corrispondenti ed adeguate alle caratteristiche ed alle peculiarità delle emergenze sulle quali si intende intervenire, alle specificità dei territori e delle diverse città dell'Unione Europea.

Apparirebbe però riduttivo considerare le reti di città un modesto fenomeno di *lobbying* anche se di fatto esse esercitano una pressione (a volte rilevante) sull'Unione Europea, ancora incerta sul suo futuro assetto politico (Florio, 2003).

Un elemento di interesse da cogliere nella costituzione e nel funzionamento di queste reti è la capacità delle città di trasformare il tradizionale approccio di governo del territorio, avviando nuove forme di gestione e soprattutto di spingersi a promuovere un complesso processo di *governance*: «il fenomeno delle reti suggerisce che sia avvenuto un rafforzamento del fenomeno del peso politico delle città e soprattutto della loro influenza strategica e negoziale, mediante forme di coordinamento tra municipi, ma anche di relazione con le altre



entità come regioni, stati, imprese e la stessa Unione Europea»<sup>25</sup>.

Un esempio in questo senso è rappresentato dalla “Rete Internazionale delle città con piano strategico” (RECS) che si muove nell’ambito della promozione e del sostegno della *governance* locale. La rete intende affermare e sviluppare modelli di *governance* efficaci per la definizione di strategie urbane e la loro messa in atto, attraverso il confronto tra strumenti e procedure funzionanti, già in corso nelle città europee, e l’individuazione e la sperimentazione di nuovi modelli possibili. I suoi obiettivi sono di diffondere l’approccio della pianificazione strategica quale modello di *governance* locale ed europea; di rafforzare il ruolo delle città nello scenario nazionale e internazionale; di ricercare strumenti di supporto alla pianificazione strategica urbana; di realizzare l’Osservatorio Internazionale delle città.

La costruzione di piani strategici, quindi, ha innestato un nuovo processo di *governance* che ha messo in rete attori e politiche, interessi e obiettivi per individuare una visione condivisa del futuro della città. Una risposta comune alle sfide del governo metropolitano può quindi risiedere proprio nel mettere insieme le diverse esperienze che hanno approcciato alla pianificazione strategica come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana ma porle anche in raffronto con quanto già fatto da altre città con pianificazione strategica in contesti diversi.

La rete europea delle città con piani strategici quindi può affrontare, in un tavolo “inter-metropolitano” di livello europeo, con un approccio di *benchmarking*, la problematicità del rapporto tra il “governo” (inteso come disegno e meccanismo istituzionale più adatto a governare) e il “governare” (l’azione volta a raggiungere gli obiettivi prefigurati).

In sostanza, la rete promuove il “prodotto città” e i servizi urbani sui

---

<sup>25</sup> Paolo Perulli, *Piani Strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano, 2004

quali i governi del territorio scommettono per il loro futuro, aumentando la visibilità delle strategie territoriali di area vasta sul piano internazionale.

La rete delle città diviene cioè uno strumento potenzialmente assai efficace per le strategie di *marketing* urbano, contribuendo su scala europea a costruire e mantenere un ruolo delle città nello scenario nazionale e internazionale, disegnando quindi nuovi rapporti interistituzionali in ambito nazionale, e a consolidare le relazioni tra le città, italiane ma anche europee, che cercano soluzioni ai problemi territoriali con approcci e strumenti innovativi (qual è appunto la pianificazione strategica).

La rete, perciò, si muove nell'ambito della promozione e del sostegno della *governance* locale e mira ad affermare e sviluppare modelli di *governance* efficaci per la definizione di strategie urbane e la loro messa in atto, attraverso il confronto tra strumenti e procedure funzionanti e l'individuazione e la sperimentazione di nuovi modelli possibili.

I principali obiettivi che la rete di città intende perseguire sono (Florio, 2003):

- Diffondere l'approccio della pianificazione strategica quale modello di *governance* locale ed europea. I piani strategici delle città europee rappresentano oggi progetti pilota esportabili ad altre realtà di governo locale, comprese (e soprattutto) quelle dei Paesi che sono entrati da poco a far parte della UE. Ma i piani strategici rappresentano anche progetti trasferibili su una dimensione di *governance* europea: attraverso tali esperienze si diffonde, infatti, uno stile decisionale che afferma la dimensione sovracomunale delle città, l'approccio integrato e intersettoriale delle politiche per lo sviluppo e meccanismi di istituzionalizzazione della concertazione per discutere e validare le politiche.
- Promuovere attività di *benchmarking*. La rete intende promuovere azioni di *benchmarking* per diffondere e far conoscere ai *policy*

*makers* delle città l'avanzamento e le peculiarità di ciascuna esperienza di pianificazione strategica. Si tratta di scambiare informazioni sull'applicazione e la sperimentazione di nuovi approcci e strumenti alla programmazione territoriale, sulle metodologie utilizzate, le *best practices*, i risultati sulle politiche urbane e gli impatti sul governo della città. Tale scambio tra le città arricchisce il processo di apprendimento implicito nei percorsi di pianificazione strategica, oltre ad affrontare, su una dimensione internazionale, problematiche aperte e questioni emergenti da tali modelli.

- Avanzare proposte di servizi collettivi. Mettendo in atto forme di cooperazione concrete tra soggetti economici e sociali, pubblici e privati, la rete vuole arrivare a proporre servizi collettivi per le città associate. Si tratta di sviluppare temi in comune nei campi di interesse che verranno ritenuti prioritari per sviluppare servizi, gestiti in modo cooperativo e a geometria variabile, fra le città.
- Rafforzare il ruolo delle città nello scenario nazionale e internazionale. La rete promuove il "prodotto città" e i servizi urbani sui quali i governi del territorio scommettono per il loro futuro, aumentando la visibilità delle strategie territoriali di area vasta sul piano internazionale. La rete delle città è uno strumento potenzialmente assai efficace per le strategie di *marketing* urbano, contribuendo su scala europea a costruire e mantenere un ruolo di rilievo delle città nello scenario nazionale e internazionale.
- Ricercare strumenti di supporto alla pianificazione strategica urbana. Alla luce della politica comunitaria che tende a favorire le strategie di rete e di *partnership*, la rete delle città ricerca su scala europea strumenti politici, istituzionali ed economici di supporto ai piani strategici, per rafforzare in ambito europeo i processi di identificazione degli obiettivi e delle strategie di area vasta, facilitare l'accesso ai fondi europei da parte delle città e portare l'UE a indicare la pianificazione strategica come una pratica da

estendere e da includere tra quelle raccomandate.

- Ampliare il numero dei soggetti competenti. La rete utilizzando modalità di “cooperazione *on-line*” tra le città, può ampliare il numero di soggetti, pubblici e privati, interessati alla pianificazione strategica e può in tal modo, favorire il diffondersi di nuove competenze e saperi. L'utilizzo delle nuove tecnologie e della portata innovativa che racchiudono, inoltre, rafforza nelle città della rete la loro capacità di applicazione dell'*e-government*, per perseguire sinergie, aumentare la platea dei beneficiari, mettere a “fattor comune” ed economicità le esperienze, integrare le *best practices* e promuovere processi di *e-democracy* (forum, *mailing list*, videoconferenze, ecc.).

È quindi attraverso la rete che è possibile superare la tradizionale distinzione tra forme di coordinamento e di cooperazione gerarchiche da una parte e di mercato dall'altra, tra decisori-implementatori da una parte e destinatari delle politiche dall'altra.

Quando si pensa alla rete di città, inoltre, si rinuncia all'idea di un unico centro con un ruolo esclusivo (Messina-Salvato, 2007), ma si è di fronte ad una pluralità di poli in parte autonomi e con funzioni specifiche che traggono vantaggio dalle risorse locali di prossimità e di varietà (Bassetti, 2007). Per realizzare queste utilità però la rete policentrica necessita di pre-condizioni quali (Messina-Salvato, 2007):

- più nodi specializzati funzionalmente;
- organizzazione dei flussi (di persone, merci, servizi, informazioni, conoscenze) e infrastrutture;
- cultura di rete che genera fiducia e senso di appartenenza;
- *governance* di rete basata sulla cooperazione e la condivisione di un bene comune.

Ma la realizzazione della rete non è così immediata e semplice. Bisogna infatti “costituire la rete”. Ciò richiede capacità di apprendere e l'esplicita e condivisa volontà degli attori locali di fornire una

risposta congiunta ad un problema comune.

Operare in rete rappresenta una sfida nuova che richiede professionalità ed assetti istituzionali avanzati. Stili, competenze, abitudini di lavoro, strutture comunicative aperte, supporti tecnologici e capacità di utilizzazione sono determinanti. I singoli soggetti che possono alimentare fenomeni di rete appartengono ad organizzazioni diverse, con competenze e professionalità differenti. Infine, sono necessari supporti giuridici che consentano la formalizzazione di legami e rapporti di cooperazione, come convenzioni, partenariati, protocolli, di facile agibilità e attivazione e ovviamente supporti tecnologici.

La rete richiede, inoltre, apprendimento e dunque tempi lunghi, capacità di assorbire ed elaborare fallimenti e di trarne vantaggio. Ciò rimanda ad un'altra serie di problemi, quello legato al fattore tempo e dunque alla coerenza del *setting* istituzionale, continuamente messa a repentaglio dai fenomeni di avvicendamento ai livelli decisionali politici e amministrativi, connessa perdita di basi conoscitive, di esperienza, di competenza e simili. Sono dunque necessarie forme organizzative e di gestione dell'informazione "ridondanti", che consentano di assorbire e trattenere conoscenze "contestuali" e locali, necessariamente legate ai singoli individui, trasformandole in conoscenze "codificate" disponibili a chiunque ricopra il ruolo, a prescindere dagli inevitabili avvicendamenti.

Tra l'altro, per realizzare la rete bisogna modificare il modo in cui i decisori locali pensano il governo del territorio: questo non deve essere più pensato in una prospettiva spaziale, dove tutto deve stare "dentro" i confini (Messina-Salvato, 2007). E i cittadini che politicamente hanno voce in capitolo nel governo della città non possono più essere solamente i residenti ma, per soddisfare le esigenze di una società basata sulla mobilità e sulle funzioni, bisogna in qualche modo ascoltare anche chi ne utilizza le funzioni e i servizi, chi vi abita e lavora regolarmente ma non è un cittadino italiano.

Per concludere, si può affermare che la rete delle città è un innovativo metodo di *governance* urbana, che sta facendo maturare sul campo una cultura ed una pratica amministrativa del tutto nuove. È il luogo del confronto tra le diverse esperienze di pianificazione strategica in atto, perchè il Piano strategico non è solo economico, urbanistico, ambientale, sociale, ma è la coscienza degli interessi comuni nel loro complesso.



## Capitolo 6

### LA CITTÀ METROPOLITANA DI MILANO: “NODO DELLA RETE GLOBALE”

#### 6.1 Milano: tra passato e presente

La provincia di Milano è una delle più articolate e complesse d'Europa dal punto di vista territoriale, sociale ed economico-produttivo. Il territorio della provincia di Milano si estende da nord a sud dalla zona collinare della Brianza alla bassa pianura agricola su quasi 2000 kmq, dei quali 182 circa appartengono al capoluogo. La sua popolazione è di quasi 4 milioni di abitanti, che rappresentano il 6,5% di quella nazionale ed il 41% di quella regionale, raggiungendo una delle densità più alta tra quelle italiane (1.939 abitanti per kmq, dieci volte superiore alla media nazionale), ma anche tra quelle europee. I comuni del territorio hanno dimensioni e densità molto diverse tra loro e dei 189 Comuni che la compongono ben sei superano i 50.000 abitanti<sup>26</sup>. Nel complesso si tratta di un territorio urbanizzato per più di un terzo, che oltre ad essere densamente popolato vede una notevole concentrazione di imprese industriali, commerciali e di servizio.

La provincia è fortemente mutata nel corso del tempo nel suo assetto territoriale: è stata, infatti, ridotta già a partire dal 1927, quando fu staccato da Milano il circondario di Gallarate a causa dell'istituzione della provincia di Varese, e poi nell'ultimo decennio quando nel 1995 ci fu la scissione con la provincia di Lodi e nel 2004 la scissione con la provincia di Monza e Brianza (non ancora operative, le elezioni per

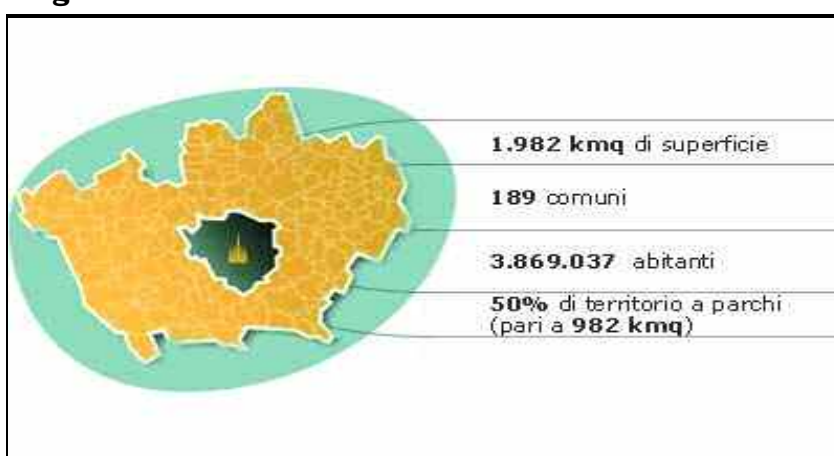
---

<sup>26</sup> Fonte: Istat 2006



il nuovo Consiglio Provinciale sono previste per la primavera del 2009). Inoltre, la struttura della provincia si presenta come policentrica, fortemente polarizzata sulla città di Milano, che sembra anche fare da centro di attrazione su tutto un territorio ben più ampio, dal momento che l'asse viario principale che corre da Torino verso Padova toccando i poli di Bergamo e Brescia, esiste prevalentemente in sua funzione (Casacchia-Nuvolari-Piroddi-Reynaud, 2006).

**Fig. 5** – La Provincia di Milano in cifre

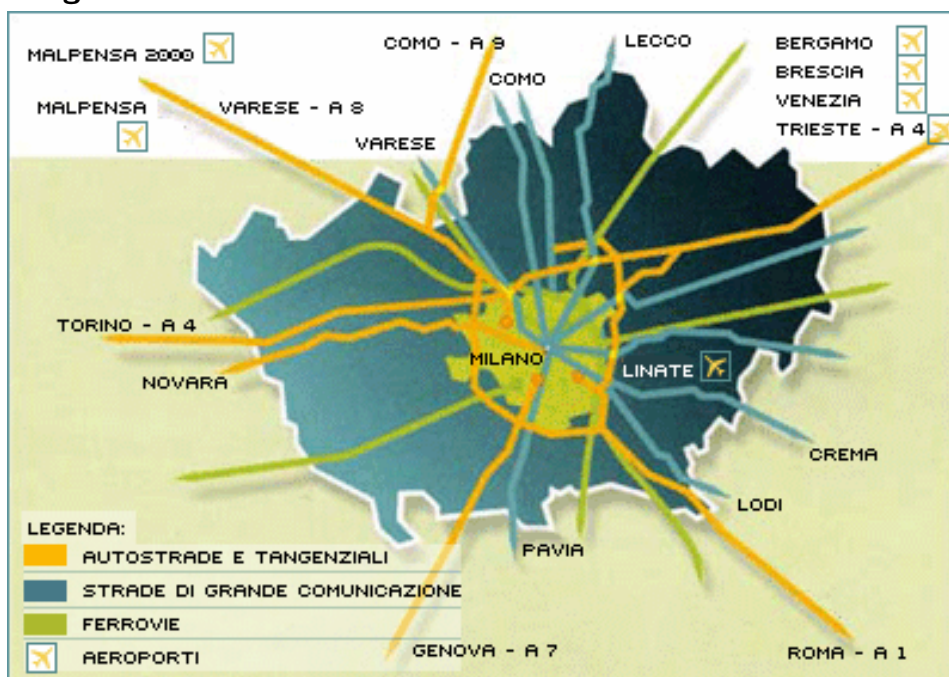


Fonte: Istat 2006

Va precisato anche che la storica posizione centrale di Milano rispetto i flussi europei nord-sud ed est-ovest permette alla provincia di Milano di beneficiare di un sistema integrato e complesso di trasporti. La rete autostradale, che ha in Milano lo snodo più importante d'Italia, si sta adeguando a sostegno dei volumi di traffico diretti in città e dei nuovi collegamenti fra aree interne o attigue all'area metropolitana grazie ad alcuni interventi di grande portata: completamento della quarta corsia nel tratto Milano-Bergamo dell'autostrada A4 Torino-Trieste, realizzazione e progettazione di nuove arterie di comunicazione ad alta capacità tra Milano e le città della Lombardia (Pedemontana, Brebemi, Est-Est). Inoltre, l'area metropolitana di Milano è connessa con il resto del mondo da un sistema integrato di tre aeroporti internazionali: l'hub intercontinentale di Malpensa, il City Airport di Linate, lo scalo di

Bergamo-Orio al Serio specializzato nei voli *low cost* e nel traffico merci<sup>27</sup>. Lo snodo ferroviario di Milano rappresenta anch'esso un'intersezione fondamentale per i collegamenti con l'Europa del nord e dell'est. In pochi anni, il ruolo baricentrico di Milano rispetto alle grandi vie di comunicazione europee sarà ribadito e rafforzato con la costruzione del corridoio ferroviario 5, Kiev-Lisbona-Rotterdam, e della linea ferroviaria ad alta velocità Napoli-Roma-Nord Europa. Con 315 km di linee, pari al 2% della rete nazionale, l'attuale rete ferroviaria del territorio milanese collega capillarmente l'area metropolitana<sup>28</sup>.

**Fig. 6** – Il sistema delle infrastrutture della Provincia di Milano



Fonte: Provincia di Milano, Milano in cifre, 2007

La scelta opportunamente compiuta negli ultimi anni di estendere spazialmente il nodo di Milano (con la nascita di Malpensa e della nuova Fiera - due delle principali "porte" che connettono quest'area con la rete globale) ha però aggravato la questione infrastrutturale. La dotazione infrastrutturale dello spazio economico gravitante attorno a

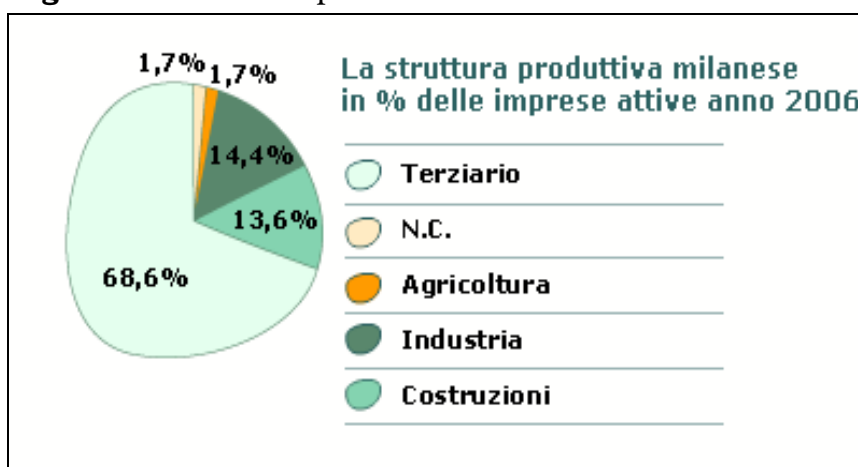
<sup>27</sup> Fonte: SEA spa, SACBO spa

<sup>28</sup> Provincia di Milano, Relazione sullo stato dell'ambiente 2005, pag. 23

Milano risulta ancora insufficiente e costituisce, infatti, un grave fattore di ritardo competitivo, con conseguenze tanto sui costi economici diretti (dovuti all'aumento dei costi della logistica) quanto su quelli indiretti (abbassamento della qualità della vita, maggiore impatto ambientale, riduzione dell'attrattività economica dell'area). Per risolvere questo problema non basta reperire le risorse necessarie per creare le infrastrutture che sono indispensabili per risolvere almeno i problemi più gravi. Si tratta anche di prendere atto che occorre una progettazione che superi i confini del Comune e della Provincia di Milano, in una logica funzionale su una scala (variabile) regionale e macroregionale.

Sul piano economico-produttivo la città di Milano, nell'ultimo ventennio del secolo scorso, ha subito una trasformazione di natura epocale dal punto di vista sociale ed urbanistico. La Milano industriale del XX secolo, infatti, è stata sostituita da una Milano dei servizi e la terziarizzazione degli anni Ottanta che non ha solo cambiato il volto della città - con la chiusura delle fabbriche, la comparsa di vaste aree dismesse, la diffusione degli uffici - ma ha anche trasformato i soggetti sociali - con la caduta della vecchia borghesia industriale, il ridimensionamento della classe operaia e l'emersione di nuovi ceti (Magatti, 2005).

**Fig. 7** - La struttura produttiva milanese



Fonte: Provincia di Milano, Milano in cifre, 2007

Inoltre, dagli anni Ottanta ad oggi (Vasapollo-Martufi, 2005) è cambiata molto la composizione delle imprese che da grandi sono diventate di piccole e medie dimensioni (il 94% sono imprese con meno di dieci addetti). La terziarizzazione, che è stata più che mai intensa, ha fatto sì che accanto alla crescita dei servizi alle imprese e alle persone, si verificasse un’“impiegatizzazione” di alcune realtà industriali. Nel 1981, il 65% delle attività operanti dei settori manifatturieri era, nell’area metropolitana milanese, di tipo tradizionale, mentre nel 1990 si è verificata una diminuzione pari a circa 5 punti percentuali, accompagnata da una crescita di 3 punti per i fornitori specializzati e di quasi 6 per le attività che utilizzano alte tecnologie. Infatti, negli ultimi anni, Milano ha consolidato la propria leadership nazionale nel campo dell’innovazione e delle tecnologie con un netto spostamento dalle attività manifatturiere a quelle di servizio.

**Tab. 9** - Imprese attive in provincia di Milano per settore di attività

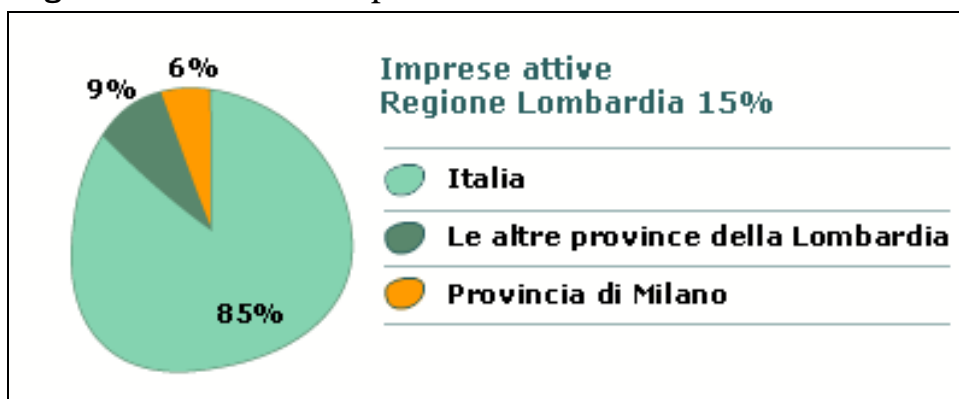
<b>Settore di attività</b>	<b>Imprese attive</b>	<b>Pesi percentuali</b>
Agricoltura - pesca	5.739	1,7
Estrazione di minerali	114	0,0
Attività Manifatturiere	48.947	14,3
Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua	279	0,1
Costruzioni	46.769	13,6
Commercio	89.075	26,0
Servizi	145.987	42,6
Imprese non classificate	5.856	1,7
<b>Totale</b>	<b>342.766</b>	<b>100</b>

Fonte: Provincia di Milano, elaborazione dati Infocamere 2006

Comunque, la terziarizzazione ha sì cambiato il clima cittadino ed ha portato ad un successivo periodo di sbandamento (dalla seconda metà degli anni Ottanta e i primi anni Novanta) dove Milano è stata sul punto di perdere il suo ruolo di capitale economica, ma non ha

fatto sparire la Grande Milano. Infatti, nonostante tutto la città, dal punto di vista economico, ha continuato a crescere, mentre dal punto di vista sociale il cambiamento post-industriale è andato avanti, generando i gruppi sociali tipici della società della conoscenza (Magatti, 2005). Il posto delle vecchie fabbriche è stato preso dagli *atelier*, mentre il numero delle imprese è costantemente cresciuto e la disoccupazione è rimasta contenuta. Infatti, con le sue 342.766 imprese attive nel 2006, che costituiscono più del 40% delle imprese lombarde e il 6% delle imprese italiane, l'area metropolitana di Milano è il territorio più ricco ed economicamente sviluppato d'Italia<sup>29</sup>.

**Fig. 8** – Percentuale imprese attive in Provincia di Milano



Fonte: Provincia di Milano, Milano in cifre, 2007

Nell'ultimo ventennio la città ha sperimentato anche una drastica riduzione del numero dei residenti. Dall'epoca nella quale si ipotizzava un traguardo di 2 milioni di abitanti si è passati attualmente ad 1 milione e 300 mila residenti, e si stima che nel 2015 saranno meno di un milione, a fronte di una provincia in crescita che si prevede raggiungere i cinque milioni di residenti. Nel contempo sono stati e sono tuttora in continuo aumento gli ingressi quotidiani nella città, sia per il lavoro e lo studio, sia per rapporti con le aziende (a causa dell'alta presenza di direzioni aziendali), sia per motivi temporanei come fiere, mostre, moda, ecc.. Inoltre esiste una quota non trascurabile di pendolarismo in senso contrario, in uscita

<sup>29</sup> Fonte: Camera di Commercio di Milano, Milano Produttiva 2006

da Milano verso i comuni della provincia, dove sono localizzate numerose aziende.

Altrettanto non trascurabile è la costante crescita della popolazione straniera residente nella provincia milanese che gioca un ruolo rilevante nel colmare le lacune aperte dai fattori demografici nella composizione della forza lavoro così come del mercato del lavoro locale. Infatti, l'impatto della manodopera immigrata sul mercato occupazionale locale è notevole sia nella sua dimensione quantitativa (160.000 lavoratori stranieri avviati negli ultimi quattro anni) sia in quella qualitativa (per il ruolo complementare e a volte sostitutivo rispetto alla manodopera nazionale avuto in alcuni settori produttivi e in alcune professioni) (Correra, 2006). Rispetto alla distribuzione territoriale, l'immigrazione straniera localizzata in Lombardia risulta fortemente accentrata nella provincia di Milano, la cui quota non è lontana dalla soglia delle 300mila presenze (se si considerano solo i residenti).

**Tab. 10** - Stima per tipologia di insediamento del numero di stranieri presenti nella provincia di Milano al 1° luglio 2006

Provincia	Tipologia di insediamento			
	Residenti	Regolari non residenti	Irregolari Minimo	Irregolari Massimo
<b>Milano</b>	279,8	21,6	77,4	97,7
<b>Capoluogo</b>	148,4	7,6	37,0	47,5
<b>Altri comuni</b>	131,4	14,0	40,4	50,2
<b>di cui Monza B.</b>	34,2	3,3	9,4	12,9
<b>Lombardia</b>	663,4	44,8	129,6	173,9

Fonte: Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Rapporto 2006. Gli Immigrati in Lombardia

Rispetto all'area di provenienza degli stranieri presenti nella provincia di Milano, le stime del 2006 confermano il primato degli asiatici, con 103-107mila presenze, al secondo posto per importanza si collocano le provenienze dall'est-europeo, con 94-99mila presenze, seguite da quelle latinoamericane (87-91mila), quindi dai nord-africani (75-

78mila) ed infine dagli “altri africani” (circa 21-23mila).

**Tab. 11** - Stima degli stranieri presenti nella provincia di Milano al 1° luglio 2006 secondo la provenienza - Migliaia di unità

	<i>Area di provenienza</i>										<i>Totale</i>	
	<i>Est Europa</i>		<i>Asia</i>		<i>Nord Africa</i>		<i>Altri Africa</i>		<i>America Latina</i>			
	<i>Min.</i>	<i>Max</i>	<i>Min.</i>	<i>Max</i>	<i>Min.</i>	<i>Max</i>	<i>Min.</i>	<i>Max</i>	<i>Min.</i>	<i>Max</i>	<i>Min.</i>	<i>Max</i>
<b>MI prov.</b>	93,7	98,5	102,8	107,5	74,1	78,2	21,5	23,5	86,7	91,4	378,8	399,1
<b>Milano</b>	27,5	29,3	70,6	73,4	37,3	39,6	10,5	11,5	47,2	49,7	193,0	203,5
<i>Altri c.</i>	66,2	69,2	32,3	34,1	36,8	38,6	11,0	12,0	39,5	41,7	185,8	195,6
<i>M.-Br.</i>	16,4	17,5	8,2	8,8	10,0	10,6	3,2	3,7	9,1	9,8	46,9	50,4
<b>Lomb.</b>	259,6	272,0	193,2	202,4	180,5	189,9	80,9	86,5	123,7	131,5	837,9	882,2

Fonte: Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Rapporto 2006. Gli Immigrati in Lombardia

Conseguenza inevitabile della forte presenza di stranieri nel territorio milanese è il problema della civile e rispettosa convivenza tra culture diverse che solleva tensioni sociali anche provocate dalla maggiore integrazione nei mercati globali e dall'innalzamento degli standard della concorrenza: infatti, se da un lato, cresce il segmento della manodopera ad alta qualificazione (Milano è di gran lunga la città italiana che detiene la quota maggiore di addetti laureati) ed aumenta la concentrazione della ricchezza; dall'altro cresce la povertà, il lavoro precario, e i problemi legati all'integrazione degli immigrati.

L'integrazione è però un processo ambivalente: da un lato, limita i conflitti e rende più fluida la vita sociale ma, dall'altro, rischia di favorire la stasi e la conservazione (Magatti, 2005). In particolare, il capoluogo lombardo sembra subire gli effetti impreveduti di un modello di integrazione statica a causa di due fenomeni specifici. Il primo è il preoccupante profilo demografico (non solo della città in senso stretto, ma anche della macroregione che gli gravita attorno). Infatti, Milano è sempre più una città che ha gravi problemi di invecchiamento e solo adeguate politiche pubbliche possono invertire questa tendenza: la questione della casa, la gestione collettiva della flessibilità e della mobilità, l'attrazione di giovani dall'Italia e dal

mondo, sono tutti temi importanti che dovrebbero essere approfonditi. Ad ogni modo, resta il fatto che non si può rimanere una realtà dinamica, in grado di sostenere la competizione globale, se, oltre alla connessione con le reti, non si garantisce la riproduzione delle persone e dei gruppi che la abitano. Il secondo fenomeno è la modificazione del panorama umano della città dovuta appunto all'arrivo degli immigrati stranieri. In linea con quanto è accaduto nel resto d'Italia, Milano ha pragmaticamente puntato sull'integrazione economica, offrendo ai nuovi arrivati la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro. Negli ultimi anni si è persino registrato un significativo aumento dell'imprenditorialità etnica. E tuttavia, l'impegno sui temi della cittadinanza sociale è stato solo episodico e discontinuo. Basti pensare alla questione degli insediamenti abitativi, all'ingresso dei bambini nelle scuole, ai tanti problemi di discriminazione lavorativa. Il risultato è il diffondersi di una percezione collettiva dell'immigrazione come problema e non come risorsa. Secondo Magatti (2005), il problema maggiore è che nonostante la sua elevata connettività funzionale ed economica, Milano fatica a interiorizzare l'idea che la contaminazione della cultura locale è essenziale per aprirsi verso l'ambiente esterno e per rendere più agevole l'arrivo e l'affermazione di nuovi gruppi sociali. Il fare dell'integrazione un punto di forza rischia di diventare una debolezza quando essa si riduce alla salvaguardia della milanesità, alla conservazione delle gerarchie sociali locali, al timore della contaminazione e dell'innovazione (Magatti, 2005). Per rimanere agganciati alla rete globale non è sufficiente sapere trattare informazioni complesse e altamente formalizzate, occorre anche essere capaci di gestire il pluralismo culturale e di creare un ambiente aperto e disponibile alla diversità.

Per questa ragione, secondo Magatti (2005) è necessario rivedere il modello integrativo di Milano, accrescendo il suo grado di metropolitaneità, in termini non solo funzionali, ma anche sociali e



culturali. Un tale risultato può essere perseguito lavorando contemporaneamente su diversi versanti della vita sociale e culturale del luogo.

Il primo è quello che punta a favorire l'affermazione delle nuove generazioni nei diversi campi delle professioni, della ricerca e della cultura. Per fare questo bisogna valorizzare il patrimonio di università di cui la città dispone, avviare una decisa politica volta a rendere Milano una piazza internazionale per la formazione di alto livello in grado di attrarre studenti stranieri. Questo aspetto, a differenza di altre città europee, è attualmente assai critico per Milano (e per l'Italia nel suo complesso) e il punto è particolarmente delicato se si considera che l'innovazione è oggi sempre più il prodotto di capitale umano con forti caratteristiche di internazionalità. Moltissime dinamiche avanzate si avvalgono di apporti di capitale umano proveniente da diverse parti del mondo e non si è molto lontani dal vero quando si sostiene che un programma di innovazione oggi non può prescindere da un'offerta internazionale di capitale umano. Gli studenti stranieri, anticamera della localizzazione di capitale umano straniero, sono oggi a Milano molti meno che nelle principali aree metropolitane in Gran Bretagna, Francia e Germania, oltre naturalmente che negli Usa. In questo senso, l'attrazione di studenti e capitale umano straniero è una delle priorità dell'area milanese, sia da parte del sistema accademico che di quello produttivo. D'altra parte, ciò richiede interventi sistematici per accrescere l'attrattività dell'area, ivi compresi interventi edilizio-residenziali per una comunità di individui particolarmente sensibili alla qualità della vita nelle aree in cui risiede. Ancora oggi, quindi, Milano non riesce ad attrarre studenti da altri paesi e dispone di un'offerta formativa tutta rivolta a studenti italiani. E invece, il sistema formativo è un formidabile investimento che produce i suoi effetti nel medio termine, dato che il momento della formazione universitaria rimane importante nelle biografie professionali e costituisce poi una

straordinaria occasione di creazione di *network* relazionali che vengono abbondantemente utilizzati nel corso della carriera lavorativa.

Il secondo versante è quello che mira a rafforzare la capacità di attrazione di persone ad elevata potenzialità. Per far questo occorre – come già evidenziato precedentemente - lavorare per elevare la qualità della vita, che costituisce uno dei parametri cruciali nel determinare le decisioni di localizzazione delle imprese, delle famiglie, degli individui. L'insufficiente attrattività di Milano - che fa registrare standard di qualità della vita, disponibilità di servizi, accessibilità abitativa, mobilità assai più bassi di tante altre grandi città – limita l'interesse nei suoi confronti di quelle popolazioni giovani e cosmopolite che costituiscono una delle miniere creative della contemporaneità.

Infine, il terzo versante è quello della compatibilità della vita familiare con il modello di sviluppo dell'area. In questa fase, occorre creare le condizioni non per difendere la famiglia che c'è, ma per favorire la nascita di nuove famiglie e per migliorare la qualità della sua esistenza.

Alla luce di tutto ciò, si può affermare che si è di fronte a una città che è cambiata e sta cambiando profondamente nella sua struttura (economica, sociale, culturale) e nelle sue dimensioni. Una città che da sola non può essere considerata, come di fatto è, una regione urbana popolata da quasi 4 milioni di abitanti e da un numero impressionante di imprese e di lavoratori.

Inoltre, a differenza di altre capitali, Milano si è sviluppata verso una particolare fisionomia urbanistica con un sistema policentrico, che si discosta sia da quello monocentrico di Roma e di molte città italiane, che da quello policentrico, ma "centripeta", di Londra o Parigi. Nel suo sviluppo l'intero sistema territoriale ha dovuto da un lato considerare l'autonomia storico-economica delle città minori e dall'altro l'esistenza di una forte interazione da un punto di vista

urbanistico ed economico. Tale dinamica ha provocato un insieme di trasformazioni economico-produttive e sociale-culturali, di mutamenti e di nuove stratificazioni sociali e professionali (compresi livelli di povertà prima sconosciuti).

## **6.2 Nodo funzionale della rete globale**

Milano non può essere considerata semplicemente come un territorio cittadino definito da una precisa circoscrizione amministrativa e neppure solo come uno spazio economico-produttivo territorialmente delimitato. Bisogna considerare questa città come un agglomerato relazionale e funzionale che si estende ben oltre i confini fisici (Bassetti, 2007).

Considerare, quindi, Milano come un nodo funzionale della rete globale sembra la prospettiva di analisi più efficace, quella cioè che permette di capire la natura del mutamento in parte già avvenuto e in parte ancora in corso nel capoluogo lombardo, che non si limita a misurare come cambia il peso dei vari settori economici (primario, secondario, terziario), né di come cambia il ruolo dei diversi poteri politici-amministrativi (il Comune, la Provincia, la Regione).

Nello specifico, le ragioni della forza economica milanese come nodo funzionale sono essenzialmente due. La prima è l'assenza di un eccesso di specializzazione e la creazione un sistema altamente complesso e diversificato in grado di calamitare un elevato numero di flussi e risorse. Infatti, la struttura economica di Milano è polisettoriale, diversificata, de-specializzata, terziarizzata e ancorata al settore manifatturiero, dove ci sono alcuni settori strategici (come, ad esempio, le telecomunicazioni o il design). La seconda ragione è che la polisettorialità dell'area milanese è associata non solo alla densità, ma anche alla qualità media delle sue attività economiche.

Indubbiamente, la trasformazione degli ultimi due decenni ha modificato profondamente la posizione di Milano nel quadro del sistema economico internazionale. Nel suo sforzo di rafforzamento, il

sistema industriale ha progressivamente abbandonato la grande città e la grande fabbrica per spostarsi verso i piccoli centri e la piccola dimensione, dando vita ad una forma originale di capitalismo molecolare. L'apparato industriale, che rimane comunque uno dei punti di forza del capitalismo dell'Italia Settentrionale, si è diffuso, lasciando a Milano il sistema dei servizi alle imprese - legato strettamente al settore manifatturiero - e le componenti tecnologicamente più avanzate della filiera produttiva. In sintesi, tre sono i caratteri distintivi che oggi qualificano il nodo di Milano dal punto di vista funzionale (Magatti, 2005):

- 1) è un importante mercato, cioè un luogo di scambio e intermediazione di beni e servizi. Questo primo aspetto è in continuità con la tradizione storica della città, che ha sempre potuto avvantaggiarsi della sua posizione geografica e che, essendo dotata di una piattaforma economica di dimensioni sufficientemente grandi, può continuare a essere un polo di attrazione su scala macroregionale. Inoltre, essersi dotata di alcune infrastrutture strategiche (Malpensa e Fiera) le consente di poter partecipare ai grandi flussi degli scambi globali;
- 2) è un centro di servizi avanzati per le imprese. Come altre città globali, Milano presenta una concentrazione particolarmente elevata dei servizi tipici della rete globale: società di consulenza, studi legali, società finanziarie, *marketing* e pubblicità. La funzione svolta da Milano è duplice: da un lato, essa fornisce tutti quei servizi di intermediazione che sono indispensabili per permettere al sistema delle piccole e medie imprese del nord Italia di accedere ai mercati globali; dall'altro lato, il nodo lombardo si configura come il luogo nel quale molte imprese e società straniere decidono di localizzare uffici e filiali per tenere i contatti con le aree economiche che vi gravitano intorno;
- 3) è un'area d'eccellenza tecnologico-scientifica. Ciò è evidenziato da un'elevata quota di addetti nei settori *high-tech* e di occupati

laureati, la presenza di numerosi centri di ricerca pubblici e privati, l'eccellenza delle sue università, il consistente numero di brevetti. In realtà, questa caratteristica nasce dal combinarsi di due elementi: il primo è la forte tradizione manifatturiera dell'area milanese, che è ancora oggi tratto distintivo della città; il secondo è dato dall'alta concentrazione di ricercatori nelle imprese private e nelle università. L'eccellenza di Milano è spiegata dal fatto che la densità delle attività di questo comparto è accompagnata da un'elevata qualità e da una straordinaria intersettorialità.

Questi tre elementi contribuiscono a spiegare le ragioni che portano a definire Milano come uno dei primi dieci nodi a livello mondiale. Dopo New York e Londra, che costituiscono il cuore dell'economia globale e che si piazzano a grande distanza da tutte le altre, Milano fa parte, insieme a Parigi, Hong Kong, Tokio, Singapore, Francoforte, Los Angeles, Chicago, del nucleo centrale del sistema economico contemporaneo. Naturalmente, Milano si piazza molto più indietro rispetto ad altri parametri come la dimensione territoriale, il tenore di vita, la ricchezza prodotta, il PIL pro-capite e il numero di passeggeri del trasporto aereo, tutti parametri rispetto ai quali ci sono città ben più importanti. E tuttavia, rispetto al grado di partecipazione della città ai flussi dell'economia globale in base a servizi quali centri direzionali, studi legali, attività di consulenza, servizi pubblicitari, media, ecc., Milano è, a tutti gli effetti, uno dei nodi più importanti.

Ulteriori analisi mostrano altresì che Milano non ha una spiccata base regionale o continentale e le sue interconnessioni non risultano sbilanciate su un'area geografica particolare. Milano - come New York - è aperta a 360 gradi, sia settorialmente sia spazialmente. Per quanto si debba considerare uno dei pilastri dell'economia europea, Milano dialoga direttamente con Londra e New York e, anche da questo punto di vista, la città lombarda ha una proiezione davvero globale. Si può quindi affermare che l'elemento che distingue Milano non è tanto l'alta concentrazione di potere capitalistico globale,

quanto piuttosto l'elevato livello di connettività (Magatti, 2005): sono i legami con le altre città globali, misurati dall'intensità degli scambi e dei flussi in entrata e in uscita, a risultare particolarmente stretti.

Come precedentemente affermato, Milano, città globale dove si incrociano conoscenza globale e locale (*glocale*), è un nodo caratterizzato da alcune funzioni specifiche d'eccellenza che ne evidenziano il carattere metropolitano. Secondo la ricerca "Milano e le sue porte" coordinata da Perulli, i flussi (di conoscenze, informazioni, merci, servizi e naturalmente di persone) della città globale, passano attraverso "porte" che riflettono le principali funzioni strategiche. Le "porte" della *global city-region* milanese possono essere così sintetizzate:

- la logistica e i trasporti;
- il sistema aeroportuale;
- la moda e il design;
- la ricerca e l'innovazione;
- le università;
- il sistema fieristico.

Da questa sintetizzazione è palese che Milano non può più limitarsi a pensarsi solo come città italiana, ma ha il problema di collocarsi in uno scenario più vasto e aperto; Milano deve essere vista non come la locomotiva dell'economia italiana, ma come la porta di accesso e di collegamento, il punto di connessione tra il sistema delle imprese della penisola - specie quelle settentrionali - e il mondo intero. Milano è il mercato attraverso cui passano non solo le merci e le persone, ma anche la conoscenza e l'informazione; è il luogo dove si realizza l'innovazione e dove sono accessibili quei servizi necessari per entrare nei circuiti globali. Senza contare che la diffusione e l'integrazione dell'economia milanese rimangono significative con le regioni del nord (e del nord ovest in particolare), oltre che con l'intero paese: ben il 40% dei dipendenti delle imprese milanesi ha una localizzazione

extraprovinciale (di cui il 33% oltre il raggio di 275 km). Dunque, l'integrazione con l'economia italiana rimane significativa, ma Milano ha il problema di tenere il passo delle altre città globali, senza essere eccessivamente penalizzata dalle lentezze del sistema economico-produttivo ma anche politico-istituzionale nel resto del Paese. Allo stesso tempo, migliorare l'integrazione tra Milano e il resto d'Italia costituisce un fattore di rafforzamento del nodo globale, che può acquisire così maggior equilibrio e più stabilità.

Milano deve oggi essere quindi considerata in un quadro più ampio e complesso, ben oltre i confini nazionali. In particolare, il capoluogo lombardo si avvantaggia del fatto di godere di una posizione unica, punto nevralgico definito dalla sovrapposizione di tre grandi direttrici di sviluppo: l'Europa continentale e settentrionale; l'est Europeo; il Mediterraneo (Magatti, 2005).

In rapporto all'Europa a quindici (quella continentale e settentrionale), Milano costituisce il vertice meridionale del quadrilatero centrale dell'Europa economica: da una parte c'è Londra che sta al vertice settentrionale, a ovest Parigi, mentre a est domina l'asse tedesco con al centro Francoforte, affiancata da Monaco e Zurigo da una parte e Amburgo con Amsterdam dall'altra. Milano è il vertice inferiore e consente di tenere unita la parte a sud delle Alpi con il resto dell'Europa. Con il 18% dell'area fisica, questa quadrilatero raccoglie il 41% degli abitanti e il 48% del PIL della UE a quindici. Dunque Milano è a tutti gli effetti collocata nel nucleo centrale della struttura economica europea rispetto alla quale gioca un ruolo di assoluto primo piano.

La seconda direttrice è quella che si sviluppa lungo il corridoio est-ovest, che va da Barcellona, passa per Torino, Trieste, i Balcani e arriva fino a Praga e Mosca. L'allargamento dell'UE avvenuto nel 2004, e proseguito nel 2007, rafforza, almeno in termini potenziali, questa dorsale, di cui Milano costituisce uno dei pilastri portanti, vero e proprio baricentro dotato di sufficiente traino politico e peso

economico.

Infine, la terza proiezione è quella che guarda al Mediterraneo, di cui Milano è il vertice più settentrionale. Anche in questo caso, le potenzialità sono enormi, anche perché risulta evidente che Milano non ha concorrenti né sotto le Alpi né in tutta l'Europa meridionale. E tuttavia, trattandosi di aree attraversate da grandi travagli politici e nelle quali si è ancora alla ricerca di assetti stabili, l'incertezza rimane ancora molto alta. Ciò non toglie che Milano possa davvero costituire il nodo di riferimento per lo sviluppo economico dell'intera area, estendendo ulteriormente la propria sfera di influenza.

Per concludere, Milano si ritrova ad occupare una posizione strategica grazie alle connessioni internazionali e alla qualità dei servizi di cui dispone. Ma è chiaro che, in un quadro in così instabile e in così rapida evoluzione, tale sovrabbondanza di proiezioni spaziali è insieme una straordinaria risorsa e un fattore di alto rischio. Per questo, è quanto mai importante che Milano si doti di una consapevole strategia di rafforzamento del proprio collocamento macroregionale, condizione necessaria per stabilizzare il proprio ruolo come nodo portante della rete globale.

### **6.3 Forma urbana e organizzazione istituzionale**

Milano, città che sta nel mezzo del territorio padano che si distende su un'area molto vasta, è una realtà che si propaga funzionalmente così che sarebbe un errore continuare a farla coincidere con i confini amministrativi del Comune e della Provincia. Siamo di fronte ad una forma urbana originale - una città di città - ma, pur essendo una città globale, non è una megalopoli e la sua popolazione è ben lontana dal raggiungere i 10 milioni di abitanti.

Nel corso degli ultimi decenni Milano si è espansa al punto che l'identificazione con il territorio comunale risulta, anche dal punto di vista degli insediamenti abitativi, alquanto arbitraria (Magatti, 2005). Infatti, mentre fino agli anni Sessanta, Milano si poteva ancora



pensare come soggetto unico e spazialmente definito, oggi il territorio vive di una pluralità di soggetti. È stata soprattutto la crescita dei comuni limitrofi (in termini dimensionali e di capacità di autogoverno), oltre che il potenziamento di alcune soggettività funzionali, a modificare la situazione.

Infine, Milano è popolata da una molteplicità di *city users*: oltre ai residenti, la città è vissuta da chi ci viene per lavoro, per studio, per affari, per turismo, per consumo o per utilizzare un servizio o cogliere un'occasione. Ovviamente, far convivere queste diverse popolazioni - che hanno interessi, esigenze, orari, età, modi di vita assai differenti - è uno dei problemi maggiori della forma urbana di cui Milano è il prototipo. E infatti, da qui nascono molte delle sue disfunzioni e dei suoi conflitti, oltre che molti dei suoi problemi di governo.

In realtà, non si può capire che cosa è oggi Milano se non la si considera contemporaneamente come un nodo funzionale di connessione con la rete globale e come il cuore di un arcipelago funzionalmente integrato e densamente popolato, punteggiato di città e comuni dotati di un'ampia autonomia amministrativa e radicati in profondi sentimenti di appartenenza locale (Magatti, 2005).

Ciò dà luogo a una forma urbana, con i tratti tipici di una *city-region*, le cui propaggini raggiungono Torino a ovest, Genova e Rimini a sud, Trieste a est.

Purtroppo, la complessità della forma urbana di Milano è un dato che, nella rinvigorita discussione politica e istituzionale sulle città metropolitane, continua ancora ad essere troppo vincolata (e spesso ridotta) al tema dei suoi confini.

Ma quando si assume la logica del nodo, allora il discorso deve cambiare, perché i nodi non obbediscono a rigide divisioni territoriali e amministrative, ma si strutturano in base alle relazioni che stabiliscono, alle funzioni che ospitano e alle interdipendenze che attivano. La loro esistenza non dipende tanto dalla determinazione di uno spazio, quanto dalla capacità di mantenere attive le connessioni

interne e di arricchire quelle esterne.

Ad ogni modo, pur essendo l'istituzione delle Città Metropolitana (così come è prevista dalla vigente normativa) probabilmente poco idonea a soddisfare le esigenze di un nodo funzionale quale Milano è, il dibattito su come costituire l'area metropolitana, su quale debba essere e con quale governo, si è sviluppato anche nell'area milanese.

Infatti, nel corso degli anni Novanta a seguito dell'approvazione della legge 142, nonostante si sia agito in modo inconcludente, la società milanese e le istituzioni a partire dal Comune di Milano hanno operato per tentare di realizzare il governo metropolitano del territorio. Inizialmente è stato istituito il P.I.M. (Piano Intercomunale Milanese) dai comuni interessati per definire modalità e compiti degli stessi all'interno di una politica a livello sovracomunale. Subito dopo, nel 1992 sia la Regione che la Provincia hanno elaborato le prime ipotesi per l'area metropolitana di Milano: quella della Regione prevedeva che l'area metropolitana coincidesse con l'attuale provincia, escluso il Lodigiano, coordinata da un "supersindaco" e che il comune di Milano fosse suddiviso in sei municipalità, ognuna con il suo sindaco; quella della provincia ipotizzava una città metropolitana divisa in cinque subsistemi territoriali:

- area centrale, con Milano e 34 comuni della prima cintura;
- cintura agricola del sud, comprendente i centri del triangolo Peschiera/Borromeo/Melegnano/Abbiategrasso;
- area nord-est, con i comuni del Vimercatese;
- Brianza milanese, compresa tra le statali Comasina e Valassina;
- nord-ovest milanese, con la zona del Sempione e il Gallaratese fino a Malpensa.

Negli ultimi anni, nell'area milanese il dibattito si è riaperto in modo molto vivace sia in coincidenza con l'istituzione della provincia di Monza-Brianza, poiché molti sostenevano l'inutilità di tale atto a fronte dell'istituzione del governo metropolitano che comprendesse

tutta quell'area, sia anche successivamente a questa istituzione per far fronte alla perdita di un'area molto attiva.

Nel corso degli anni le proposte per la delimitazione dell'area sono state molteplici. L'idea più semplice è quella che prevede la coincidenza dei confini dell'area con quelli della provincia, così come sostenuto anche a livello nazionale dall'UPI (Unione delle Province Italiane) e come realizzato in alcune aree metropolitane (come, ad esempio, quella bolognese). Un'altra forte impostazione per l'area metropolitana di Milano è quella che ipotizza la creazione di una grande città che inglobi al suo interno non solo il capoluogo, ma anche i comuni ai confini, prevedendo così il superamento della dimensione comunale in tutta l'area vasta. La città con poteri "commissariali", invece, viene definita come il coordinamento tra i comuni con l'avvio di politiche a livello sovracomunale o considerando il comune di Milano nel suo complesso o, invece, prevedendo la suddivisione di Milano in distinte municipalità, ciascuna separatamente rappresentata nella dimensione dell'area metropolitana. In forte contrapposizione alla prima ipotesi c'è anche l'impostazione che prevede lo scioglimento della Provincia di Milano con il trasferimento di tutte le funzioni e le risorse al governo metropolitano il quale acquisisce anche alcuni poteri, funzioni e risorse della Regione. Infine, è stata avanzata anche l'idea di creare un tavolo permanente tra Comune, Regione e l'attuale Provincia, coinvolgendo di volta in volta i vari Comuni interessati alle diverse infrastrutture per affrontare insieme i problemi di grande scala, che però ancora oggi non è stato realizzato.

Nonostante, però, l'area metropolitana non sia stata definita e non esistano punti di convergenza tra le diverse ipotesi è vero, tuttavia, che nella regione urbana milanese sono già in atto pratiche di governo metropolitano che possono costituire una base di partenza. Inoltre, l'importante dibattito avvenuto nel corso di questi anni, e maggiormente dinamico proprio nell'ultimo anno, mostra come

l'insieme delle trasformazioni economiche e dei mutamenti sociali avvenuti nell'area milanese imponga, con maggior forza che in passato, la realizzazione di una qualche forma di città e governo metropolitano.

In pratica, nonostante l'area di Milano non sia stata definita con una legge regionale e non ci sia accordo sui confini territoriali, spesso si assume la coincidenza tra l'area metropolitana e la provincia così come sostenuto anche dalla stessa Provincia. Peraltro, la Provincia è anche riconosciuta da tutti gli interlocutori come istituzione in grado di portare avanti politiche di interesse sovracomunale, proprie dell'area metropolitana. La Provincia di Milano ha, infatti, apportato contributi significativi in materie di sua competenza quali il lavoro, lo sviluppo economico, i trasporti, l'ambiente, la viabilità, ma anche in tematiche civili e sociali di ampio respiro, più tipiche di una grande metropoli, come la salute dei cittadini, la casa, gli immigrati. Infatti, se da un lato l'apparato politico-istituzionale mostra la caduta della capacità decisionale delle istituzioni pubbliche con l'incertezza di "chi deve fare che cosa", secondo alcuni osservatori del fenomeno, la Provincia appare l'unica istituzione capace di governare un'area così vasta, candidandosi come l'elemento di *governance* della propria area metropolitana.

A sostegno di come sia una necessità, ormai percepita anche dagli stessi cittadini, arrivare al più presto a creare un ente di governo dell'area vasta, è interessante segnalare, anche se non costituisce un livello di governo, la creazione nel luglio del 2005 dell'«Associazione per la Città metropolitana» da parte di consiglieri provinciali, parlamentari e di undici sindaci dell'*hinterland*, di tutti gli schieramenti politici. A seguito di questa iniziativa è stato proposto uno statuto per la città metropolitana, al fine di rinnovare la missione di una Grande Milano all'insegna della valorizzazione delle risorse, della democratizzazione dei poteri, della garanzia dei diritti di cittadinanza.

Come già accennato, nell'area metropolitana milanese si sono sviluppate un gran numero di esperienze volontarie ed informali di cooperazione a scala sovracomunali, attraverso l'attivazione di strumenti informali e volontari, che si candidano a livelli di *governance* sorti dal basso (*bottom up*).

In tal senso va vista l'iniziativa, promossa dalla Provincia di Milano e sorta per favorire il governo dell'area metropolitana, che ha portato alla nascita dell'«Agenzia Sviluppo Nord Milano» (ASNM), un'agenzia di sviluppo locale che dal 1996 ha promosso e gestito, in collaborazione con le amministrazioni locali di Milano nord (Sesto San Giovanni, Cologno Monzese, Cinisello Balsamo e Bresso), la reindustrializzazione e il rilancio produttivo del territorio, e nel 2005 è diventata la nuova «Agenzia di Sviluppo Milano Metropoli», un'agenzia per la promozione economica dell'intera area metropolitana a cui possono partecipare tutti i Comuni dell'area metropolitana di Milano e gli altri enti interessati a promuovere lo sviluppo economico e sociale del territorio.

Significative sono anche le esperienze di coordinamenti istituiti tra diversi sindaci dei comuni di Milano sud, tra quelli della Brianza milanese, oltre all'avvio del patto territoriale dell'Alto milanese con centro a Legnano e con un forte ruolo di supporto tecnico da parte dell'Agenzia Euroimpresa. Tali pratiche di concertazione territoriale hanno sempre un carattere sovracomunale costruendo la geografia della politica e dei suoi confini territoriali e definendo così subaree. La Provincia, inoltre, ha attivato un'intesa tra Comune, Provincia e Regione per affrontare la questione della mobilità in una logica di sistema, riconoscendo che il governo metropolitano per la mobilità e i trasporti sia l'unico approccio possibile per dare risposte efficaci alla domanda di mobilità di una grande area urbana.

Ad ogni modo, l'organizzazione istituzionale dell'area metropolitana milanese non può essere valutata e regolata senza considerare la dimensione funzionale di Milano nella regione. La Lombardia deve,

infatti, definire una strategia territoriale in grado di integrare, rendere coese e competitive le diverse realtà economiche lombarde che in diverso modo si trovano a cooperare tra loro ed a concorrere alla crescita di Milano, per competere con altre realtà nazionali e internazionali.

Secondo Manca (1994) l'organizzazione territoriale che serve a Milano per essere competitiva e, ancora prima, vivibile non può certo essere un modello di grande città monocentrica; si dovrebbe piuttosto pensare a una città riorganizzata intorno a una pluralità di centri che ospitino attività decentrate, qualificate e qualificanti, secondo un disegno multipolare capace anche di raccogliere e valorizzare ciò che già vi è di fecondo e di potenzialmente ricco. E si dovrebbe adottare una progettazione urbana che orienti ed asseconi la localizzazione di attività e funzioni in grado di divenire nel tempo veri e propri poli di attrazione.

In definitiva, Milano è il nome con cui la comunità economica internazionale indica un'area ampia ad alto sviluppo economico, dove sono presenti attività e funzioni di eccellenza. La città o il comune e forse anche la provincia non corrispondono a questa realtà.

Milano, quindi, patisce, proprio per il suo ruolo e il suo potere economico, forse più di altre città, la mancata realizzazione della Città Metropolitana, livello istituzionale indispensabile per la pianificazione ed il governo delle grandi realtà urbane. Ma il progetto dell'istituzione della città metropolitana (iniziato con la L. 142/90, fino al Codice delle Autonomie attualmente alla discussione) è un esempio di come sia fallimentare ostinarsi a voler partire, per governare una città come Milano, dai confini del territorio; bisognerebbe invece partire dalle funzioni e dai flussi tra le diverse realtà interne ed esterne all'area per arrivare poi ad una loro composizione. Quindi, nonostante sia evidente che Milano non è più contenuta nel suo Comune, la risposta non sta tanto nel ridefinire i confini. Partire dalle istituzioni, invece che dai problemi concreti e

dalle dinamiche processuali in atto, non fa altro che compromettere l'identificazione di una soluzione e la sua implementazione.

#### **6.4 Governare un nodo globale**

Milano dispone di livelli qualitativamente e quantitativamente elevati di connessione e innovazione pur nella difficoltà di mantenere le posizioni acquisite. Proprio le difficoltà insorte negli ultimi anni sono uno stimolo ulteriore per mettere mano a quella che è la debolezza maggiore di Milano, che deriva da un evidente deficit di flessibilità istituzionale (Magatti, 2005). Nonostante un parziale quanto innegabile recupero di efficienza, il sistema decisionale di Milano è ancora oggi inadeguato. La questione del governo e delle istituzioni è difficile perché a tema non vi è solo il cosa fare, ma anche il come farlo.

Il nodo (quale Milano è) non è una realtà statica. Trattandosi di un campo di forze, il suo successo non dipende dall'ordine della sua struttura interna, ma dalla capacità di trasformare e di modificare di continuo i confini ed i rapporti interni ed esterni. In sostanza si tratta di ripensare la stessa dimensione istituzionale, al fine di renderla più coerente con la natura di nodo che Milano è andata assumendo nel corso degli ultimi anni. Rispetto ad un sistema così complesso, il governo ha fundamentalmente il compito, partendo dalla piena consapevolezza del potenziale umano, sociale, tecnologico, economico di cui Milano dispone, di contribuire a creare le condizioni percettive e procedurali più adatte per una migliore autoorganizzazione del nodo.

Detto questo, Magatti (2005) ritiene che bisogna ridefinire dell'agenda pubblica e individuare gli elementi principali che definiscono la cornice entro la quale possono essere perseguite politiche per il potenziamento del nodo globale. In particolare bisogna:

- promuovere la segmentazione funzionale del nodo, rafforzare cioè quelle funzioni che qualificano il nodo Milano nel mondo e lo

rendono riconoscibile, ma anche lavorare per aumentare il grado di connessione del sistema, favorendo al massimo la differenziazione interna, che costituisce un fattore di sviluppo. Il che comporta la capacità di guardare in modo nuovo i problemi della città e muoversi verso:

- un ulteriore allargamento spaziale del nodo mediante una politica di alleanze *glocali* allo scopo di rafforzarne identità, specializzazione e dimensione;
  - un miglioramento della dotazione infrastrutturale necessaria per far funzionare il nodo al proprio interno;
  - un'ulteriore attenzione nei confronti dell'innovazione e la sua maggiore integrazione con le attività imprenditoriali.
- favorire la circolazione delle *élites* e il ricambio generazionale. Milano è una città ancora molto poco integrata dal punto di vista sociale e culturale, per di più con un'immagine non appropriata della sua attuale identità. È necessario lavorare per far emergere dall'interno e per attrarre dall'esterno forze sociali nuove, portatrici di visioni e pratiche innovative. Per far questo, si possono individuare alcuni ambiti sui cui intervenire:
    - in campo economico, il sostegno alla nascita di filiere di nuove imprese nei settori ad alta tecnologia, anche in collaborazione con le facoltà scientifiche;
    - in campo culturale, la creazione di maggiori spazi e occasioni per i movimenti artistici, letterari, ecc., che si presentano con caratteri rivoluzionari rispetto alla tradizione, attivando canali attraverso cui sia possibile far emergere il meglio del nuovo che si produce ai margini;
    - in campo scientifico, la mobilità dei cervelli sia in uscita - dove peraltro esiste una certa tradizione - sia in entrata - attirando studenti nei corsi avanzati e nei dottorati oltre che nei centri di ricerca e di produzione;
    - in campo sociale, favorendo il riconoscimento dei nuovi gruppi



sociali e professionali, anche trovando il modo di superare i blocchi creati all'interno dei canali di rappresentanza più consolidati.

- soddisfare le esigenze funzionali, la cura del luogo e delle popolazioni che la abitano. Le questioni sociali ruotano attorno ai due temi della forma urbana e dello squilibrio demografico. Milano, in confronto alle altre città globali, garantisce un discreto livello di integrazione sociale sia perchè è dispersa su un territorio vasto e dotato di organizzazione sociale autonoma, sia perchè ha finora potuto limitare il grado di eterogeneità culturale. Nell'attuale situazione, è difficile pensare che si possa procedere su questa strada per almeno due ragioni: la prima è che il trend demografico minaccia seriamente la crescita; la seconda è relativa alle conseguenze della crescente immigrazione. L'obiettivo deve dunque essere quello di costruire un nuovo equilibrio che, senza rinunciare al valore dell'integrazione sociale punti a dinamizzare la vita sociale. Per far questo è necessario:
  - flessibilità come scommessa centrale per lo sviluppo. Milano dovrebbe perseguire l'obiettivo di trovare una compensazione tra le esigenze del sistema delle imprese e la pressione che oggi grava sulla famiglia, pressione che costituisce uno dei fattori più importanti della crisi demografica in corso;
  - integrazione degli immigrati, vero banco di prova non solo per riuscire a garantire anche in futuro elevati livelli di coesione sociale, ma anche per evitare un ripiegamento localistico della cultura del luogo;
  - sostenibilità sociale dello sviluppo, promuovendo politiche abitative, dei trasporti, dei servizi, dell'ambiente;
  - *no-profit* come risorsa per una riorganizzazione del sistema della protezione sociale che sappia garantire insieme più efficienza e più equità.
- curare il posizionamento geopolitico di Milano e costruire alleanze

strategiche per lo sviluppo del nodo. Al fine di ridurre il grado di incertezza, Milano ha la necessità di dotarsi di una visione strategica dal punto di vista geopolitico e geoeconomico. In un'epoca in cui i quadri geopolitici e geoeconomici sono altamente instabili e mobili sarebbe altresì sbagliato pensare alle diverse proiezioni spaziali come alternative tra loro e ancora di più sganciare tali proiezioni dalla rete globale.

Ma per realizzare questi obiettivi è necessario avere più flessibilità istituzionale. È chiaro, infatti, che la stessa funzione di governo non può più essere fatta coincide con l'uno o con l'altro livello dell'amministrazione locale. La scala spaziale dei problemi non solo è più estesa, ma si è anche maggiormente articolata, per cui cambia al cambiare delle questioni considerate. Il traffico ha una scala, la ricerca ne ha un'altra, che a sua volta differisce da quella competitività del sistema industriale o dello smaltimento dei rifiuti. Lo spazio istituzionale e geografico non coincide più né col bacino economico né con l'organizzazione funzionale a cui Milano, nei fatti, fa riferimento. In più, Milano è l'epicentro di un sistema di interessi e di popolazioni molto eterogenee, che hanno identità e natura differenti e che chiedono al territorio servizi molto diversi.

Magatti (2005) sostiene la tesi per cui ragionare con la logica del nodo significa essere consapevoli del fatto che ci sono varie spazialità da considerare - quella del comune, ma anche quella regionale, del nord, dell'Europa - che tutti questi spazi sono importanti e negoziabili. Significa sapere che in questi spazi vi sono popolazioni, sistemi di interesse e problemi differenti. E che il tutto è tenuto insieme da una pluralità di funzioni strategiche e di infrastrutture che sono essenziali per far nascere, funzionare e tenere interconnesso il nodo al suo interno e con l'esterno.

Dentro questa cornice, il governo consiste nella capacità di gerarchizzare e coordinare, riducendo però al minimo l'uso del comando. Il governo di una città globale come Milano non può essere

pensato semplicemente secondo la logica del comando, cioè sulla regolazione politica. E questo perchè gli obiettivi da perseguire sono troppi, troppi instabili nel tempo e non tutti sotto il controllo di chi occupa posizioni formali di potere. Più che intervenire direttamente, più che creare nuove strutture, il governo consiste nel riuscire a tenere insieme e nel favorire i processi di coordinazione e di decisione.

Questa osservazione porta alla conclusione che la funzione di governo di un nodo globale consiste essenzialmente nella capacità di una pluralità di attori istituzionali e sociali di arrivare a prendere decisioni di interesse comune e di portarle poi rapidamente a compimento.

La maggior parte delle questioni che riguardano il nodo di Milano e il suo futuro (dalla casa alla sanità, dall'attrazione di capitali al potenziamento delle forze lavoro, dalla progettazione competitiva del territorio alla mobilità, dall'ambiente al nuovo polo fieristico, ecc.) possono trovare soluzioni avanzate (in grado cioè di generare altri problemi, altri progetti, altri rapporti e altre soluzioni) solo se si ridefiniscono le forme di governo che presiedono a questa nuova forma urbana. Il cuore del problema è il modo in cui viene curata l'interazione tra gli attori, creando un ambiente più favorevole alla cooperazione e all'innovazione. Solo in questo modo è possibile raggiungere quella flessibilità istituzionale di cui viene denunciata la mancanza.

Parlare di governo per processi significa essenzialmente capire che un sistema complesso come Milano richiede la capacità di costruire - e soprattutto continuamente aggiornare - una visione condivisa (ma non statica) della propria identità, del proprio futuro e degli obiettivi comuni che debbono essere perseguiti.

Solo quando le informazioni strategiche circolano e sono condivise, e solo quando vengono posti incentivi che premiano la cooperazione, si può sperare di ottenere forme flessibili di coordinamento tra una pluralità di attori pubblici e privati. Solo mediante questa continua

elaborazione collettiva si può sperare che i problemi siano posti e le decisioni prese in modo tempestivo, permettendo agli attori di autocollocarsi rispetto ad esse e rispetto alle decisioni degli altri attori.

Il punto è che, in una realtà complessa e altamente differenziata, dove convivono interessi diversi che fanno fatica a integrarsi, la cultura comune non può essere assunta a priori, ma deve essere una costruzione collettiva, che si realizza prima di tutto sviluppando gli spazi e le occasioni di dibattito pubblico.

Il rischio naturalmente è quello di moltiplicare all'infinito i luoghi di decisione e i tavoli di consultazione, generando una situazione caotica e iperconflittuale nella quale non si decide niente, con il risultato di una città bloccata. Per questo non ci si può limitare a richiamare la buona volontà di tutti. Realizzare un governo per processi è un obiettivo impegnativo, che deve essere perseguito costruendo concretamente, un passo dopo l'altro, le condizioni che lo possono rendere possibile.

Comunque, i processi di governo nella metropoli milanese hanno subito nel tempo delle trasformazioni e le modalità attraverso le quali sono state assunte le decisioni collettive a Milano negli ultimi decenni sono cambiate. Si può affermare che oggi si è giunti (o si mira a giungere) al *public policy making* innovativo (la *governance* dell'innovazione) che è la modalità attraverso la quale vengono decise ed attuate le più significative innovazioni, di processo o di prodotto, sul versante dei servizi, delle infrastrutture, delle politiche pubbliche. Per comprendere come si è arrivati a questa modalità decisionale bisogna partire dalla fine della ricostruzione (inizio anni Cinquanta) passare per all'avvento del secondo centro-sinistra (più o meno in contemporanea con le tensioni sociali della seconda metà degli anni Sessanta) e giungere alla crisi di Tangentopoli (1993).

Secondo Dente (2005) le tendenze strutturali che emergono da questo excursus sono sostanzialmente due.

La prima riguarda la verticalizzazione del *network*: governare Milano è un esercizio di *multilevel governance*, in cui sono coinvolti attori che si collocano a diverse scale territoriali. L'integrazione che va perseguita è, quindi, anche verticale e non solo orizzontale.

La seconda tendenza riguarda il fatto che la rappresentanza della società e dei cittadini passa oggi attraverso soggetti nuovi. La moltiplicazione delle identità individuali, la trasformazione della stratificazione sociale e la caduta delle ideologie hanno indebolito i partiti politici che non possono più essere i luoghi privilegiati di raccolta ed articolazione della domanda e di elaborazione delle politiche. La partecipazione popolare diretta è una risorsa preziosa per la soluzione di problemi localizzati, ma è del tutto incapace di affrontare questioni di scala maggiore. Il fatto nuovo è che la pluralizzazione delle reti di *policy making* vede, oggi, la mobilitazione del cosiddetto terzo settore. Pur nella loro enorme differenziazione - si va da gigantesche fondazioni bancarie ad associazioni di volontariato dalla fragile organizzazione - si tratta di soggetti, uniti da logiche di azione basate su professionalità ed attenzione ai valori, che vanno ad aggiungersi ai tradizionali soggetti portatori di interessi (le associazioni imprenditoriali, i sindacati, gli ordini professionali, ecc.) che pure continuano a costituire una parte rilevante delle reti decisionali.

Insomma, l'inizio degli anni Novanta ci consegna l'immagine di un sistema di *governance* che, pur mantenendo al centro le istituzioni, si allunga sulla dimensione verticale e si allarga su quella orizzontale.

Non va comunque dimenticato che Milano è sempre stata, se confrontata con città di rango eguale o inferiore, una città fortemente sotto-istituzionalizzata e sotto-governata. In definitiva tutte o quasi le "eccellenze" che esistono sono "accadute" in assenza di una politica pubblica vera e propria. Basti pensare al sistema moda, sempre alla ricerca di un suo museo, di una sua scuola, o al mondo del *design* - che ha ritrovato il suo splendore di un tempo grazie all'invasione della

città da parte del salone del mobile e alla nascita del distretto della grafica - per il quale le istituzioni hanno giocato un ruolo marginale. E ciò è valido non solo per le eccellenze private, che è naturale nascano “spontaneamente”, ma anche per la produzione di beni pubblici, quale indubbiamente è, ad esempio, la ricerca scientifica nel settore medico, campo nel quale istituzioni di grandissimo pregio come l'Istituto di Ricerche Farmacologiche «Mario Negri», l'Ospedale «San Raffaele», l'«Istituto Europeo di Oncologia» o il Centro Cardiologico «Monzino» sono nate per iniziativa privata e al di fuori di qualsiasi programmazione. Si tratta, del resto, di una vecchia tradizione milanese: il Politecnico stesso, come la Cattolica e la Bocconi, sono nati così.

Dente (2005) sostiene che questa scarsa istituzionalizzazione di Milano può portare, dal punto di vista del governo dell'innovazione a livello metropolitano, a tre criticità fondamentali:

- 1) il rischio di una stasi della progettualità: se non vi sono progetti di innovazione da realizzare e la politica è tutta giocata sul tamponamento delle emergenze, il miglioramento dei meccanismi di *governance* non è sufficiente per affrontare le questioni di sviluppo della metropoli;
- 2) la difficoltà di recuperare un rapporto con il centro (Roma o Bruxelles). Milano non sembra essere riuscita a sviluppare una propria dimensione nazionale che stia alla base dei suoi rapporti con lo Stato e l'Unione Europea. Il risultato è che frequentemente gioca in difesa di interessi locali. Il messaggio che sembra passare è semplicemente quello di rivendicare l'attenzione - e i denari - del governo nazionale per realizzare i propri progetti nel proprio interesse;
- 3) la caduta della già scarsa cooperazione orizzontale a livello metropolitano. La cooperazione tra i comuni dell'area non è mai stata straordinaria, ma era comunque ottenuta attraverso l'imperialismo del capoluogo. Un certo ripiegamento del Comune

di Milano e il rafforzamento dei comuni della cintura hanno reso più difficile e litigiosa la cooperazione. Può darsi che nel breve periodo si riescano a tamponare i problemi relativi alla casa, ai rifiuti o ai trasporti attraverso il mero coordinamento informale, ma alla lunga una prospettiva di sviluppo passa attraverso la presa in considerazione di un'area ben più vasta del solo comune capoluogo, tanto più che le cooperazioni orizzontali tra comuni della cintura contermini rischiano di restare zoppe in assenza di un collegamento con le politiche del capoluogo.

Evidenziare queste tre criticità - dal punto di vista della *governance* dell'innovazione - non significa disconoscere i progressi che sono stati fatti negli ultimi anni, soprattutto sul versante della capacità realizzativa che ha implicato un *mix* di esternalizzazioni e rafforzamento degli apparati. Occorre però ricordare che (Dente, 2005):

- la progettualità non nasce da un disegno istituzionale e, tanto meno, da un assetto sociale ed economico, ma dall'esistenza di investimenti dedicati e di soggetti investiti del problema;
- il rapporto con lo Stato e con la Regione, nel medio periodo, è inevitabilmente legato alla capacità di proporre programmi e progetti da finanziare;
- la cooperazione orizzontale tra i comuni e le altre istituzioni dell'area non può essere risolta una volta per tutte con qualche marchingegno istituzionale del tipo conferenza metropolitana. Le aree di riferimento di servizi differenti sono anch'esse inevitabilmente differenti e quindi la ricerca di accordi e collaborazioni non può che frammentarsi in una pluralità di momenti organizzativi o processuali separati per differenti ambiti di *policy* e/o per differenti sub-aree. Da questo punto di vista, se il nuovo protagonismo dei comuni della cintura si è espresso attraverso forme di collaborazione geograficamente delimitate, ciò che potrebbe essere sufficiente a innescare un processo virtuoso di

collaborazione è un mutamento di atteggiamento da parte del comune capoluogo.

Dente (2005) ritiene che le soluzioni costituite dalla Città metropolitana da un lato e dal Piano Strategico dall'altro, ben difficilmente possono rappresentare la panacea ai problemi sopra evidenziati. È possibile che la soluzione, nel breve periodo, consista nel potenziare il ruolo di istituzioni intermedie, come la provincia, cui spetta la funzione di valorizzare e potenziare il nuovo protagonismo dei comuni "minori", la Camera di Commercio, che deve riuscire a mobilitare il mondo imprenditoriale attorno a progetti collettivi, e le Fondazioni Bancarie, che devono riuscire a costituire il punto di riferimento del terzo settore milanese.

Ma tutto ciò implica la necessità di adottare esplicitamente un approccio al governo dell'area che ne riconosca il carattere plurale. La direzione nella quale bisogna andare non è quella della ricomposizione di un quadro generale, quanto quella della segmentazione dei problemi e della creazione di meccanismi di *governance ad hoc* attorno a progetti credibili.

## **6.5 Un progetto strategico**

La Provincia di Milano ha promosso nel 2006 il Progetto Strategico "La città di città" che rappresenta un tentativo di rispondere alla sfida di poter governare il capoluogo lombardo affinché possa continuare a essere motore di sviluppo e innovazione, ma anche proporsi come ambiente di vita aperto e accogliente per le popolazioni che lo abitano, lo attraversano, lo utilizzano.

Il progetto "La città di città" è un percorso che si colloca in una più complessiva strategia di rafforzamento di forme di governo metropolitano che sappiano consolidare e rigenerare le reti di *governance* e le relazioni cooperative tra gli attori, e che possano in tal modo rispondere alla domanda di governo strategico che la regione urbana milanese esprime in modo sempre più forte.



Come è noto la pianificazione strategica, pratica relativamente recente e innovativa, mira infatti a superare l'idea di "controllo" basata sulla possibilità di imporre obiettivi e politiche secondo una logica gerarchica e punta invece a incentivare l'azione e lo sviluppo, affidandosi e facendo leva sulla capacità di comunicare e di coinvolgere attori sociali e istituzionali.

Le attività di pianificazione strategica non sono riconducibili semplicisticamente a un "prodotto", quanto ad un campo di problemi (le identità locali, il posizionamento competitivo, il coordinamento tra azioni e politiche, l'identificazione di percorsi locali di sviluppo e il cambiamento territoriale), a reti di attori promotori e partecipanti (non solo soggetti istituzionali e amministrazioni pubbliche, ma anche imprese, organizzazioni di rappresentanza, soggetti del privato sociale e dell'associazionismo "civile"), a modalità di processi (percorsi che si caratterizzano per una forte attenzione alla dimensione della costruzione del problemi piuttosto che alla loro soluzione, all'interazione tra attori piuttosto che alla regolazione).

Il Progetto Strategico promosso dalla Provincia di Milano presenta alcune analogie con esperienze strategiche di altre città, ma anche importanti aspetti di originalità.

Innanzitutto, si tratta di un progetto che sposta il suo orizzonte oltre i confini amministrativi e assume come riferimento una regione urbana più ampia, che non corrisponde a nessuna partizione territoriale precostituita, ma che rappresenta l'ambito dei più rilevanti processi economici, sociali e territoriali del territorio milanese.

Un secondo tratto di originalità riguarda la forte assunzione di responsabilità della Provincia che, a partire dalle sue risorse istituzionali e politiche e consapevole della sua relativa debolezza dal punto di vista delle competenze, prova ad affrontare i temi del governo di una vasta regione urbana assumendo un approccio progettuale, attivo e sperimentale.

"La città di città" propone immagini inedite e progetti concreti a

partire da un punto di vista preciso, quello dell'abitabilità (che costituisce una prospettiva per trattare molti problemi del territorio milanese) come condizione per migliorare la qualità della vita, la competitività e l'attrattività, oltre che per rafforzare la governabilità, rinunciando esplicitamente a proporre una gerarchia complessiva di strategie, obiettivi e azioni, secondo il modello assunto da molti piani strategici.

Un'ulteriore ragione di originalità del percorso proposto dalla Provincia di Milano sta nell'enfasi sulla dimensione del progetto piuttosto che del piano. Assumere la prospettiva del progetto significa mirare a una dimensione esplorativa, interpretativa e processuale ed implica la capacità di mobilitare attori e risorse su un numero limitato ma preciso di "cose da fare". Il progetto assume dunque la forma di un campo di attivazione di progetti operativi, che sono in grado di rispondere ad alcuni problemi e che in tal modo permettono di costruire nuove alleanze e nuove relazioni tra attori diversi intorno a una visione dei problemi e delle prospettive della regione urbana.

Il Progetto Strategico, inoltre, si propone di riconoscere, valorizzare e integrare le molteplici azioni strategiche che l'Amministrazione provinciale ha già promosso in passato e intende mettere in campo in futuro. Questa prima fase si è attuata attraverso una serie di incontri con amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia, allo scopo di ricostruire una prima mappa della progettualità in atto e di identificare alcune azioni emblematiche, promosse da diversi Assessorati.

In sintesi il Progetto Strategico è:

- selettivo, perchè assume la prospettiva specifica dell'abitabilità come chiave per affrontare i problemi di sviluppo, attrattività, coesione e governabilità della regione urbana milanese;
- aperto, perchè intende offrire un campo di opportunità progettuale per la Provincia e per gli altri attori coinvolti;
- orientato all'azione, perchè vuole promuovere nuovi progetti che

affrontino concretamente il tema dell'abitabilità e mettere in campo azioni fattibili, anche dal punto di vista operativo.

Il documento è l'esito di un percorso di interazione fitta con attori diversi: amministratori, dirigenti e funzionari della Provincia; le Amministrazioni comunali, coinvolte direttamente, attraverso la Conferenza dei Comuni e con la partecipazione in qualità di osservatori al lavoro svolto nei tavoli del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale; attori sociali e istituzionali coinvolti per condividere la visione e le immagini proposte della regione urbana milanese e per attivare nuove risorse progettuali; testimoni privilegiati che dal punto di vista interno o esterno alla regione urbana aiutano a capirla e descriverla in modo più preciso e accurato.

Il progetto è promosso e gestito dall'Assessorato al Personale, Rapporti con la Conferenza dei Sindaci, Progetto speciale per il Piano Strategico dell'area metropolitana, ma interessa tutta la struttura amministrativa provinciale. In particolare, anche se in prospettiva il Progetto Strategico dovrà coinvolgere pienamente gran parte dei settori dell'Amministrazione provinciale, nella prima fase del progetto sono stati coinvolti direttamente cinque Assessorati:

- all'Ambiente, Risorse naturali e idrauliche, Cave e Parco Sud;
- alla Viabilità, Opere pubbliche stradali, Mobilità e trasporti;
- alla Politica del territorio e parchi, Agenda 21, Mobilità ciclabile, Diritti degli animali;
- allo Sviluppo economico e innovazione, Lavoro, Attività produttive, Agricoltura, Turismo, Alto Milanese;
- all'Attuazione della Provincia di Monza e Brianza.

Referenti privilegiati del Progetto Strategico sono i Comuni per una politica di cooperazione che consenta una più efficace risposta a domande difficilmente risolvibili all'interno dei singoli confini amministrativi e territoriali e che rafforzi le forme di coordinamento intercomunale già attive. La partecipazione all'intero processo, è avvenuta attraverso la Conferenza dei Comuni, un supporto concreto

per iniziative e progetti, in corso o attivabili, utili a migliorare l'abitabilità, la competitività, la *governance* locale e sovra-comunale.

Infine, la Provincia di Milano ha previsto anche il coinvolgimento di molti altri attori: enti pubblici, osservatori privilegiati e attori economici e sociali del territorio, attori rappresentativi delle comunità di pratiche e delle popolazioni metropolitane individuati come soggetti centrali dei processi in atto nella regione urbana.

Rappresentanti dell'imprenditorialità, del mondo sindacale, del privato sociale e del *no-profit*, della società civile, gruppi organizzati ed enti pubblici, i diversi soggetti che esprimono nuove domande di qualità urbana e di abitabilità sono stati chiamati a prendere parte al processo, sia attraverso la loro partecipazione a incontri seminariali e a *workshop*, sia presentando progetti e proposte concrete per migliorare l'abitabilità dell'area.

Con la presentazione pubblica del documento strategico si è chiusa la fase preliminare del progetto, a cui sono seguite:

- I fase: marzo-ottobre 2006. Contestualmente alla presentazione pubblica del Progetto Strategico è stato lanciato il Bando "Idee e buone pratiche per l'abitabilità della regione urbana milanese", aperto ad attori pubblici, privati e del *no-profit*, sostenuto e accompagnato sotto il profilo tecnico ed operativo dall'Amministrazione provinciale e dal gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura e Pianificazione del Politecnico di Milano. Tale iniziativa, sul modello di analoghe esperienze europee, ha premiato le migliori idee progettuali. Le proposte premiate hanno usufruito di un contributo finanziario per la costruzione delle condizioni di fattibilità delle idee progettuali o per la valorizzazione delle buone pratiche. Durante il periodo di apertura del Bando, il gruppo di lavoro del Politecnico di Milano e la Provincia di Milano hanno offerto un sostegno operativo ed assistenza, secondo le linee definite nel testo del Bando.
- II fase: novembre 2006 - aprile 2007. La seconda fase del progetto

è stata dedicata alla costruzione di alcuni “cantieri progettuali”. Un numero limitato ma significativo di nuovi progetti a forte valenza simbolica, promossi dalla Provincia insieme ad altri attori, è stato messo in campo e sostenuto attraverso la realizzazione di studi di fattibilità. In questa fase è stata inoltre sviluppata la redazione del documento di Piano Strategico, che sintetizza il percorso e il lavoro svolto.

Il Progetto Strategico è stata l'occasione per l'Amministrazione provinciale, i Comuni e gli attori istituzionali, economici e sociali del territorio per proporre buone idee progettuali e buone pratiche orientate a rafforzare l'abitabilità della regione urbana e a consolidarne la competitività, l'attrattività, la coesione sociale e la capacità di *governance*.

## **Capitolo 7**

### **LA CITTÀ METROPOLITANA DI BARCELONA: “CITTÀ APERTA”**

#### **7.1 Gli Enti locali della Spagna**

Negli ultimi vent'anni la Spagna ha conosciuto un processo di forte decentramento e regionalizzazione che ha portato alla nascita e al consolidamento dello Stato delle Autonomie, una forma di Stato non accentrata nell'ambito della quale importanti competenze statali, pari al 28% della spesa pubblica complessiva, sono state trasferite alle Comunità Autonome (CC.AA.) che operano in regime di piena autonomia legislativa ed amministrativa rispetto al governo centrale.

A differenza dei sistemi federali, dove sono le entità federate (Stati, Regioni o Province a seconda delle denominazioni) ad avere potere di ordinamento locale, in Spagna le Comunità Autonome condividono questa competenza con lo Stato centrale. Il quadro legislativo che, complessivamente, regola le competenze degli enti locali appare piuttosto disordinato e la complessa articolazione dell'amministrazione locale non ne facilita la chiarificazione (Balbi, 2001). Alle leggi statali e regionali sull'ordinamento locale occorre, infatti, aggiungere la legislazione settoriale emanata sia dallo Stato che dalle CC.AA., la quale concorre a completare il quadro delle competenze proprie e delegate degli enti locali.

Il governo locale spagnolo presenta, come quello tedesco, un notevole grado di articolazione interna. La costituzione spagnola afferma che lo Stato si organizza in municipalità, Province e Comunità Autonome - tutti enti ai quali viene riconosciuta autonomia per la gestione dei

propri interessi (art. 137) - ma contempla anche la possibilità di creare altri enti locali di dimensione sovramunicipale diversi dalla provincia, di natura associativa (art. 141).

I comuni o municipalità, sono gli enti di base dell'organizzazione amministrativa spagnola: essi erogano i principali servizi alla cittadinanza e sono governati da strutture rappresentative (il consiglio comunale e il sindaco). La mappa comunale si presenta piuttosto frammentata in quanto il 60% dei Comuni ha una popolazione inferiore a 1.000 abitanti, l'86% inferiore a 5.000 abitanti e solo il 4% supera i 10.000 abitanti. È proprio tale frammentazione a giustificare la nascita di enti amministrativi sovramunicipali che si affiancano alla provincia (Baldi, 2001).

La provincia spagnola è diversa dalla provincia italiana in quanto la sua natura, così come disposto dall'art. 141 della costituzione, è quella di un "raggruppamento di municipalità". I suoi organi - la deputazione e il presidente - non sono eletti dai cittadini ma sono scelti dai consigli dei Comuni che compongono la provincia. Essa opera quindi più come ente amministrativo che come ente politico e la sua funzione principale è quella di coordinare i servizi comunali.

Fra gli enti sovramunicipali, spicca per diffusione sul territorio la "mancomunità" (*mancomunidad*) che sono associazioni comunali volontarie governate dalle municipalità che le compongono. Esse nascono per l'esercizio di specifiche funzioni o l'erogazione di particolari servizi di carattere sovramunicipale, quali: raccolta e smaltimento dei rifiuti, protezione civile, servizi sociali, depurazione ed erogazione dell'acqua, impianti sportivi, programmi culturali, manutenzione e costruzione della rete viaria, promozione del turismo. Le 902 mancomunità presenti sul territorio spagnolo associano 5957 municipalità pari al 73,5% del totale dei comuni.

Del tutto equiparabili alle mancomunità sono i "raggruppamenti comunali" che non possiedono però lo stesso grado di riconoscimento legislativo.

Le aree metropolitane sono simili alle mancomunità in quanto rappresentano unioni di Comuni per lo svolgimento di servizi sovramunicipali e sono a loro volta governate da un organo di rappresentanza degli enti che le compongono. Esse differiscono però dalle mancomunità in quanto, innanzitutto, non nascono dall'aggregazione di Comuni qualsiasi ma solo da quelli dei grandi agglomerati urbani; in secondo luogo, non vengono create spontaneamente dai Comuni ma sono istituite dalle Comunità Autonome. Si tratta comunque di un istituto poco diffuso: tre sono le entità metropolitane esistenti in Spagna ed istituite dalla Generalità<sup>30</sup>, di cui due afferiscono all'area urbana di Barcellona e la terza a quella di Valencia.

Nella realtà gestionale del governo locale si è assistito all'emergere, accanto a Comuni e province, di una pluralità di altri enti territoriali, variamente denominati, che hanno accresciuto l'articolazione della geografia amministrativa, secondo modalità spesso differenziate sul territorio. Complessivamente gli enti che compongono e articolano il sistema amministrativo sul territorio nazionale sono 12.264.

**Tab. 12** - Il governo locale spagnolo

Enti territoriali	Numero
Comunità Autonome	17
Province	53
Comuni	8.098
Enti sovramunicipali	1.022
- Mancomunità	902
- Comarche	49
- Aree metropolitane	3
- Raggruppamenti comunali	68
Enti minori	3.074
Totale	12.264

Fonte: Ministerio de Economía y Hacienda, Sector Público Local, Censo de Entes, Madrid, 1999

<sup>30</sup> La Generalità di Catalogna e la Generalità Valenciana sono organizzazioni politiche che governano queste regioni autonome della Spagna. Esse debbono la loro origine alle deputazioni permanenti create per assicurare l'amministrazione dello Stato nei periodi in cui i Comuni non erano riuniti nei diversi territori soggetti all'autorità centrale.



Fra gli enti sovramunicipali vanno menzionati i consorzi che hanno una natura volontaria ma, a differenza delle mancomunità, possono essere formati da enti di natura diversa e non dalle sole municipalità. Nell'ambito del territorio comunale possono poi costituirsi enti minori disciplinati dalle Comunità Autonome e spesso assoggettati, per l'approvazione dei loro atti, alle municipalità. Si tratta di enti che rappresentano nuclei di popolazione costituiti in forma separata all'interno del comune (es. quartieri, comunità rurali), governati da un proprio organo elettivo.

Nell'articolazione del governo locale, accanto agli enti territoriali troviamo poi gli enti funzionali che vengono creati per la gestione e l'erogazione dei servizi pubblici. La legge fondamentale sull'ordinamento locale (n. 7/1985) riconosce, infatti, gli enti locali liberi di organizzare la gestione dei propri servizi, creando le strutture necessarie al proprio interno oppure istituendo enti funzionali dipendenti. Tali enti si dividono in due categorie: gli organismi autonomi e le società. I primi sono disciplinati dal diritto pubblico e possono avere una natura amministrativa oppure economica a seconda del servizio gestito. Le società invece hanno sempre una natura economica e sono disciplinate dal diritto privato. Si tratta per lo più di società per azioni, di cui gli enti locali possiedono una quota azionaria maggioritaria.

Inoltre, per effetto della condivisione del potere di ordinamento locale tra Stato e Comunità Autonome, in Catalogna sono stati istituiti enti locali innovativi e originali: le "Comarche" (*comarcas*) che sono enti sovramunicipali che assolvono compiti che trascendono la capacità dei singoli comuni e sono governate da un consiglio eletto dalle municipalità che appartengono alla Comarca stessa.

La Comunità Autonoma di Catalogna, densamente popolata (7.728 kmq e 4.654.407 abitanti), presenta anche la caratteristica di avere la maggiore concentrazione di comuni, con riferimento sia al numero che alla loro ridotta dimensione territoriale. Ciò determina una

regione catalana con una complessa articolazione e un notevole grado di frammentazione locale. Infatti, il numero di Comuni catalani associati in mancomunità è di 433, pari al 45% del numero totale. Si tratta di un valore molto basso in relazione al dato nazionale (73,5%). Le dimensioni demografiche dei Comuni catalani sono invece piuttosto in sintonia con i dati nazionali: l'84,3% dei Comuni ha una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e solo il 9,5% superiore ai 10.000.

**Tab. 13** - L'articolazione del governo locale in Catalogna

Enti territoriali	Numero	Enti funzionali	Numero
Province	4	Organismi autonomi	25
		Società	5
Comarche	41	Organismi autonomi	26
		Società	12
Mancomunità	88	Organismi autonomi	3
		Società	1
Entità metropolitane	2	Organismi autonomi	1
		Società	5
Consorzi	67	Organismi autonomi	-
		Società	-
Comuni	946	Organismi autonomi	552
		Società	169
Enti minori	50	Organismi autonomi	-
		Società	-
Totale	1.198	Totale	799

Fonte: Martínez-Alonso i Camps J., *L'organització territorial i els governs locals de Catalunya*, in M. Caminal Badia, J. Matas Dalmases (a cura di), *El sistema polític de Catalunya*, Tecnos, Madrid, 1998

## 7.2 La Carta Municipale di Barcellona

Lo Statuto di Autonomia della Catalogna del 2006, nell'art. 89, proclama che il Comune di Barcellona dispone di un regime speciale stabilito da una legge del Parlamento. Con questa norma si eleva al massimo rango giuridico finora riconosciuto la previsione e la garanzia che la città di Barcellona gode di una legislazione specifica, di uno "statuto" proprio.

In realtà, Barcellona godeva già di un regime speciale definito dalla

Carta Municipale di Barcellona del 1998 e dalla Legge di Regime speciale del 2006. Con questo ultimo atto normativo non si è voluto solo dare un riconoscimento costituzionale a una situazione che esisteva già da anni ma si è voluto soprattutto riconoscere la posizione predominante e singolare che Barcellona gode sia nel sistema locale che dentro la Catalogna e, in generale, nella Spagna. Un provvedimento, quindi, di forte valenza politica oltre che giuridica. Precedentemente, nel quadro dello Statuto del 1979, della Legge di Base del Regime Locale del 1985, della Legge Municipale e di Regime Locale della Catalogna del 1987 e della Legge di Finanza Locale del 1988, si poteva probabilmente prospettare la possibile esistenza di una sorta di garanzia istituzionale di regime speciale di Barcellona, nel senso che, una volta stabilito, non poteva essere disconosciuto o soppresso in maniera unilaterale dal legislatore. Ora, con la disposizione contenuta nell'art. 89 dello Statuto del 2006, si consacra una vera garanzia statutaria, sulla cui importanza bisogna però evidenziare alcuni punti.

In primo luogo, lo Statuto non dice nulla circa il contenuto di detto regime speciale, solo che esiste e che è stabilito da una legge del Parlamento. Ora, se da un lato non esiste una garanzia della portata e del contenuto del regime speciale di Barcellona, dall'altro lato nemmeno esiste un limite materiale a detto regime speciale, tale per cui la configurazione del regime speciale barcellonese è molto più ampia, essendo legata unicamente al limite generale di costituzionalità e di adeguamento allo Statuto.

Ma la specialità del regime di Barcellona ha anche un'altra dimensione. Ci si riferisce alla capacità di costituirsi come un referente innovatore per il regime locale della Catalogna. In effetti consacra come principio generale ordinatore del regime locale il principio di differenziazione sotto l'aspetto giuridico, organico, funzionale, delle competenze e finanziario dei comuni che impone la necessità di tenere in evidenza le differenti caratteristiche

demografiche, geografiche, funzionali, organizzative, dimensionali e della capacità di gestione. La storia degli ultimi anni dimostra la capacità della città di Barcellona di attuare importanti innovazioni istituzionali individuando questa metropoli come la leadership innovatrice della “differenza”.

Inoltre, il regime speciale di Barcellona presenta un’ulteriore caratteristica: il Comune di Barcellona gode dell’iniziativa per proporre la modifica di questo regime speciale e, d’accordo con le leggi e il Regolamento del Parlamento, deve partecipare all’elaborazione dei progetti di legge che incidono sul suddetto regime speciale e deve essere consultato nell’ambito dell’iter parlamentare di altre iniziative legislative riguardanti il suo regime speciale. Barcellona quindi si trova in una posizione privilegiata potendo contribuire a diffondere la dinamica partecipativa e di consenso della cittadinanza.

Il Regime Speciale del Municipio di Barcellona è entrato in vigore il 14 giugno 2006 con la Legge 1/2006 che completa il regime giuridico stabilito con la Legge catalana 22/1987 che approvava la Carta Municipale di Barcellona.

L’analisi dei testi legislativi permette di affermare che fin dalla II Repubblica è esistito un riconoscimento della singolarità del Municipio di Barcellona in maniera praticamente ininterrotta. Già la legge municipale di Catalogna approvata all’epoca della II Repubblica prevedeva qualche norma speciale per il Municipio di Barcellona e persino durante la dittatura franchista, il comune ostentava un regime differenziato attraverso il richiamo alla legge speciale del 1960 che è rimasta parzialmente in vigore anche con l’avvento del regime democratico. Successivamente, in piena tappa di consolidamento del regime di autonomia, il Parlamento catalano approvò, con la Legge 22/1998, la Carta Municipale di Barcellona, che rispondeva in parte alle aspirazioni comunali manifestate in un progetto generale di un anno prima. Infine, il legislatore statale ha regolato il regime speciale

con Legge 1/2006, definendo Barcellona come un comune sottoposto ad un regime giuridico speciale o differenziato e riconoscendo in maniera esplicita il principio di differenziazione municipale.

In riferimento, invece, alle competenze che questo regime conferisce, nell'art. 26 della Carta Municipale di Barcellona sono individuate le tipologie di norme che possono essere dettate dal Comune:

- i regolamenti, disposizioni di carattere generale approvati dal Consiglio Comunale nell'esercizio della potestà di autorganizzazione comunale, le manifestazioni principali della quale sono i Regolamenti organici del Comune e i regolamenti interni dei distretti;
- le ordinanze, disposizioni di carattere generale approvate, con finalità di ordinamento sociale, dal Consiglio Comunale nell'esercizio della potestà normativa inerente all'autonomia comunale nel rispetto dei valori e dell'efficienza regolamentari. Si includono nelle ordinanze le norme relative ai piani urbanistici e le ordinanze tributarie;
- i decreti della Commissione di Governo (la corrispondente Giunta Comunale in Italia), disposizioni di carattere generale approvate, nell'ambito delle proprie competenze, dalla Commissione di Governo per l'ordinamento e il funzionamento dell'amministrazione, le opere e i servizi comunali;
- i decreti del Municipio, disposizioni di carattere generale dettate dal Sindaco nell'ambito delle sue competenze, tanto di natura organizzativa che di ordinamento sociale;
- i bandi, disposizioni di carattere generale emanati dal Sindaco in occasione di circostanze ed avvenimenti di significato e rilevanza speciale ed urgente.

Uno dei principali obiettivi del regime speciale di Barcellona era, inoltre, l'istituzione di una struttura organizzativa istituzionale specifica per il comune barcellonese che per le caratteristiche e

dimensioni presentava problematiche tipiche delle grandi metropoli. La complessità della prestazione dei servizi pubblici, le richieste della comunità locale alle nuove sfide sociali, la cooperazione e l'interrelazione tra i diversi livelli del potere pubblico, la realtà metropolitana, la partecipazione politica dei cittadini, ecc., sono solo alcuni esempi dell'esigenza e della necessità di un sistema organico di governo locale tipico, adeguato alla realtà, che si basasse sui principi di efficienza, prossimità, autonomia e piena responsabilità.

Nello specifico, le norme prevedono un'organizzazione obbligatoria (Sindaco, Consiglio Comunale, Commissione di Governo, Presidenti e Assessori dei Distretti, Consiglieri dei distretti) e un'organizzazione complementare la cui composizione non è dettagliatamente individuata ma deve solo rispondere alle necessità e aspirazioni della città di Barcellona. Il Municipio di Barcellona ha esercitato largamente questo potere, costituendo un ampio universo di entità e organi di diversa natura che hanno compiti specifici per materia e operano a sostegno e complemento degli organi obbligatori.

In conclusione, il regime speciale di Barcellona, delineato dalle leggi, pone questa città in una posizione privilegiata conferendole tutta una serie di poteri che le permettono di meglio governare la realtà metropolitana ma nello stesso tempo l'eccessivo dettaglio normativo rischia di "blindare" questi poteri che possono perciò risultare inadeguati rispetto alle esigenze che mutano velocemente e che superano i confini municipali.

### **7.3 L'urbanistica di Barcellona e la pianificazione territoriale**

Barcellona, capoluogo della provincia omonima e della Comunità Autonoma della Catalogna e la seconda città spagnola per numero di abitanti (1.605.602), è una metropoli dalle tante anime. L'anima catalana la rende una città gelosa della propria cultura e delle tradizioni secolari, talmente orgogliosa della propria lingua da farla

sopravvivere all'oblio franchista; mentre quella cosmopolita, la rende aperta alle tendenze straniere, all'innovazione ed ai cambiamenti. Infatti, proprio per questa sua dualità oltre che per essere una città culturalmente vivace e protagonista di un vertiginoso progresso economico, è espressione concreta di una continua volontà di rinnovamento, sia esso dettato da necessità civiche o da esigenze strutturali.

**Tab. 14** - Scheda analitica di Barcellona

<b>Superficie:</b>	
Città	101,0 kmq
Regione Metropolitana	3.214,5 kmq
<b>Comuni della regione metropolitana</b>	164
<b>Abitanti:</b>	
Città	1.605.602
di cui immigrati	205.000
Regione metropolitana	4.841.365
<b>Attività economiche:</b>	220.835
Attività imprenditoriali	170.288
Settore primario	12
Industria	13.022
Costruzioni	14.762
Commercio	53.986
Servizi	88.506
Attività professionali	50.547
<b>Lavoratori salariati:</b>	861.000
<b>Turismo:</b>	
Numero di turisti (2005)	5.061.264
Numero di pernottamenti (2005)	10.941.579

Fonte: Departament d'Estadística, Ajuntament de Barcelona, 2006

In particolare, con il suo agglomerato urbano di oltre 3 milioni di abitanti che include altre cinque città di oltre 100.000 abitanti, Barcellona è stata oggetto di una certa attenzione soprattutto per la singolarità dei contributi apportati dal punto di vista urbanistico e di pianificazione territoriale della regione urbana. La configurazione geografica di Barcellona è stata, inoltre, fondamentale nella sua evoluzione storica. La localizzazione marittima di grande rilevanza strategica, complementare ai corridoi naturali dei due fiumi, ha

permesso l'implementazione di infrastrutture fondamentali per il suo sviluppo.

A tal proposito, vale la pena di tracciare un breve *excursus*.

Nel 1945, ormai passato più di un lustro dalla fine della guerra civile spagnola, venne istituita per decreto del Ministerio de Gobernacion<sup>31</sup> la Commissione superiore di pianificazione provinciale, allo scopo di redigere il piano della Provincia di Barcellona. Nel 1947 venne autorizzata l'elaborazione del piano di Barcellona e della sua zona d'influenza formata dai ventisette comuni centrali - espressione della dimensione comarcale che caratterizzerà il piano del 1953 - i cui tratti principali possono essere identificati soprattutto nella realizzazione di una rete stradale e di infrastrutture ferroviarie legata al porto e alle zone industriali da potenziare; e nella pianificazione degli spazi abitativi, sia in quelli già esistenti nella città sia delle aree residenziali di nuova realizzazione.

Il boom immobiliare, conseguenza del veloce processo di industrializzazione iniziato alla fine degli anni '50 che determina un'eccessiva crescita, a macchia d'olio, della città di Barcellona, comportò il rapido superamento del piano del 1953. La gravità della situazione urbanistica esistente mise in evidenza, a partire dalla metà degli anni Sessanta, la necessità di rivedere il piano del 1953, dando il via all'elaborazione del cosiddetto Piano Direttore dell'Area Metropolitana di Barcellona, presentato nel 1966 e approvato nel 1968. Si è trattato di un piano privo di un'effettiva incidenza amministrativa, ma importante come episodio urbanistico della storia della pianificazione territoriale spagnola e come tentativo politico di creare un nuovo quadro amministrativo per il governo del territorio metropolitano, che si estendeva per più di 3.000 kmq ed era formato da 162 comuni.

Questo piano può essere ascritto alla teoria della città regione - visto

---

<sup>31</sup> Ndt: Ministero dell'Interno



che individuava, nelle stesse caratteristiche del territorio, le opportunità da utilizzare per la trasformazione dell'area metropolitana verso quel modello di riferimento - sebbene i contenuti finali dello schema direttore costituivano la somma di strategie territoriali diverse e addirittura contraddittorie, espressione di come le diverse amministrazioni coinvolte offuscassero, in parte, la sua vera natura teorica e perseguissero, per divergenze politiche, anche idee opposte.

La necessità di un ente di gestione per il governo e l'amministrazione metropolitana - scala territoriale impensabile nell'organizzazione amministrativa franchista - fu il principale motivo che determinò la mancata approvazione del piano.

Nel piano generale metropolitano approvato nel 1976, dopo un turbolento iter di approvazione, si è cercato di riunire e riproporre alcuni principi e decisioni del precedente schema direttore, limitandone l'applicazione all'ambito dei ventisette comuni dell'area metropolitana. Il nuovo piano del 1976 va ricordato soprattutto per la volontà di controllare in maniera pressante la forma urbana attraverso la pratica della progettazione collegata al sistema viario, forse dettata da una sorta di sfiducia nella gestione da parte dei comuni. Il fatto di riservare suoli per gli spazi verdi e le attrezzature, sicuramente sovradimensionati, ha rappresentato, invece, accanto all'impegno tecnico e politico della prima amministrazione comunale democratica, da poco ripristinata, il punto di partenza per la ricostruzione della città degli anni Ottanta. Probabilmente per i suoi meriti, ma anche perché ha coinciso con la crisi economica intercorsa da metà degli anni Settanta a metà degli anni Ottanta, il piano generale metropolitano (1976) è stato, con tutti i suoi limiti, uno strumento sufficiente a orientare i processi di trasformazione.

La sua validità è indubbia come modello per molti piani e anche come punto di riferimento obbligato nel corso degli ultimi quindici anni, in cui l'urbanistica di Barcellona è stata un esempio di innovazione

teorica e metodologica. I tratti dominanti di questo lungo periodo si possono forse riassumere meglio, ipotizzando una suddivisione in tre diverse fasi (Font, 2004).

1. *La ricostruzione della città 1979-1986.* Dopo il ripristino della democrazia, a Barcellona i programmi delle forze politiche per le consultazioni comunali fanno dell'urbanistica la propria bandiera. La voglia di risolvere i problemi della città ereditati dal passato e l'utilizzo del piano in vigore sfociarono, in una fase di scarsa dinamica urbana, nella tendenza a impiegare le risorse del bilancio comunale destinate a investimenti per l'urbanistica nell'acquisizione massiccia di terreni destinati a zone verdi e attrezzature. Inoltre, per le pressioni esercitate dagli abitanti e senza grande entusiasmo da parte dell'amministrazione comunale, vengono elaborati i Piani Speciali di Riforma Interna (Peris) dei principali quartieri storici della città. Con questi piani, la cui gestione si è protratta nel corso degli anni e la cui realizzazione è in buona parte ancora da compiere, si è cercato di ovviare alle carenze e ai problemi esistenti e di adattare o modificare alcune prescrizioni del Piano generale metropolitano (1976), ritenute inadeguate. Una fase, dunque, di chiaro protagonismo del settore pubblico durante la recessione economica che ha portato ad una trasformazione urbana che è stata considerata esemplare a livello internazionale (il cosiddetto «Modello Barcellona»).
2. *La fase delle Olimpiadi 1986-1992.* La scelta di Barcellona come sede olimpica e la ripresa economica della metà degli anni Ottanta costituiscono i punti di partenza di questa fase. Al di là delle esigenze funzionali all'evento sportivo, le opzioni urbanistiche adottate per le grandi infrastrutture (rete viaria, trasporto pubblico, comunicazione, rete fognaria, ecc.), per la scelta della localizzazione degli impianti olimpici o per il contenuto e la forma degli interventi, dimostrano che si è trattato di operazioni strategiche molto complesse, che miravano ad individuare ciò che

il sistema metropolitano avrebbe avuto bisogno in futuro. Tutti gli interventi sono stati realizzati a tempo di record, con la scadenza improrogabile dell'estate del '92, unendo gli sforzi pubblici e privati e superando la tradizionale diffidenza e le divergenze politiche. Inoltre, il Comune è stato il promotore del primo Piano strategico insieme ai comuni dell'area metropolitana, la Camera di Commercio, l'Agenzia di sviluppo del lavoro, l'Autorità portuale, l'Unione generale dei lavoratori e l'Università. La stretta collaborazione tecnica ed economica tra l'amministrazione statale, quella della Generalitat<sup>32</sup> e quella comunale, col comune sempre in prima fila, spiega la riuscita di un'operazione che ha rappresentato anche un indubbio contributo per il paese. Tappa, dunque, significativa, di trasformazioni e interpretazioni pratiche del piano generale vigente, con una scadenza determinata e in una fase straordinaria di costruzione della città, guidata dal settore pubblico comunale.

3. *La fase post-Olimpiadi a partire dal 1992.* Alla celebrazione delle Olimpiadi fa seguito una fase in cui si assiste ad un cambiamento nelle condizioni operative, una fase caratterizzata sia dal venir meno di un unico riferimento temporale (la scadenza Olimpica) che dei capitali straordinari, da una crisi immobiliare (fino a metà degli anni Novanta) e dalle restrizioni di bilancio del settore pubblico, per effetto dell'indebitamento e dalle esigenze imposte dalla Comunità Europea. Si tratta di una fase calante, anche se caratterizzata dalla continuità del recente passato. Nel 1994 viene, infatti, presentato un nuovo piano strategico con l'obiettivo principale di rivitalizzazione del settore economico. Il mantenimento di alcuni enti e agenzie specifiche, assieme ad alcune misure di riforma amministrativa (come il trasferimento delle competenze ai distretti) hanno contribuito a determinare una

---

<sup>32</sup> Ndt: la Regione

situazione estremamente complessa nell'organizzazione amministrativa dell'urbanistica comunale, col pericolo di una sua crescente burocratizzazione e di una perdita di trasparenza nella gestione. La collaborazione del settore privato nella costruzione della città sotto la guida dell'amministrazione comunale, a somiglianza della fase precedente, ha permesso comunque la realizzazione di importanti interventi e la preparazione di alcuni progetti di rilievo. Sembra emergere, tuttavia, una sempre maggiore capacità da parte dei promotori privati di determinare gli obiettivi e le regole del gioco di costruzione della città, innescando un processo di progressiva frammentazione del progetto e della sua gestione complessiva. Qualcuno è arrivato a parlare di "urbanistica privatizzata", nei casi in cui gli interessi del promotore si impongono al di sopra dell'interesse generale e in presenza di un'amministrazione comunale incapace di rispondere adeguatamente. Il miglioramento qualitativo dei progetti e dell'adeguamento degli interventi urbanistici, sicuramente perseguiti dall'urbanistica comunale, avrebbero dovuto essere accompagnati da una maggiore incidenza delle risorse pubbliche al fine di orientare, contrapporsi ed arginare l'iniziativa privata, non sempre coerente con un progetto rinnovato di città. C'era inoltre bisogno di progetti che inquadrassero la città nella nuova realtà territoriale (progetti sull'alta velocità, sull'ampliamento del porto e dell'aeroporto, sulle infrastrutture del trasporto pubblico e delle telecomunicazioni, ecc.), di portata regionale e metropolitana, in cui il ruolo dei comuni centrali non poteva essere marginale.

L'incisività dell'azione tecnica e politica degli anni Ottanta nel dare un orientamento alla città metropolitana (con i ventisette comuni) si era quindi concretizzata in piani e progetti a scala territoriale, in cui si coniugavano la volontà operativa oltre che la coerenza delle proposte e dei meccanismi di gestione. In questo periodo, i comuni davano il loro consenso attraverso la Corporazione metropolitana, fino alla sua

soppressione nel 1987, a opera dalla legge di pianificazione territoriale della Generalitat che ha distribuito le competenze fra la Comarca dell'area urbana e due nuove entità metropolitane istituite dalla legge stessa<sup>33</sup>. La successiva trasformazione della Corporazione in un raggruppamento volontario di comuni metropolitani privi di competenze in materia di coordinamento della pianificazione, ha comportato una notevole riduzione della capacità di incidere sullo sviluppo metropolitano, anche se l'impegno in alcuni di quei settori è ancora oggi notevole, soprattutto quelli legati alla prestazione di servizi ai comuni e all'offerta pubblica di abitazioni a livello metropolitano.

Abbandonato il Piano Direttore dell'area metropolitana del 1966, la legislazione territoriale catalana degli anni Ottanta costituisce il punto di partenza della pianificazione del territorio metropolitano. Inoltre, i tentativi più recenti di attuare nuove e innovative scelte territoriali si sono spesso dimostrati fallimentari. Infatti, il Piano Territoriale Metropolitano di Barcellona 3, la cui redazione ha richiesto tempi lunghi (dal 1987 al 1998) ed un notevole impegno economico, non è mai stato niente di più che un semplice prodotto tecnico di portata relativa, visto che non è riuscito a raccogliere il consenso delle istituzioni politiche e amministrative. Anche se alcuni dei suoi studi di analisi sono di indubbio interesse, i contenuti della proposta sono in generale deludenti, perché lontani dalla realtà dell'area metropolitana degli anni Novanta, periodo in cui sono avvenute importanti trasformazioni e sono insorti problemi a cui il piano dà risposte alquanto generiche.

Ad ogni modo, sia nel caso di Barcellona che del resto dei comuni metropolitani, dalla fine del secolo scorso sono visibili le difficoltà

---

<sup>33</sup> La soppressione per legge della Corporazione Metropolitana nel 1987 porta alla creazione di due enti amministrativi con diversa competenza e differente ambito territoriale: l'ente metropolitano per l'ambiente, formato da 33 comuni e l'ente metropolitano per il trasporto, formato da 18 comuni. Viene costituita, inoltre, l'associazione dei comuni dell'area metropolitana, un raggruppamento volontario di 27 comuni, a metà strada tra gli altri due.

dovute all'assenza di una pianificazione territoriale a cui ricondurre quella strettamente comunale, soprattutto di fronte all'evidente natura trasversale dei processi e alla portata sempre più vasta del fenomeno metropolitano.

#### **7.4 I piani strategici metropolitani**

Il piano strategico chiamato "Barcellona 2000" è stato adottato (il primo) nel 1990, con un lavoro preparatorio che si è sviluppato nella seconda metà degli anni Ottanta e con la motivazione delle Olimpiadi del 1992. Le sfide alle quali doveva dare risposta si concentravano intorno a due aspetti principali: le nuove opportunità generate da un progetto come le Olimpiadi e l'ingresso della Spagna nell'Unione Europea, con le conseguenze in termini di mercato e di competitività di Barcellona rispetto ad altri importanti ambiti urbani europei.

L'organismo generale creato per realizzare il piano strategico, è stato un Consiglio generale della città che riuniva 190 associazioni, quindi una varietà molto ampia, ed era presieduto dal Sindaco della città. Questo Consiglio generale non ha avuto solo un ruolo formale: infatti, si è riunito diverse volte nel corso dell'iter del piano, durato circa due anni. Il Consiglio Generale ha potuto contare su due aspetti, garanti del buon esito della sua azione: la forte leadership assunta dal Municipio di Barcellona e la continuità garantita dall'equipe tecnica di coordinamento che ha operato come organizzatrice, coordinatrice ed animatrice del dibattito strategico. Uno degli esiti del Piano sta nella capacità di trasmettere una cultura strategica e di una capacità di proiettarsi nel medio e lungo periodo, nel sollecitare un dibattito permanente e nell'ottenere quote importanti di consenso e adesione.

La parte esecutiva del piano è stata però sviluppata da un altro organismo che è stato un po' il cuore del piano strategico di Barcellona, il Comitato esecutivo, che ha riunito dieci attori della città: Comune, Camera di Commercio, i due Sindacati spagnoli, il Circolo di economia (che è una struttura di studio, di cui non esiste

un equivalente nel caso italiano), alcuni importanti attori economici e cioè le Associazioni Imprenditoriali, la Fiera e il Porto autonomo e il Consorzio della zona franca, ed infine, ma non ultima per importanza, l'Università. Questi dieci, veri attori chiave del piano strategico, sono stati aiutati e tecnicamente sostenuti da una serie di strumenti e di organismi: un Ufficio di coordinamento delle commissioni di esperti e soprattutto sei Commissioni di tecnici che hanno avuto un ruolo di istruzione, di preparazione, di definizione delle principali politiche in cui il piano strategico di Barcellona si è tradotto.

L'obiettivo generale fissato dal piano strategico "Barcellona 2000" era quello di diventare una città nodale del Mediterraneo. Questo obiettivo si articolava poi in tre linee strategiche: il posizionamento internazionale di Barcellona; il miglioramento della qualità della vita e il progresso sociale delle persone; l'integrazione e il potenziamento dei settori dell'industria e del terziario.

L'aspetto innovativo della pianificazione strategica consisteva nella capacità di far comprendere ai cittadini che il futuro di una città non avrebbe avuto un andamento lineare, bensì sarebbe stato il risultato di un sistema complesso di relazioni tra i cosiddetti agenti economici e sociali presenti sul territorio. Tali relazioni poggiavano da un lato sul consenso necessario per realizzare determinati obiettivi, evitando il libero gioco dell'improvvisazione e le impostazioni aleatorie a fronte dei cambiamenti ambientali, e dall'altro sulla partecipazione e la complicità dei cittadini. In sostanza l'obiettivo si sarebbe potuto realizzare solamente grazie alla definizione di una visione "condivisa" della città, che sarebbe potuta diventare realtà attraverso un piano di obiettivi e azioni.

Alla luce di queste considerazioni è stato avviato il processo per il Piano Strategico, sono stati invitati gli agenti economici e sociali a far parte dei diversi organi del Piano - Comitato esecutivo o Consiglio generale - e sono iniziate le analisi ed i dibattiti sulla diagnosi della

città e del suo contesto sociale, economico e politico, per fornire una prima visione del futuro di Barcellona in base alle sue potenzialità ed opportunità.

Il 20 marzo 1990, in una seduta solenne del Consiglio Generale della Pianificazione, fu approvato - a seguito di alcuni anni di lavori - quello che sarebbe divenuto il Piano Strategico, Economico e Sociale di Barcellona. L'obiettivo del Piano consisteva nel "consolidare la città di Barcellona come metropoli imprenditoriale europea, in grado di irradiare la propria forza alla macroregione in cui è situata geograficamente, con una moderna qualità della vita, socialmente equilibrata e con solide radici nella cultura mediterranea".

A questo primo piano strategico ne sono seguiti altri con nuovi obiettivi che si concretizzavano mano a mano che i precedenti venivano applicati e che le misure principali venivano iscritte nelle agende delle istituzioni competenti per la loro attuazione.

Con il II Piano (novembre 1994), in presenza di una città trasformatasi fisicamente in una vera e propria metropoli europea, si è cercato di infondere nuova linfa alla trasformazione economica dei settori produttivi della città ad economia industriale, approfittando in particolare dei radicali cambiamenti della città stessa. Questo si fondava sull'intenzione di accrescere la proiezione internazionale dei settori produttivi con maggiori capacità competitive nel nuovo scenario economico internazionale, caratterizzato dalla globalizzazione e dalla internazionalizzazione dei mercati.

Con il passaggio al III Piano (marzo 1999), che aveva come orizzonte temporale il periodo 1999-2005, gli obiettivi miravano a conseguire una visione e una strutturazione del tessuto urbano nell'ambito della società della conoscenza. Inoltre, esso dedicò in buona parte la sua attenzione ai più importanti cambiamenti delle condizioni di vita della città e dei suoi cittadini, tenendo conto dei processi migratori e dell'invecchiamento della popolazione. Occorre anche sottolineare l'importanza data dal terzo piano strategico al tema dello sviluppo



sostenibile. Questo si è tradotto in un forte impegno verso la riduzione dell'inquinamento, verso le strategie integrate di smaltimento dei rifiuti e verso il riassetto delle aree fluviali e delle spiagge. L'obiettivo di trasformarsi anche in una città sostenibile, è stato negli ultimi anni perseguito con molta determinazione. Basta pensare al più importante provvedimento sull'ambiente del 2000: l'Ordinanza sul solare termico che ha determinato una vera e propria rivoluzione copernicana sotto l'aspetto della sostenibilità. Infatti, con questo provvedimento, che prevede incentivi regionali e locali, tutti gli edifici hanno l'obbligo di produrre almeno il 60% di acqua calda con l'installazione di pannelli solari termici. Inoltre il Consiglio Comunale e l'Agenzia energetica cittadina hanno stilato un piano energetico, il Plan de mejora energètica de Barcelona, che prevede la riduzione delle emissioni nocive e dei consumi energetici entro il 2010 (Palma, 2006). Allo stesso tempo appare interessante la dimensione metropolitana del piano. Nel piano, infatti, si sottolineava come fosse necessaria una visione globale, volta ad attenuare i contrasti e le linee di conflitto tra la municipalità di Barcellona e il resto della regione metropolitana. Per questo motivo si sviluppava il tema della collaborazione tra le varie amministrazioni locali dell'area che sarà poi ripreso anche nel piano metropolitano successivo. Il fine di questa visione globale della regione metropolitana era quello di creare sinergie ed economie di scala particolarmente rilevanti per determinati tipi di investimenti.

All'inizio del XXI secolo, Barcellona continua a puntare sulla pianificazione strategica come strumento utile per garantire il progresso economico e sociale. Nel contempo si è avviata una fase di dibattito e di riformulazione per migliorare ed ottimizzare le impostazioni metodologiche puntando su nuovi schemi, che prevedano più convergenza ed un dialogo più approfondito tra strategia, urbanesimo (forma e funzione della città) ed ambiente.

Una questione è rimasta però latente in questi tre piani strategici:

quale sia l'ambito territoriale più adeguato per elaborare una strategia per competere nello scenario delle aree metropolitane europee. Con l'obiettivo di definire una partizione di territorio e le sue strategie congiunte, è nato nel marzo 2003 il Primo Piano Strategico Metropolitano di Barcellona, che testimonia un'accresciuta capacità strategica e nuove opportunità di sviluppo. In questo modo si è definita la strategia per 36 comuni, con un'estensione territoriale di 600 kmq e una popolazione di 2.9 milioni di abitanti.

Il Piano Metropolitano Strategico di Barcellona si propone come la risposta alle nuove sfide sociali ed economiche del ventunesimo secolo per dare forma ad un'area metropolitana coinvolgendo tutti i settori sociali e con una metodologia d'intervento caratterizzata dal consenso, unione delle leadership e cooperazione con i beneficiari finali.

Il 1° Piano Strategico Metropolitano di Barcellona si struttura su tre vettori di attuazione e una condizione necessaria. Il primo vettore, *sviluppo economico basato su criteri di sostenibilità e occupazione*, raccoglie tutte le proposte che sono in relazione con lo sviluppo economico e con l'occupazione e il processo di trasformazione a modelli più avanzati: piattaforme tecnologiche, scienza, cultura d'impresa, capitale umano, razionalizzazione nei processi lavorativi, infrastrutture, qualità nel lavoro, sostenibilità, ecc.. Il secondo vettore, *modello territoriale e mobilità*, raggruppa obiettivi e proposte in relazione al territorio e allo sviluppo o alla regolamentazione di alcuni dei suoi elementi come gli alloggi, i trasporti, la conservazione del territorio e dell'ambiente. La *cultura della convivenza, della coesione sociale e della cooperazione* costituiscono il terzo vettore del Piano. Ad integrare la proposta in relazione alle tre grandi sfide del momento sono i flussi migratori e la diversità, il cambiamento nei tassi demografici e nella struttura familiare così come nella relazione lavoro-famiglia. Un tema molto importante è anche il basso livello di formazione, così come delle risorse necessarie nel settore

dell'insegnamento e della formazione superiore integrata. Per *condizione necessaria* si intende il modello politico, sociale e gestionale dell'Area Metropolitana di Barcellona che deve rendere possibile l'implementazione di questo Piano strategico e di tutto quanto esso comporti. Creare un modello di gestione del territorio metropolitano che rispetti le identità locali e che allo stesso tempo promuova una politica metropolitana, stimoli a una visione condivisa di progetti strategici e faciliti una gestione efficiente di questi servizi da una prospettiva più ampia.

In particolare, sono in fase di sviluppo quattro progetti organizzativi:

- innovazione del sapere (fiera del sapere 2008, attrazione di talenti, Barcellona graduate school);
- nuovi affari con le infrastrutture adeguate (bioregione, infrastrutture delle ICT, modello di accessibilità, aeroporto, nuovo modello di gestione);
- convivenza 2020, (distretto scolastico, piano metropolitano accoglienza immigrati, alloggio come servizio pubblico, gestione sostenibile del trasporto pubblico);
- anticipare il cambiamento: riduzione dei tempi attraverso la "pianificazione concorrente" (intersettoriale ed integrata).

La visione del piano strategico è quella di Barcellona "città della conoscenza", con l'intento di creare un distretto urbano a forte mix funzionale, denso, e sostenibile dal punto di vista dell'uso delle risorse e della qualità degli spazi.

Oltre al tema della città della conoscenza, della integrazione e della offerta residenziale e del recupero del patrimonio industriale, centrale è anche il tema della dotazione delle infrastrutture e delle reti tecnologiche. Vengono, infatti, adottate le migliori tecnologie innovative da questo punto di vista in maniera tale da rendere flessibili e funzionali al massimo le reti.

**Tab. 15 – Tappe principali del piano strategico di Barcellona**

<b>1988:</b>	<i>Avviamento del Piano</i>
<b>1990:</b>	<i>Approvazione del 1° Piano Strategico di Barcellona.</i> Finalità: consolidare la città di Barcellona come un'intraprendente metropoli europea con una spiccata influenza sul territorio, socialmente in equilibrio tra un moderno stile di vita e una cultura profondamente radicata nel Mediterraneo. E' stato strutturato in tre linee guida strategiche, nove obiettivi e 59 misure d'intervento.
<b>1992:</b>	<i>I Giochi Olimpici</i>
<b>1994:</b>	<i>Approvazione del 2° Piano Strategico di Barcellona.</i> Finalità: accentuare l'integrazione dell'Area Metropolitana di Barcellona con l'economia internazionale con l'intento di assicurare la sua crescita in termini economici e sociali e migliorare la qualità della vita. E' stato strutturato in 5 strategie, 16 obiettivi e 68 misure d'intervento.
<b>1999:</b>	<i>Approvazione del 3° Piano Strategico di Barcellona.</i> Questo terzo piano è dedicato all'economia della conoscenza. Tra le altre misure, il Piano promuove: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ un nuovo modello di città che soddisfi la domanda delle emergenti attività legate alla conoscenza,</li> <li>▪ il supporto alle politiche di trasferimento di tecnologia tra le università e le imprese,</li> <li>▪ la creazione di infrastrutture per la ricerca di alto livello- quali parchi tecnologici e scientifici.</li> </ul>
<b>2002:</b>	<i>Avviamento del 1° Piano Metropolitano.</i> Il Piano diventa metropolitano. Il territorio di riferimento del Piano è ora l'Area Metropolitana di Barcellona: 36 municipalità. Il 50% della popolazione Catalana (circa 3 milioni di persone) vive in quest'area di 600 Km quadrati.
<b>2003:</b>	<i>Approvazione del 1° Piano Metropolitano Strategico.</i> Il piano è strutturato in 3 linee guida strategiche, 26 obiettivi e 69 misure d'intervento. Le tre linee guida strategiche sono: crescita di un'economia sostenibile, mobilità e coerenza territoriale; coesione sociale.
<b>2004:</b>	<i>Forum Universale delle Culture</i>
<b>2005-07:</b>	<i>Revisione del 1° Piano Metropolitano Strategico</i>

Fonte: elaborazione personale

Nonostante lo spiccato carattere competitivo della iniziativa la gestione, il processo e le regole di trasformazione vedono un ruolo centrale svolto da parte dell'attore pubblico. La trasformazione, infatti, è coordinata, guidata ed implementata da un'agenzia pubblica (@22) che cura i diversi aspetti di pianificazione, gestione e supervisione tecnica degli interventi e che ha sede proprio all'interno dell'area.

Dopo tre edizioni del Piano Strategico di Barcellona (1990, 1994, 1999), Barcellona sta adesso concludendo il primo Piano Strategico Metropolitano, per affrontare gli effetti delle tendenze economiche e sociali della società globale sull'intera area metropolitana di

Barcellona, costituita dalla cosiddetta “città reale”, un agglomerato urbano composto da 36 municipi e in cui si concentra quasi il 50% della popolazione della Catalogna.

Il Piano rappresenta lo strumento di dibattito e di consultazione per costruire e mantenere una visione condivisa del futuro, in grado di assicurare la massima coesione tra le istituzioni dell'area metropolitana e di apportare le migliori competenze per affrontare i mutamenti sociali e tecnologici. L'obiettivo del Piano è fare dell'area metropolitana di Barcellona un riferimento d'eccellenza per l'Europa in termini di qualità della vita: un'area dove spinte economiche e promozione delle nuove tecnologie si uniscano all'uso sostenibile del territorio, alla crescita delle risorse umane e culturali e allo sviluppo della coesione sociale.

## **7.5 Dal «Modello Barcellona» al «Marchio Barcellona»**

Barcellona fece la sua apparizione sull'atlante mondiale alla fine degli anni Ottanta, presentandosi ufficialmente al resto del mondo con i Giochi Olimpici del 1992.

Il capitale di maggior valore della città era in quel momento il rinnovamento urbanistico che prese il nome di «Modello Barcellona». In un periodo in cui le città contemporanee si espandevano seguendo principalmente il modello nordamericano con uno sviluppo urbanistico diffuso e a macchia d'olio, Barcellona rappresentava un'alternativa su grande scala di conservazione di una città compatta, ricostruita e cucita attraverso interventi attenti alle necessità specifiche dei quartieri, con un interesse particolare per la creazione di spazio pubblico (Peran, 2006).

Secondo Peran (2006) da allora, però, Barcellona continua a collezionare una serie di fratture urbanistiche e sociali, vivendo di rendita al riparo di questo decalogo felice. L'area metropolitana, infatti, si sta trasformando in un suburbio senza fine, diversi processi di centrifugazione hanno rivoltato i vecchi quartieri della città, la

memoria industriale è stata decapitata a favore di una promessa città-mediatica e lo spazio pubblico subisce una privatizzazione galoppante.

L'ultima svolta di questa vera e propria trasformazione di Barcellona – il passaggio dal «Modello Barcellona» al «Marchio Barcellona» – è la trionfante conversione della città in una piazza turistica internazionale di primo ordine. Le cifre del 2005 sono abbastanza eloquenti: con una popolazione di circa 1.600.000 abitanti, Barcellona ha accolto nel corso dell'anno 5.061.000 turisti (il 50% di origine europea). All'interno della molteplice offerta turistica della città, negli ultimi anni è aumentato il numero di scali effettuati da navi da crociera trasformando Barcellona nella più recente e più brillante perla del Mediterraneo.

Il turismo ha garantito a Barcellona un profilo apparentemente cosmopolita, felice e multicolore; ma la città viene scossa anche da un'altra tipologia di stranieri. Nel gennaio 2006, la popolazione immigrante della città ha toccato la quota di 260.000 abitanti, senza contare gli irregolari. Barcellona quindi cresce e si consolida come una città che accoglie per lavorare, studiare e vivere, persone provenienti da tutto il mondo. I dati statistici ci aiutano a comprendere la rilevanza del fenomeno: al primo gennaio 2004, la popolazione straniera residente a Barcellona rappresentava il 12,8% della popolazione. Di contro nel 1999 era solamente il 2,7%. La situazione di questa comunità – per altri aspetti assolutamente eterogenea – si distingue totalmente dallo scenario rappresentato dalle masse di turisti. Quelli che ottengono un posto di lavoro svolgono i ruoli meno qualificati e, nella maggior parte dei casi, con situazione contrattuale irregolare. Tra l'altro, nonostante in molti casi gli immigrati lavorino in piccoli stabilimenti che sopravvivono grazie al turista medio, vivono invece nelle zone più degradate della città estranee al *glamour* delle vicine aree commerciali (Peran, 2006).

Tra la popolazione immigrante di Barcellona, la comunità di origine

africana è costituita da circa 20.000 persone. Una cifra sicuramente inferiore al numero di immigrati di provenienza europea non comunitaria e americana; ma soprattutto sconcertante se posta in relazione alle dimensioni del flusso migratorio illegale che si riversa giornalmente sulla costa sud della Spagna e sulle Isole Canarie, vera e propria porta d'ingresso al corridoio mediterraneo attraverso la quale il continente africano cerca di accedere al sogno europeo. L'unica spiegazione al numero esiguo di immigrati africani a Barcellona e in altre città spagnole rispetto alla dimensione dei movimenti migratori risiede nella dispersione di quelli che riescono a entrare in Europa e, soprattutto, nelle quantità elevate di rimpatri o di reclusi in "centri di accoglienza".

La costante crescita della popolazione immigrata inoltre ha modificato alcuni aspetti della vita quotidiana della città. Infatti, nel dicembre del 2002, il Consiglio Comunale di Barcellona ha approvato all'unanimità il "Pla Municipal d'Immigraziò" (Piano Comunale per l'Immigrazione) diventando una città pioniera nell'elaborazione e nella concretizzazione delle politiche consensuali per l'immigrazione, che convertono il fenomeno dell'immigrazione in una realtà sociale organizzata e controllata, e allo stesso tempo auspicabile e produttiva per tutti.

Esiste allora un modello di trasformazione urbana che si può chiamare "Barcellona"? O è solo un marchio, la *griffe* di un *marketing* urbano di successo?

Borja (2006) afferma che, in ogni caso, esiste una diffusa percezione sociale (locale e internazionale), sia in ambito politico sia in campo intellettuale, che la pianificazione barcellonese dei decenni '80 e '90 del '900 sia stata caratterizzata da un insieme di politiche pubbliche capaci di innescare pratiche e discorsi fra di loro coerenti, che si sono riflesse tanto nelle forme fisiche quanto negli usi sociali del territorio. Riferirsi a tutto questo come a un "modello", e dunque come a qualcosa di esemplare e trasferibile ad altre città, è stato in parte

un'operazione promozionale della città (del suo governo, di specifici settori professionali e di alcune imprese di servizi). Ma la fama, la "tendenza a ispirarsi" a Barcellona, a volte persino a copiarla, è dovuta soprattutto alla necessità di altre città di trovare esperienze che servissero come esempio e fattore di legittimazione di fronte alla necessità di inventare "nuove politiche" capaci di rispondere alle sfide della globalizzazione.

Ad ogni modo, il «Modello Barcellona» parte da premesse interessanti, anche se non sembra che esse siano ancora attuali e meno ancora che ciò che si è fatto costituisca un modello applicabile ad altre città.

In particolare, alla fine degli anni Settanta, le premesse sono particolarmente singolari essendo la congiuntura politica e culturale quella degli inizi della vita democratica. La critica nei confronti dell'urbanistica incontrollata, l'elaborazione di proposte fondate su una concezione egualitaria dello spazio pubblico, l'impianto e la legittimazione di un'urbanistica partecipata hanno costruito un consenso attivo che le forze politiche non hanno potuto trascurare (Bojra, 2006).

In questo contesto, vincono le prime elezioni quei partiti politici i cui programmi di democratizzazione e di rigenerazione sono ritenuti accettabili da parte del mondo dell'impresa. Questi programmi definiscono un pacchetto di politiche pubbliche in grado di creare un'offerta urbana di qualità, promuovendo la quale l'investimento sulla città sia redditizio, e al tempo stesso si diano quelle risposte che possano regolare la conflittualità sociale sul territorio. Soprattutto grazie alla designazione di Barcellona come sede dei Giochi Olimpici questi programmi si consolideranno nel corso degli anni Ottanta e nel decennio seguente si evidenzieranno i risultati di un'iniziativa pubblica che ha operato esercitando una reale egemonia.

Il successo è stato indiscutibile e, soprattutto, appariscente. La città ha cambiato immagine, si sono ridotte nel territorio le disuguaglianze sociali, si è generata nuova occupazione, la città si è posizionata bene



nei flussi internazionali.

Tuttavia, a metà degli anni Novanta, le condizioni iniziali sono cambiate.

La città si è arricchita e l'investimento urbano privato è divenuto molto remunerativo. Il governo locale, al contrario, si è impoverito, tanto sul piano economico quanto su quello culturale, e ha avuto bisogno di fare del «marchio» Barcellona un fattore di attrazione di capitali e di turisti. Le politiche urbane precedenti in parte sono proseguite, ma a fatica, e quasi sempre in condizioni di competizione asimmetrica con nuove politiche, più consone alle condizioni della globalizzazione e del mercato.

Bojra (2006) ritiene che il successo ha però avuto anche particolari effetti perversi. Infatti, i prezzi del suolo e delle abitazioni sono arrivati alle stelle e i “nuovi progetti” – tra i quali il più emblematico è la discutibile operazione della “Diagonale mare”<sup>34</sup> - si sono tradotti nella semplice vendita della città a promotori privati. Tutto questo ha avuto effetti di delocalizzazione dei ceti medio-bassi verso la regione metropolitana e di crescita dell’urbanizzazione diffusa in assenza di una corrispondente crescita della popolazione.

Il «Modello Barcellona» è stato nei fatti quindi messo in discussione. Ma questo modello non costituisce solo un esempio di riqualificazione urbana, è anche un modello per quelle operazioni di piena valorizzazione turistica e culturale di una città o di un dato territorio (Guala, 2003). In questi progetti Barcellona ha confermato la capacità di investire sulla città e sulle periferie urbane cogliendo l’occasione dei grandi eventi: le Olimpiadi del 1992, il Forum Internazionale delle Culture del 2004, il Forum sociale del Mediterraneo del 2005.

---

<sup>34</sup> La rigenerazione dell’area Diagonal-Mar, gestito prevalentemente da un’impresa nordamericana, mostra una scarsa considerazione degli obiettivi sociali, attraverso la creazione di uno spazio nel quale il concetto di “valore di scambio” prevale su quello di “valore d’uso”, come esempio di strategia a breve termine mirante all’accumulo di rendite economiche elevate, con scarsa considerazione di obiettivi di sviluppo socio-economico a lungo termine. Questo è un esempio di ciò che può accadere quando il capitale globale non è regolato adeguatamente a livello locale.

Ad ogni modo, non tutti gli eventi sono stati propiziatori di grandi successi. In particolare, il Forum 2004 non ha dato alla capitale catalana la visibilità mondiale che serve a sostenerne il «marchio» e l'aspirazione ad essere la locomotiva economica e culturale del Mediterraneo. Dei dieci milioni di visitatori previsti dal governo cittadino, da quello catalano e da quello dello stato spagnolo se ne sono visti sì e no un terzo. Nel contempo la macchina speculativa, messa in moto fin dal 1997 in piena euforia post-Olimpiadi, non poteva essere fermata perché questo avrebbe portato a fortissime perdite finanziarie e politiche per i vari consorzi pubblico-privati incaricati di gestire l'ennesima trasformazione urbanistica di Barcellona.

Inoltre, tra la fine del 2003 e il 2004, poco prima dello slancio finale per il Forum delle culture, sono stati prodotti tre studi al confine tra sociale, urbanistico e storico; i tre lavori hanno disegnato, assieme, l'altra storia della città raccontando le zone d'ombra del «Modello Barcellona».

Secondo alcuni critici è il modello per il quale il senso di appartenenza (catalano e barcellonese), l'uso ingannevole dei temi dell'inclusione sociale, della sostenibilità ambientale e dell'intercultura sono gli ingredienti essenziali del marketing istituzionale che punta a vendere la città-impresa e a trasformare i cittadini in clienti.

Un'altra faccia del modello Barcellona sono anche gli sgomberi che hanno colpito molte occupazioni con il procedere della ristrutturazione urbana. Secondo alcuni, le città sono le multinazionali del XXI secolo e come tali non disdegnano il ricorso alla forza quando qualcuno si mette di traverso tra loro e il profitto.

Il modello, quindi, è oggi perdente. Infatti, nonostante vogliano sentirsi alla guida di una città moderna, le *élites* catalane devono accontentarsi di una «terza linea», secondo le conclusioni di un'inchiesta del Politecnico di Torino del 2002 sugli agglomerati urbani europei, Londra e Parigi restano le metropoli di punta del vecchio continente e anche Madrid è più «globale», economicamente parlando, di Barcellona.

Inoltre, Borja (2006) sostiene che mentre la città centrale (il Comune

di Barcellona) si avvia a diventare un parco tematico di un terziario che pretende di essere “di eccellenza”, benché predomini l’offerta di servizi per il tempo libero, nella regione metropolitana emergono le contraddizioni proprie dell’urbanizzazione “globalizzata” (spazi frammentati dalle autostrade, rete del ferro - treno, metrò, tranvia - in ritardo, iperconsumo di suolo, acqua e servizi in generale, segregazione sociale e funzionale crescente).

C’è però un’altra faccia della realtà che in qualche modo apre verso il futuro. Barcellona è un territorio strutturato su un sistema di città medie dotate di potenziali centralità ed esiste una coscienza collettiva che si esprime nella domanda di una migliore qualità della vita e di uno sviluppo sostenibile. Inoltre il tessuto economico e culturale è diversificato e le istanze politiche, non sempre egemoniche, non intendono sottomettersi a qualsiasi prezzo alla logica del mercato. Infine, nella città centrale, a Barcellona, esiste un forte senso critico della società civile che si interroga sulla deriva del presunto modello ideale che, nell’ultimo decennio, sembra essere venuto meno.

Il «Modello Barcellona», da molti considerato vincente, dimostra pertanto che il grande evento da solo non basta, ma va inserito in un processo continuo, nel quale si mette in gioco l’identità collettiva, il “capitale sociale”, la cultura del cambiamento.

## **7.6 Crescita economica e competitività**

Dalla fine degli anni Cinquanta si è prodotto un consolidamento economico e sociale dell’area metropolitana di Barcellona secondo un modello tipico dell’industrializzazione del ventesimo secolo. Tuttavia in quest’area la pianificazione urbana ha assunto caratteristiche locali e modalità reattive ancor prima della caduta del regime. Comunque è dall’avvento della democrazia che essa è decisamente più attiva. Infatti, si è verificato da allora un fenomeno simbiotico tra Barcellona, le città e i paesi limitrofi. Fino agli anni Cinquanta la crescita della popolazione si concentrava a Barcellona, che accoglieva

circa l'80-85% della popolazione dell'area metropolitana, anche se in seguito la crescita ha interessato anche le zone circostanti; negli anni Sessanta a Barcellona essa si assestava al 77% diminuendo progressivamente negli anni Settanta (64%), negli anni Ottanta (56%), negli anni Novanta (54%) e nel 2001 (51%). Questa continua diminuzione si è fortemente accentuata nei 15 anni compresi tra il 1960 e il 1975, quando tutti i centri urbani hanno come minimo raddoppiato la propria popolazione (Santacana, 2004).

Nell'insieme questa simbiosi è il risultato di un processo di industrializzazione accelerata indotto in buona parte dalle stesse industrie in fuga da Barcellona alla ricerca di spazi più ampi e più economici che solo i comuni limitrofi avrebbero potuto offrire. Circa 500 aziende tra il 1964 e 1972 si sono trasferite; le altre erano nuove imprese o spesso multinazionali attratte dal mercato, dai prezzi e dal costo della vita così come dalla vicinanza del porto e dell'aeroporto.

La crescita delle attività sul territorio si è mantenuta tale grazie alla forte immigrazione (800.000 persone in 20 anni, considerando il progressivo invecchiamento della popolazione locale e il basso tasso di natalità), allo sfruttamento estensivo del suolo e alla mancata pianificazione generale.

La crescita economica di quegli anni ha avuto ripercussioni diseguali sulle zone urbanizzate. Se da un lato ci sono stati spazi che hanno beneficiato della nuova ricollocazione industriale, dall'altro nuove aree di specializzazione si sono affiancate alle città dormitorio rendendo manifesto il deficit di servizi e infrastrutture.

Durante questo periodo il Piano Generale Metropolitano è stato l'unico strumento ad aver favorito un modello di sviluppo davvero metropolitano. Il risultato di questa pianificazione fu un processo di occupazione del suolo a un ritmo vertiginoso e l'uso di piani parziali, frammentari e incoerenti.

Una lunga tappa, quindi, durante la quale al territorio non era applicata nessuna altra strategia se non quella di adattarsi alle

necessità dei processi industriali e delle necessità di molti cittadini che si trasferivano prima a Barcellona, poi nei comuni limitrofi spinti dalla inesauribile richiesta di risorse umane.

Tra alti e bassi questa tappa si è prolungata fino a metà degli anni Settanta quando ci fu un cambiamento.

Tuttavia il passaggio da un modello all'altro non è stato immediato e la tappa di transizione è stata favorita da tre fattori importanti: l'avvento di un regime democratico, nuovi valori in cui i rappresentanti dei comuni hanno potuto riconoscersi in seguito all'ingresso della Spagna nella Comunità Economica Europea e la fine della crisi industriale. A questi si aggiungono l'introduzione delle nuove tecnologie e la rapida traduzione di queste in attività produttive.

I nuovi valori urbani della democrazia rivalutarono la realtà suburbana dei molti comuni e favorirono il consolidamento di nuove realtà urbane considerate già vere città coese, integrate e con una rinnovata identità urbana. Pertanto, tali città si imposero un nuovo ruolo, con una forte vocazione attiva in relazione a progetti di tipo economico e sociale: per questo utilizzarono generalmente la pianificazione strategica come strumento di partecipazione e di visibilità per ogni città.

La conseguenza di queste politiche progettuali è che l'Area Metropolitana di Barcellona (AMB) dal 1986 ha guadagnato posizioni all'interno dell'economia europea e ha migliorato la competitività con l'estero, i volumi di produttività ed i tassi di occupazione. Tra il 1986 e il 1999 il PIL della provincia di Barcellona è aumentato del 64% collocandosi tra i più alti dell'Unione Europea.

Negli ultimi anni del secolo scorso inoltre la zona metropolitana di Barcellona ha sperimentato un forte processo di creazione di occupazione. Il tasso della popolazione potenzialmente attiva (cioè tra i 15 e i 64 anni) è passato dal 65% nel 1995 al 74% nel 2000, e il tasso di disoccupazione si è ridotto nello stesso periodo dal 20%

all'8%.

L'Area Metropolitana di Barcellona è diventata quindi un chiaro esempio di area metropolitana con una struttura poli-nucleare, dove esistono livelli molto elevati di specializzazioni produttive nelle diverse città che compongono l'area. Infatti, la città e il suo cerchio metropolitano rappresentano molto più della crescita in scala della città tradizionale centrale e molto più che la somma di città: di fatto suppone la totale riorganizzazione socioeconomica di un territorio. Inoltre, i suoi confini e l'ambito di influenza sono difficili da definire, da tracciare, formando parte di un sistema urbano più ampio di grande complessità. Una caratteristica specifica dell'area metropolitana di Barcellona è l'esistenza di una concentrazione importante di "città maduras" con popolazione che oscilla tra i 20.000 e i 150.000 abitanti. Queste città sono storicamente ed economicamente legate a Barcellona e danno origine ad un magnifico sistema metropolitano.

Comunque, la crescita dell'economia catalana, e di Barcellona in particolare, è dovuta oltre che da una combinazione di fattori esterni (l'accesso della Spagna alla C.E., la creazione del Mercato Unico, il ciclo economico internazionale positivo degli anni Ottanta, la crescita sostenuta della Spagna ) anche da una serie di elementi endogeni, che hanno fornito un contributo rilevante a supporto del processo di crescita economica di Barcellona<sup>35</sup>. Particolarmente importante ai fini della crescita è stata l'abilità degli attori locali nel reperire e mobilitare capitali e risorse relazionali a supporto delle dinamiche di sviluppo urbano. Un valido esempio è dato dal processo d'espansione del settore turistico<sup>36</sup>. L'istituzione del *Consorcio Turismo de*

---

<sup>35</sup> L'esistenza di un fitto tessuto produttivo locale, la presenza di una forte identità locale e cultura imprenditoriale, un ambiente istituzionale particolarmente dinamico e sensibile alle esigenze del sistema produttivo e l'attuazione di adeguate politiche di sviluppo rappresentano alcuni degli elementi che hanno permesso di migliorare la performance della città ed accrescerne la competitività a livello internazionale.

<sup>36</sup> Fino alla fine degli anni Ottanta, Barcellona non figurava sulla mappa turistica internazionale. La città è riuscita, beneficiando delle opportunità generate dai Giochi Olimpici del '92, a collocarsi tra le principali destinazioni turistiche in Europa, attraendo

*Barcelona*, infatti, che include i principali *stakeholders* del settore, ha potenziato la capacità delle strategie locali nell'intercettare e gestire i flussi turistici internazionali, a supporto della crescita economica locale. Questo consorzio è uno degli esempi delle numerose piattaforme settoriali esistenti nell'area, che hanno contribuito a potenziare diversi settori dell'economia locale, attraverso una maggiore coordinazione degli attori, l'individuazione e il rafforzamento delle sinergie e l'attuazione di strategie comuni e interventi integrati.

A supporto della crescita economica e della competitività internazionale della città sono stati attuati diversi interventi che hanno indirizzato il percorso di trasformazione di spazi e funzioni urbane, proponendo e rafforzando il ruolo di Barcellona su una scala territoriale più ampia, quale nodo centrale di riferimento per l'intera regione metropolitana (Guzzo, 2004). Questa trasformazione ha creato un ambiente favorevole allo sviluppo di attività terziarie avanzate e all'attrazione di imprese straniere (si pensi alla crescente presenza di multinazionali nell'area di Barcellona).

Interventi volti ad accrescere, potenziare e modernizzare lo stock d'infrastrutture sono stati accompagnati da strategie miranti:

- al potenziamento del capitale umano (condotti soprattutto dall'agenzia di sviluppo locale *BarcelonaActiva* attraverso corsi di formazione e programmi di auto-impiego, a cui s'aggiunge l'offerta di un crescente numero di corsi universitari e post-universitari);
- all'attrazione della "classe creativa", attraverso politiche culturali e la creazione di piattaforme settoriali, tra le quali *Barcelona Centre Mèdic*, *Barcelona Centre Universitari*, *Barcelona Centre de Disseny*;
- alla promozione di rapporti di cooperazione tra mondo accademico e della ricerca e il sistema produttivo (tra le iniziative più importanti figurano la creazione di parchi tecnologici e di un parco per la ricerca bio-medica e il progetto 22@BCN per la promozione

---

flussi turistici crescenti (come i dati sulle presenze negli alberghi, sulle crociere e i passeggeri in transito per il porto e l'aeroporto della città confermano).

di un distretto tecnologico avanzato);

- alla promozione della cooperazione interistituzionale attraverso la realizzazione di piani strategici di sviluppo socio-economico, la creazione del Consiglio Economico e Sociale di Barcellona, la formulazione del Patto Industriale della Regione Metropolitana e l'istituzione di piattaforme settoriali.

Strategie e interventi miranti al consolidamento di meccanismi per una distribuzione più equa della ricchezza generata e la promozione di processi d'inclusione sociale hanno accompagnato le politiche di sviluppo economico. Si pensi per esempio al rinnovamento urbano<sup>37</sup>, alla decentralizzazione dell'offerta di servizi sociali e politiche culturali a livello di distretto<sup>38</sup> e alla ricaduta positiva, in termini di equità e coesione sociale, delle opere condotte in occasione dei Giochi Olimpici (riqualificazione di aree periferiche e abbandonate, ammodernamento e potenziamento dei sistemi di comunicazione, costruzione delle tangenziali e delle infrastrutture sportive).

Insieme a questi risultati positivi, è emerso che il successo delle politiche di riqualificazione urbana ha comportato, in alcuni casi, una serie d'effetti indesiderati (crescente inflazione a livello locale, dinamiche d'espulsione dei cittadini percettori di redditi bassi dalle aree rigenerate e processi d'esclusione sociale) (Borja, 2004).

Quindi, Barcellona è una realtà urbana che, insieme con la sua area metropolitana, ha subito – e perseguito in gran parte - un rilevante processo di trasformazione della sua base economica e delle caratteristiche del suo ambiente urbano.

Da città con caratteristiche prevalentemente industriali

---

<sup>37</sup> Nel corso degli ultimi 25 anni investimenti sostanziali sono stati effettuati in infrastrutture sociali e culturali. In particolare, i centri per l'offerta di servizi sociali sono aumentati da 3 (1980) a 33 (2003), il numero delle biblioteche da 12 (1980) a 33 (2002). I centri civici sono oggi 49 mentre nel 1982 ne esisteva solo 1. In aggiunta, l'incremento in infrastrutture sportive è stato eccezionale, considerato il forte impulso fornito dai Giochi Olimpici. Nel 2003, le infrastrutture sportive (pubbliche e private) ammontavano a 3370, mentre nel 1984 erano 1422. L'aumento del numero di strutture e servizi è stato accompagnato dalla crescita sostanziale degli utenti.

<sup>38</sup> Secondo i dati forniti dal Comune di Barcellona, la percentuale della spesa pubblica per servizi sociali è passata dal 17% del totale delle voci di spesa, nel 1979, al 30% nel 2004



manifatturiere fino almeno alla metà degli anni Ottanta la città si è profondamente trasformata verso un modello urbano di diversificazione economica, incentrato sulle attività innovative, sul decentramento verso le aree di corona delle attività produttive, sulla attrattività turistica legata al patrimonio storico culturale della città e ad eventi di livello europeo e mondiale (p.e. Olimpiadi 1992, Forum 2004) e alla realizzazione di un ambiente urbano e spazi pubblici di grande qualità, sulla valorizzazione delle attività della “economia della conoscenza”.

Gli addetti alle attività manifatturiere nel 1980 assommavano al 41% del totale degli addetti, mentre attualmente si sono ridotti al 12%, mentre gli addetti alle attività legate ai servizi hanno raggiunto ben l'81% del totale.

La metropoli di Barcellona è stata immersa quindi in una nuova realtà economica caratterizzata dal progressivo ampliamento dei mercati esterni e della crescente dematerializzazione delle attività produttive. I processi produttivi manifatturieri tradizionali che caratterizzavano l'economia catalana dalla metà del secolo XIX agli anni Novanta del secolo scorso è stato abbandonato per nuove forme di organizzazione della produzione nello spazio e nella nuova economia basata sulla conoscenza.

Inoltre, attualmente l'economia di Barcellona si basa principalmente sulle esportazioni costituendosi come principale esportatore del Paese. La città, infatti, è una metropoli europea che produce beni di qualità medio-alta ed esporta servizi legati al turismo. Tuttavia si deve considerare il peso, sia diretto che indiretto, che hanno le multinazionali nel settore delle esportazioni e ovviamente la relazione tra il livello tecnologico e l'elevato livello di apertura dell'economia di Barcellona.

Infine, il tasso di disoccupazione è al di sotto della soglia del limite fisiologico oscillando fra il 5% e il 7%, tale da motivare politiche legate più che all'inclusione nel mondo del lavoro, ad attività di

qualificazione e miglioramento delle condizioni di lavoro e di diversificazione ed innalzamento del profilo delle diverse attività (a ciò è preposta una specifica agenzia pubblica denominata “Barcelona Activa”).

Il forte profilo competitivo e di trasformazione della economia locale comporta tuttavia importanti conseguenze sul piano sociale e territoriale. Di queste fanno parte alcuni processi di segregazione sociale ed espulsione di abitanti verso l'esterno a causa degli alti costi delle abitazioni, consistenti livelli di congestione in particolare per quanto riguarda la mobilità meccanizzata e le risorse ambientali.

Su questi temi si incentrano, almeno in parte, le più recenti politiche legate al tema della abitazione sociale, in congruenza con la nuova legge urbanistica Catalana, alla mobilità pubblica e alla rigenerazione urbana.

## **7.7 Governance urbana**

A Barcellona, la mobilitazione degli attori locali è considerevole e l'adozione di un approccio di tipo attivo nei processi di *governance* ha promosso la pianificazione di nuove funzioni, una maggiore integrazione degli interventi a livello locale (pianificazione strategica) e nuove forme di partecipazione e rappresentanza.

Il miglioramento dell'efficienza dell'azione collettiva a sostegno di processi di sviluppo è testimoniato dalla produzione di uno stock considerevole di beni pubblici e quasi pubblici.

Tenuto conto di quanto affermato, gli aspetti principali dei processi di *governance* in Barcellona sono:

- la *leadership* assunta dal governo municipale, sin dai primi anni Ottanta che evidenzia la centralità della politica all'interno della *governance* urbana. Le politiche per lo sviluppo economico locale, così come le politiche di rinnovamento urbano, i cui costi e benefici spesso non sono equamente distribuiti, implicano difatti un processo decisionale di natura politica. Nel caso di Barcellona,

si può affermare che, nella maggior parte dei casi, queste scelte hanno cercato di limitare gli eccessi di uno sviluppo urbano speculativo, promuovendo l'istituzione di meccanismi per una più ampia distribuzione dei benefici;

- l'importanza della *pianificazione strategica*, che ha consentito il radicamento di una cultura partecipativa e una maggiore integrazione di politiche e progetti. Per di più, attraverso la recente approvazione del 1° Piano Strategico Metropolitano (2003), si è cercato di rafforzare il processo d'integrazione e collaborazione tra i territori dell'area metropolitana (*governance metropolitana*), che nel passato è stato duramente ostacolato dal governo regionale a causa dal conflitto politico tra questo e il Comune di Barcellona<sup>39</sup>;
- l'*identità locale* e il *consenso sociale*, rafforzate attraverso la pianificazione strategica e l'organizzazione dei Giochi Olimpici.

In sintesi, i processi di *governance* in Barcellona hanno incluso una larga parte di settori della popolazione, promuovendo il rafforzamento dell'identità comune. Di recente, però, alcune decisioni di governo hanno suscitato le critiche di cittadini, movimenti e della comunità di intellettuali e professionisti. Le associazioni di quartiere criticano il governo municipale per perseguire sempre più un modello di città "*cara a fuera*", orientata all'esterno, che mira ad accrescere la valenza dell'immagine della città proiettata all'esterno, negando sempre più di frequente le micro-questioni, le necessità dei quartieri e le richieste di partecipazione dei cittadini. Le critiche rivolte all'istituzione municipale sono divenute più esplicite negli ultimi tempi, con una conseguente diminuzione del consenso sociale riguardo al processo di trasformazione urbana e le strategie di sviluppo.

Tutto ciò come testimonianza del fatto che la *governance* urbana non è statica, e che le sue caratteristiche, gli attori coinvolti, gli obiettivi e

---

<sup>39</sup> Il Comune di Barcellona dal '79 fino ad oggi è sempre stato governato da una coalizione di forze di sinistra, guidata dal Partito Socialista Catalano; mentre, il governo regionale, dalla sua istituzione fino al 2003, è stato governato da una coalizione di centro-destra.

le complessità cambiano in risposta alle nuove sfide e priorità.

L'esperienza della capitale catalana differisce da quella di città come Parigi e Londra, in cui la *governance* urbana appare debole e frammentata e la competizione economica è dominante. Nel caso di Barcellona i processi di *governance* hanno incluso un ampio numero di soggetti, riuscendo a raggiungere un diffuso consenso sulle strategie di sviluppo, cercando di distribuire i benefici della crescita a tutta la comunità.

Però, come precedentemente accennato, di recente la capacità di bilanciare crescita economica, competitività e benessere sociale è stata messa sotto accusa, a seguito di alcune contraddittorie trasformazioni urbane, che mostrano una maggiore (eccessiva) influenza del settore privato, soprattutto della "lobby del cemento", nel dominio delle politiche urbane (Borja, 2004).

Alla luce di questi fatti, il caso di Barcellona mostra che crescita economica, equità e coesione sociale non s'escludono mutuamente, ma possono essere conciliate per fornire la base di processi di sviluppo duraturi. Questo dipende dalla tipologia e delle caratteristiche dei processi di *governance* urbana e dall'attuazione di adeguate politiche pubbliche.

Ciò pone l'accento non solo su una più equa distribuzione della ricchezza generata, ma anche sulla fornitura di servizi pubblici (istruzione, sanità ecc.) e, più in generale, su questioni riguardanti la democrazia, la cittadinanza e la rappresentatività all'interno delle città.



## **Capitolo 8**

### **MILANO E BARCELLONA: DUE METROPOLI A CONFRONTO**

#### **8.1 Un difficile confronto**

Che il tema concernente le città metropolitane sia di grande attualità in Italia è confermato dallo spazio ad esso dedicato, oltre che dai mass media, anche dal Parlamento, dalle Istituzioni e dalla società civile nell'ambito dell'attuazione del Titolo V della Costituzione.

Queste riflessioni nazionali non possono non tener conto dei percorsi intrapresi a livello comunitario. A tal proposito, la Commissione ha rivolto al Consiglio e al Parlamento Europeo una comunicazione su "la politica di coesione e le città", nella quale si sottolinea che, essendo l'Europa caratterizzata da una struttura policentrica di piccole, medie e grandi città di cui molte raggruppate in aree metropolitane, le "città" rivestono un'importanza capitale per raggiungere obiettivi di crescita e di occupazione, poiché in esse si trovano la maggior parte dei posti di lavoro, delle imprese e degli istituti di insegnamento e formazione; sono inoltre i luoghi dove si realizza l'innovazione, lo spirito imprenditoriale e la crescita economica e la loro azione è determinante nella realizzazione della coesione sociale.

Oltretutto, le città moderne o, più precisamente, le città metropolitane, sono frequentemente accompagnate da accezioni che ne qualificano il loro profilo attraverso aggettivi che cominciano con la "C", le città competitive, cooperative, culturali, comunicative, creative, cognitive, complesse. Quest'ultima accezione, in particolare, la quale,

in certa misura, ricomprende tutte le altre, allude al fatto che una città è un sistema complesso, ovvero, un sistema:

- intrinsecamente aperto, in quanto inserito in una rete di relazioni socioeconomiche, spaziali, culturali, ambientali ecc., che ne travalicano i confini amministrativi, geografici o funzionali e lo inseriscono nei processi di scala globale;
- caratterizzato da auto-organizzazione e, quindi, in grado di pervenire a configurazioni organizzative proprie determinate dall'agire delle sue componenti e delle interazioni fra queste;
- capace di consapevolezza circa la propria identità, l'essere sistema territoriale distinto da altri, e la propria collocazione, riconoscendo quindi i vari ruoli che esso può avere relativamente ai diversi sistemi socioeconomici e territoriali ai quali appartiene.

Alla luce di queste riflessioni, nasce spontaneo chiedersi come le città metropolitane italiane possono affrontare le sfide della globalizzazione e se in Europa ci sono delle metropoli che, a parità di parametri, possono fungere da modello. Quindi, bisogna innanzitutto chiarire se le città metropolitane europee abbiano tutte le stesse problematiche, le stesse capacità di organizzarsi, lo stesso percorso di sviluppo e se esista una formula vincente.

A tal proposito, dopo un'approfondita analisi della tematica delle città metropolitane, si è proceduto alla comparazione di due metropoli europee, Milano e Barcellona, le quali presentano interessanti somiglianze ma anche significative differenze.

### **8.1.1 Le somiglianze**

La prima similitudine che viene messa in evidenza dall'analisi è che Milano e Barcellona non sono solo città o province, metropoli fatte di centro e periferie, sono la somma di tutto, sono il territorio (in parte anche extraregionale) in cui gravitano e di cui sono, a loro volta, polo d'attrazione.

Milano e Barcellona, e le altre città che vi gravitano intorno, hanno

sperimentato negli ultimi vent'anni un intenso processo di metropolizzazione. In questo processo, la crescita della città centrale non è stata determinata solo da un aumento della popolazione o dall'inclusione dei comuni limitrofi, ma soprattutto dall'incremento delle interazioni con le rispettive città di periferia. La struttura amministrativa, infatti, si presenta simile essendo composta di una moltitudine di piccoli comuni, a cui si affiancano dei comuni di più ampie dimensioni, con cui la città "madre" intrattiene stretti rapporti.

Da ciò emerge, per entrambe, un reale problema nell'individuare la delimitazione amministrativa dell'area metropolitana. La questione è stata più volte affrontata sia in Italia che in Spagna, ma non ha trovato tuttora un'univoca risposta.

In Italia, sono state prospettate diverse soluzioni. Secondo la prima, la città metropolitana diventa l'unico ente del governo territoriale nell'ambito dell'area. Ciò comporterebbe la ridefinizione della circoscrizione provinciale in quanto il territorio dell'area verrebbe sottratto alla provincia; nonché la dissoluzione del comune capoluogo e la rimodulazione dei comuni contermini. La seconda soluzione potrebbe essere quella di mantenere in vita, nell'ambito dell'area metropolitana, gli enti comunali in essa compresi, mentre la città metropolitana prenderebbe il luogo della provincia oltre ad esercitare funzioni e compiti di carattere e dimensione maggiore già attribuiti ai comuni. Inoltre, ci sarebbe la dissoluzione del comune capoluogo il cui posto verrebbe preso dalla città metropolitana trasformando in municipi le sue circoscrizioni. La terza soluzione – prospettata da alcuni studiosi ma incongruente con quanto disposto dalle norme che individuano la città metropolitana come un ente territoriale - prevederebbe la creazione di un'entità intracomunale che non porterebbe allo scioglimento della provincia, del comune capoluogo e dei comuni compresi nell'area, ma che avrebbe solo il compito di realizzare la gestione coordinata di alcune delle funzioni di governo (grandi servizi, pianificazione coordinata delle attività economiche,



etc.) La creazione di questa grande unità amministrativa produrrebbe efficienza nella produzione dei servizi, in quanto sfrutterebbe le economie di scala consentite da un territorio più ampio e da una popolazione più numerosa. Comunque, nonostante si discuta di questo problema da quasi trent'anni, nessuna delle soluzioni prospettate ha ancora trovato realizzazione.

In Catalogna, invece, è stato fatto un percorso diverso, istituendo nel 1974 (ancora prima della caduta del regime franchista) la Corporazione Metropolitana di Barcellona come primo tentativo di istituire un organismo politico rappresentante degli interessi e dei servizi dell'area metropolitana. Nel 1987, questa entità è stata, però, soppressa e al suo posto è stato creato un raggruppamento volontario di comuni metropolitani che, essendo privo di competenze in materia di coordinamento della pianificazione, non ha potuto assolvere con la stessa efficacia allo sviluppo metropolitano. Attualmente esistono tre agenzie per l'erogazione dei servizi che comprendono Barcellona e una trentina di comuni.

In Spagna, a differenza che in Italia, la Costituzione nazionale e quelle regionali non prevedono un riconoscimento giuridico alle aree metropolitane, anche se lo Statuto di Autonomia della Catalogna riconosce a Barcellona un regime speciale conferendole maggiori competenze e poteri. La necessità di conferire condizioni particolari e strumenti straordinari a Barcellona nasce dalla consapevolezza delle problematiche del tutto particolari che come città metropolitana deve affrontare quotidianamente (p.es. traffico e qualità della salute e dell'ambiente, sicurezza, periferie e riqualificazione urbana, emergenze naturali) oltre che dalla sua collocazione, dall'estensione del suo territorio e dai servizi integrati che eroga.

Del resto, se pur la modifica del titolo V della nostra Costituzione, avvenuta nel 2001, ha portato ad un riconoscimento costituzionale delle Città Metropolitane al pari degli altri enti locali, questo non ha automaticamente prodotto la loro istituzione che, come

precedentemente affermato, da molti non sembra essere la soluzione alle problematiche legate al governo di questi territori. Se poi consideriamo che l'istituzione delle province, pur riconosciute dalla Costituzione del 1948, ha richiesto quasi trent'anni di dibattiti e di divergenze politiche anche forti, allora si può presumere che l'istituzione delle città metropolitane richiederà ancora tempi lunghi anche in funzione del fatto che l'interesse per la questione metropolitana non è ristretto solo a chi la abita e a chi la amministra, ma è una questione di rilevante importanza per il Paese nel suo complesso. Infatti, nelle città metropolitane si concentra una quota significativa degli abitanti di una nazione, come pure del sistema industriale, economico, finanziario e dei servizi.

Peraltro, il problema delle città metropolitane non può essere ristretto al solo aspetto amministrativo, in quanto sia Milano che Barcellona presentano una dimensione territoriale fluida; costituiscono entità policentriche e poco compatte, dai confini imprecisi e variabili nel tempo. Inoltre, la loro dimensione tende a modificarsi anche a seconda del tipo di problema specifico che si intende considerare (lo smaltimento dei rifiuti, la gestione della mobilità e dei trasporti, il rifornimento idrico e così via). Stando così le cose, l'istituzione di un'unica autorità metropolitana dai poteri e funzioni rigidamente determinati, come quella prevista dal nostro ordinamento, andrebbe persino sconsigliata, mentre invece sarebbe vincente quanto realizzato a Barcellona con la creazione di Agenzie/Consorzi che di concerto, aggregando entità territoriali diverse, si pongano il problema di volta in volta di organizzare e gestire singoli specifici servizi su scala intracomunale.

Proseguendo nell'analisi comparata e confrontando i dati della tabella 16, risulta chiara la similitudine delle due città sotto l'aspetto demografico, pur nella distinzione della dimensione territoriale.

**Tab. 16** - Scheda di comparazione tra Milano e Barcellona

	MILANO		BARCELLONA	
	Città	Area metropolitana	Città	Area metropolitana
<b>Superficie</b>	182 Kmq	1.982 Kmq	101 kmq	3.214,5 kmq
<b>Comuni dell'area metropolitana</b>	189		164	
<b>Abitanti</b>	1.303.437	3.869.037	1.605.602	4.841.365
<b>Popolazione straniera</b>	193.000	378.800	205.000	516.968

L'area metropolitana di Barcellona è, infatti, più estesa anche se l'ambito territoriale del Comune di Barcellona è più piccolo di quello di Milano. Entrambe però hanno una provincia di circa 4 milioni di abitanti (nello specifico, Barcellona è più abitata avvicinandosi ai 5 milioni), con una forte presenza di immigrati e un deficit demografico tipico di tutte le grandi città. Sia Milano che Barcellona, inoltre, presentano una forte migrazione dal centro alla periferia e nei comuni limitrofi dove è possibile godere di una migliore qualità di vita e di maggiori opportunità di lavoro essendo i luoghi in cui le imprese locali e le società multinazionali localizzano le loro strutture.

Tra l'altro, entrambe le metropoli presentano una similitudine nella presenza di lavoratori immigrati sia in termini quantitativi che in termini qualitativi. Sotto l'aspetto qualitativo, i dati raccolti evidenziano che gli stranieri extraeuropei svolgono spesso un ruolo complementare ed a volte sostitutivo rispetto alla manodopera nazionale - soprattutto in alcuni settori produttivi e in alcune professioni - e si trovano frequentemente nella condizione di svolgere lavori precari e irregolari che rischia di alimentare quel serbatoio di clandestinità che ha rilevanti effetti negativi per la società. Questo porta a segregazione occupazionale in generale o di intere categorie (si pensi in Italia alle colf e alle badanti), alla specializzazione lavorativa su base etnica, al confinamento nelle occupazioni più dequalificate e gravose, alla scarsa mobilità professionale verticale.

Dal punto di vista economico, Milano e Barcellona sono da alcuni anni attraversate da un radicale cambiamento che ha visto accelerare il processo di trasformazione da realtà fortemente manifatturiera ad un più evoluto sistema produttivo orientato verso le attività dei servizi, in cui i comparti che segnano il passaggio verso l'economia dell'informazione e della conoscenza acquistano una rilevanza sempre maggiore. Anche la bassa dimensione delle imprese (dal punto di vista del numero degli occupati) è una caratteristica comune alle due città. Secondo alcuni dati statistici del 2004, la dimensione media delle imprese dell'area metropolitana di Barcellona è di 10,9 occupati per impresa e il 94% delle imprese milanesi sono con meno di 10 addetti. Entrambi i sistemi economici sono quindi formati in prevalenza da piccole e medie imprese che per la loro vitalità e flessibilità sono i motori dello sviluppo nel territorio.

**Tab. 17** - Numero di imprese per settore di attività

Settore di attività	MILANO		BARCELLONA	
	Imprese attive	Pesi percentuali	Imprese attive	Pesi percentuali
Settore primario	118	0,07	12	0,007
Industria	12.644	7,90	13.022	7,647
Costruzioni	8.853	5,53	14.762	8,669
Commercio	34.510	21,57	53.986	31,703
Servizi	103.899	64,93	88.506	51,974
Totale	160.024	100	170.288	100

### 8.1.2 Le differenze

Pur nella similitudine della struttura economica, due sono però le differenze che vengono messe in evidenza dalla comparazione.

La prima riguarda il settore delle costruzioni che a Barcellona ha avuto un forte incremento negli ultimi vent'anni dovuto all'intensa ed accelerata riqualificazione urbana attuata in particolare in vista delle Olimpiadi del 1992 ma i cui effetti sono proseguiti anche molti anni dopo. A tal proposito, Barcellona è stata in grado di realizzare grandi

opere in tempi anche brevi con la cooperazione e la sinergia tra diverse autorità amministrative e con il sostegno – soprattutto di carattere finanziario – del mondo imprenditoriale. Anche Milano ha delle esperienze in qualche modo simili a quelle di Barcellona ma di carattere sporadico e senza continuità. Si fa riferimento a due interventi di particolare importanza conclusi a Milano negli ultimi anni: la ristrutturazione del Teatro della Scala e del nuovo polo fieristico di Rho-Pero, portato a termine in soli due anni e mezzo di lavoro - addirittura in anticipo di due mesi - insieme al prolungamento della linea rossa della metropolitana. In questi due casi le istituzioni nazionali, la Regione Lombardia, il Comune di Milano e tutti gli Enti locali sono riusciti a fare con successo sistema. Occorre però che questi due episodi non restino isolati, perchè oggi l'economia di Milano e del suo territorio è soffocata da carenze logistiche, dalla mancanza di collegamenti adeguati, dallo stato precario delle infrastrutture di comunicazione e di trasporto che minano la competitività del sistema economico.

La seconda differenza riguarda il settore dei servizi che a Milano è formato da un numero di imprese più elevato. Molte delle società presenti nel territorio milanese sono dedite ai servizi per le imprese e di intermediazione, indispensabili per permettere al sistema delle piccole e medie imprese del Nord Italia di accedere ai mercati globali; sono perciò società di consulenza, studi legali, società finanziarie, di *marketing* e pubblicità. Milano è, inoltre, ricca di società *leaders* nelle telecomunicazioni e nell'informatica, di capisaldi del terziario avanzato, di case editrici e di industria culturale, del *design* e della moda. Barcellona, invece, ha solo negli ultimi anni potenziato il proprio sistema produttivo verso l'economia della conoscenza con l'obiettivo di trasformarsi in un nodo d'eccellenza nell'alta tecnologia e nei servizi alle imprese. Attualmente, però, tale intento non si è ancora pienamente realizzato nonostante una sempre maggiore intesa con il mondo universitario in grado di formare nuove professionalità ed

eccellenze.

Una categoria di servizi particolarmente sviluppata a Barcellona è quella turistica che rappresenta uno dei settori strategici per lo sviluppo internazionale delle città e, per questo, gli obiettivi di sviluppo turistico hanno fatto (e fanno) parte integrante del piano strategico della città prevedendo la costituzione di un soggetto con responsabilità di gestione delle aree di attività turistica (il *Consorcio Turismo de Barcelona* creato nel 1993). A tal proposito, Barcellona, che ha puntato sull'immagine della città verso l'esterno, dagli anni Novanta in poi ha visto una sempre crescente presenza di turisti, nonché un aumentato numero di navi da crociera e di aerei turistici. Infatti, mentre Milano ha registrato tra il 1999 e il 2005 un incremento delle presenze turistiche pari al 20%, Barcellona ha ottenuto performance nettamente superiori registrando per lo stesso periodo una crescita di oltre il 45%. I servizi per il turismo però devono essere accompagnati da una forte promozione dell'immagine della città e da una fornitura di servizi pubblici in grado di sostenere elevati flussi di turisti e, in generale, di popolazione.

Comunque, anche per Milano il turismo rappresenta un'area di attività strategica, considerato il peso che oggi riveste per l'economia della città. Tuttavia, a differenza di Barcellona, il suo sviluppo è stato fino ad oggi prevalentemente indotto dall'attività fieristica e dal vivace contesto di business piuttosto che guidato da una strategia deliberata, a livello di destinazione, e integrata in un più ampio piano di sviluppo internazionale della città.

Questo modello di sviluppo turistico, realizzato da diverse categorie di operatori (la Fiera, gli albergatori, i ristoratori, i gestori di servizi di entertainment, i commercianti) in modo isolato, spesso secondo logiche di gestione volte alla massimizzazione dei risultati di breve periodo, con deboli meccanismi di coordinamento, ha determinato il sorgere di alcuni problemi che oggi rendono Milano meno competitiva rispetto alle grandi destinazioni europee.

In ogni caso, Milano ha investito e continua ad investire grandi risorse nel miglioramento della sua offerta turistica e nello sviluppo di infrastrutture e strutture che ne aumentino l'«*appeal*» rispetto alle grandi metropoli europee. Tuttavia, nonostante gli sforzi non riesce a migliorare la sua immagine, a realizzare eventi di grande richiamo internazionale e a sfruttare pienamente il suo patrimonio di risorse ed attrattive. Le ragioni di questi limiti sono da ricondurre alla presenza di un tessuto imprenditoriale vivace ma incapace di esprimere progetti comuni e all'assenza di coordinamento e di obiettivi strategici condivisi tra i diversi attori del sistema del turismo.

Barcellona ha invece il merito di essere riuscita nella realizzazione di un sistema di controllo strategico degli eventi che, attraverso la selezione e lo sviluppo di appuntamenti ad alta attrattività per la città (in termini di indotto, contributo all'immagine e alla notorietà internazionale), ha consentito una gestione coordinata e sinergica delle iniziative realizzate; inoltre, ha saputo dare piena valorizzazione al patrimonio storico-culturale attraverso una riqualificazione urbana massiccia che ha permesso la valorizzazione dell'effettiva ricchezza e pluridimensionalità dell'immagine della città.

**Tab. 18** - Le cifre del turismo nel 2005

	<b>MILANO</b>	<b>BARCELLONA</b>
<b>Numero di turisti</b>	3.207.949	5.061.264
<b>Numero di pernottamenti</b>	7.219.962	10.941.579

Dall'esame approfondito delle due città, inoltre, viene messo in luce un aspetto tipicamente milanese. Un tempo, la crescita milanese si è alimentata delle iniziative di tutte le principali entità del territorio, sia pubbliche sia private. Queste godevano tutte di una propria forza, di grande spirito d'impresa e di tanta capacità propositiva e propulsiva, di conseguenza si muovevano in autonomia e la somma dei loro interessi rappresentava un valore aggiunto per Milano. La loro

crescita era quella dell'intero sistema produttivo e le loro strategie finivano per impostare il futuro stesso della città e della provincia, perchè anche i poteri pubblici e locali tendevano a seguirne la spinta, accompagnandone i progetti. Oggi, lo spirito e le condizioni sono del tutto differenti, non basta più sommare gli interessi. Senza coordinamento ed armonia i risultati si rivelano disomogenei.

Quindi, in assenza di istituzioni di governo diretto dell'area metropolitana, la pianificazione di area vasta deve fondarsi sulla capacità di promuovere la collaborazione interistituzionale (il caso di Barcellona, in questo senso insegna qualcosa), che deve puntare, per avere margini ragionevoli di successo, non tanto sulla buona volontà quanto piuttosto sulla messa in evidenza di interessi comuni e di vantaggi specifici.

C'è da chiedersi, allora, quale sia stato il motivo che ha portato Barcellona a un percorso di pianificazione coordinata sin dalla fine degli anni Settanta tanto da farla diventare modello di sviluppo e urbanizzazione (il cosiddetto «Modello Barcellona»). Per dare una risposta a questo quesito ci si deve rifare al tessuto sociale ed agli eventi storici della Spagna dell'epoca. In particolare, dopo oltre trent'anni di regime dittatoriale, nel 1975 si instaura la democrazia che, anche a seguito della crescita economica avvenuta nell'ultimo decennio di regime franchista, produsse notevoli miglioramenti nella qualità della vita degli spagnoli e lo sviluppo di una classe media. In quell'epoca i sentimenti di democrazia, uguaglianza, solidarietà e libertà erano molto sentiti da tutta la società civile e tali da produrre forme di cooperazione anche volontaria forti, provenienti dal basso e non imposte, che miravano a realizzare il bene comune della società e forme di sostegno alle classi più deboli. Inoltre, la Spagna, meno avanzata dal punto di vista economico rispetto al resto dell'Europa Occidentale, aveva grandi potenzialità dettate da una forte identità locale, una cultura imprenditoriale, un ambiente istituzionale particolarmente dinamico e sensibile alle esigenze del sistema



produttivo che ha saputo fruttare, avvantaggiata anche dall'ingresso nella Comunità Europea che le ha permesso di utilizzare i fondi comunitari per lo sviluppo. La differenza che ha portato quel valore aggiunto nella società spagnola e, nello specifico barcellonese, e che ha permesso di fare quel salto di qualità strabiliando il mondo intero, è stata quindi data dal capitale sociale esistente, da quell'insieme di valori che caratterizzava la società del tempo e che, a detta di alcuni studiosi, sembra oggi essere offuscato e meno incisivo.

Anche se provenienti da esperienze e storie socio-politiche diverse, le due città sono accomunate dall'attuale mancanza di un'istituzione forte in grado di governare il territorio allargato. Milano e Barcellona sono pertanto costrette a promuovere accordi interistituzionali, spesso bloccati sia da azioni politiche divergenti che dall'avversità di alcuni amministratori locali poco propensi a cedere la loro egemonia territoriale. In realtà, questi amministratori non hanno chiaro che il loro potere è già stato compromesso dal processo di urbanizzazione diffuso che, ampliando le problematiche dei piccoli centri, pone loro il problema di come garantire qualità di vita e servizi adeguati.

L'area metropolitana, peraltro, non si governa sulla base di poteri assegnati a singoli soggetti ma piuttosto attraverso la collaborazione e la disponibilità a partecipare in un'organizzazione territoriale più complessa da parte delle istituzioni e della pluralità di attori presenti nell'area. In sostanza, non si tratta di sottoporre un territorio ad una più o meno consistente egemonia di una grande città, ma piuttosto di organizzare e pianificare la totalità delle risorse economiche, territoriali e sociali presenti con la partecipazione di tutti.

Per concludere, si evidenzia un'ultima e rilevante deduzione frutto dalle analisi fin qui attuate: la realtà di Milano e quella di Barcellona si differenziano non tanto per gli aspetti oggettivi ma piuttosto per il bagaglio valoriale presente nelle istituzioni e nella società civile. A Barcellona, infatti, sembrano ancora presenti quei valori di solidarietà, partecipazione e di comunanza basilari per portare avanti

una *governance* complessa come è quella metropolitana.

## **8.2 Quale futuro per le città metropolitane europee?**

Affinché Milano e Barcellona possano occupare un ruolo di primo piano tra le città che concorrono ad essere tra le più efficienti e competitive d'Europa, occorre che queste due metropoli orientino i loro sforzi per favorire le attività economiche, promuovere i settori della conoscenza e garantire buoni livelli di integrazione sociale.

Appare evidente come tutto questo sia subordinato alla necessità di una nuova classe politica in grado di interpretare correttamente i cambiamenti della società globalizzata. Infatti, la scarsa capacità manageriale, insieme alla limitata propensione alla cooperazione, sono ostacoli all'efficace realizzazione di progetti di sviluppo. L'efficacia delle politiche di sviluppo territoriale dipende in modo cruciale dalle dotazioni di capitale umano, sociale e istituzionale dei territori e più in particolare dalla capacità (di tutti gli attori, ma innanzitutto delle pubbliche amministrazioni) di garantire meccanismi di governance e strutture di management efficienti ed efficaci.

Sicuramente il miglioramento della produttività del territorio sarà un elemento essenziale del modello metropolitano che si verrà formando e si otterrà solo se verranno garantite alcune premesse di carattere economico, sociale, culturale, ambientale, di sostenibilità e di *governance*.

Dal punto di vista economico, ci troviamo all'inizio di una trasformazione verso settori innovativi a maggiore valore - Milano è sicuramente più avanti di Barcellona in questo ambito - che richiedono disponibilità di risorse umane altamente qualificate, facile accesso ai mercati, ai clienti e ai consumatori, reti di telecomunicazioni di qualità, un'attenzione particolare allo sviluppo dell'impresa, disponibilità di spazi per uffici a prezzi competitivi, facilità di mobilità in tutta l'area, conoscenza delle lingue straniere,

migliore qualità di vita e qualità dell'ambiente. A questo si aggiunge la progressiva importanza del fattore innovazione quale elemento chiave per evolvere verso nuove e interessanti attività produttive. In più l'innovazione comporta ricerca, creazione e trasmissione di conoscenze.

In particolare, Milano deve sfruttare il proprio patrimonio di primati e titoli nei settori che già qualificano la città e la sua immagine: comunicazione e telecomunicazioni (oltre il 50% delle attività nazionali di *Information Communication Technology* è milanese), creatività intesa come *design* e moda; ricerca scientifica - con cinque sedi universitarie e diversi centri di formazione post-universitaria che colloca la città ai vertici europei - e medica (con punte d'eccellenza come l'Istituto Oncologico, il San Raffaele, l'Istituto dei Tumori).

Dal punto di vista sociale, i fattori di convivenza diventeranno elementi essenziali. Le politiche sociali europee hanno svolto un ruolo importante nella costruzione del modello sociale attuale che si è dimostrato flessibile e dinamico nel rispondere ai cambiamenti dell'economia e della società. La società del futuro comunque è diversa da quella del modello industriale. Si presentano nuove sfide nel campo dell'inclusione sociale, della difesa delle fasce più deboli, della sicurezza, della lotta contro la discriminazione, dell'insuccesso scolastico, della conciliazione tra famiglia e lavoro, della salute, ecc. Serve l'immigrazione, però non si è in grado di creare le condizioni affinché questa non distorca il modello sociale tradizionale esistente; serve più sicurezza ma non si sa con quali strumenti e mezzi garantirla; occorrono persone sempre più preparate e istruite ma non si sa come affrontare il problema dell'abbandono scolastico e della qualità della formazione e istruzione; servono giovani attivi e integrati nella vita della città ma non si sa come affrontare il problema degli alloggi; si tende alla piena occupazione sia degli uomini che delle donne ma non si riesce a trovare modalità adeguate per conciliare la vita lavorativa con quella familiare. Per affrontare tutto questo

occorrono strumenti che permettono di rispondere adeguatamente a queste nuove richieste.

Inoltre, se la “Grande Milano” vuole conservare e meritare questa definizione, deve assolutamente restituire a tutte le sue parti un loro senso d'appartenenza. Deve essere a tutti i titoli città diffusa e non un centro con attorno un enorme, indistinto *hinterland*. Deve evitare qualsiasi esclusione sociale, sia essa di origine etnica o meno. È davvero improbabile che la grande forza di Milano possa sopravvivere, se la cura degli interessi viene rivolta solamente alle categorie attive. L'eventuale soluzione di un problema non è mai consistita nell'emarginare o allontanare coloro che ne sono identificati come i portatori, anzi. È appunto da una diversa concezione di fondo che nasce il prestigio di cui è accreditata, oggi, Barcellona che così facendo riesce a garantire un'alta qualità di vita ai suoi cittadini e in generale a tutti quelli che vi abitano. Il ritratto di Milano che emerge è, invece, quello di una città economicamente abbastanza efficiente e con un solido patrimonio formativo, ma con politiche poco attente a migliorare la città dal punto di vista della vivibilità. Qualsiasi progetto di sviluppo urbano orientato all'aumento del benessere dei cittadini non può però attuarsi senza la fattiva partecipazione degli attori direttamente coinvolti, al di là di qualsiasi assetto istituzionale abbia il governo della città. In questa direzione si devono ripensare le politiche e le collaborazioni fra soggetti diversi – il governo locale, le Camere di Commercio, le Università - al fine di creare quei comportamenti cooperativi che potrebbero costituire il vero fattore attrattivo di Milano e, in generale, di qualsiasi città metropolitana.

Inoltre, dall'analisi dei dati emerge che il tema del futuro delle città metropolitane non è riconducibile solo all'economia. I cittadini chiedono ai sindaci, alla classe politica e ai leader della società civile di agire per il loro benessere quotidiano e attendono risposte concrete ai temi reali che vivono quotidianamente e che incidono tutti i giorni sulla percezione del buon vivere. Tutto ciò nella convinzione che la

classe dirigente cittadina allargata (non solo quella politica) non è sempre pronta a rispondere ai bisogni della collettività.

Quindi, il quadro delle trasformazioni nelle città coinvolge anche il fattore relativo alla dimensione valoriale. Il ripiegamento individualista, il vuoto di senso civico di questi anni, l'eccessiva e dannosa incapacità di fare squadra, la bassa attitudine della politica post-ideologica a dare prospettive di senso sul futuro del paese, l'incapacità di ritrovare forme di coinvolgimento in grado di smuovere identità e passioni, sono tutte questioni aperte che evidenziano la crisi di valori della società contemporanea. Per concludere, si può affermare che a Milano, e più in generale in Italia, la politica ha la colpa di aver cessato di svolgere il ruolo di "guida" verso valori condivisibili, riducendosi a semplice ricettore degli umori che vengono dal basso. In pratica, ha rinunciato all'idea di identificare la propria azione con un nuovo senso civico, con innovate regole collettive e di *modus operandi* politico, con una nuova visione della comunità e dei valori collettivi.

La fine delle ideologie non significa la fine di progetti politici volti a ridefinire il futuro di un paese e il suo senso di comunanza. Anzi, oggi più di ieri, c'è l'urgenza di riaffermare un senso forte di comunanza (non una morale, ma un'identità etico-civile-solidaristica) e di individuare leader e una classe dirigente in grado di offrire all'opinione pubblica un governo forte e determinato.

Inoltre, lo squilibrio che esiste tra il modello di crescita economico seguito fino a questo momento e la sua sostenibilità nel tempo è un fatto che si è progressivamente accentuato in tutta Europa, e che nella sua realtà è una situazione condivisa in quasi tutte le aree metropolitane europee. Come si è visto, si assiste a una transizione da modelli di organizzazione urbana tradizionali a nuovi modelli basati sull'economia dei servizi e sull'organizzazione integrata di spazi urbani meno aggressiva. Inoltre, la sostenibilità è strettamente correlata alla qualità della vita di un territorio, vale a dire occorre che

i sistemi economico, sociale ed ambientale siano in grado di assicurare benessere alla comunità che vive in quel territorio, sia per il presente che per il futuro. Con queste premesse, quindi, quando si parla di sostenibilità – intesa come ricerca di equilibri persi - in relazione soprattutto ai sistemi urbani devono essere considerati tre nuclei fondamentali: la sostenibilità sociale, quella economica e quella ambientale. La combinazione di questi tre elementi da origine alla pianificazione integrata dove la sostenibilità diventa uno degli elementi essenziali della pianificazione urbana del futuro.

Infine, la *governance* è uno dei grandi temi che impegnano le zone metropolitane di tutto il mondo ed è una questione cruciale ancora da risolvere. Le domande da porsi sono le seguenti: il consolidamento del nuovo modello sociale ed economico di queste vere e proprie conurbazioni urbane che sono Milano e Barcellona di 3 milioni e oltre di abitanti, può essere reso più efficiente seguendo gli attuali modelli? Possiamo rispondere in modo adeguato a ciascuna delle premesse precedentemente elencate (produttività del territorio, rinnovamento del tessuto produttivo, coesione, convivenza e sostenibilità) senza introdurre nuovi elementi di *governance* o di gestione del territorio?

Saper garantire questi fattori (economici, sociali, culturali, ecc.) è l'unica strada possibile a disposizione delle città metropolitane europee per un futuro di successo e sviluppo.

Comunque, come già si è visto, il futuro di Milano e Barcellona è sospeso tra una situazione favorevole e una critica.

Quella favorevole riguarda la ricchezza progettuale e il consistente numero di realtà invidiabili che queste città hanno al loro interno evidenziate nelle analisi analitiche presentate nei rispettivi capitoli di approfondimento.

Quella critica, invece, riguarda la necessità improrogabile di consolidare i loro sforzi verso un nuovo modello economico e sociale che si impone in tutto il mondo data la globalizzazione, e che funziona con regole e principi diversi da quelli che hanno dato

impulso alla crescita attuale. Uno dei principali problemi che nascono in qualsiasi processo di previsione del futuro è quello di pensare al futuro in funzione dei valori che hanno retto fino ad oggi senza invece considerare necessaria la nascita o avvertire l'esistenza di nuovi principi che sono poi quelli che resisteranno nel futuro. Serve quindi fare un grande sforzo per riuscire a capire che il futuro non è un prolungamento del presente bensì un processo complesso che spesso sono i *leaders* sociali, economici e politici a creare e a configurare oppure, come è auspicabile, viene direttamente dalla società e poi accolto dai *leaders*.

Tornando alla domanda posta dal paragrafo e dopo le premesse suindicate, sembra che la soluzione alla problematica metropolitana, con tutta la sua complessità e le sue sfaccettature, possa venire solo attraverso una pianificazione strategica che va considerata non come fine a sé stessa, ma come uno strumento che possa facilitare la leadership, sappia cogliere i cambiamenti e le evoluzioni di alcuni contesti riuscendo a farli propri insieme ai propri valori e alle proprie potenzialità.

Per la verità più che un piano si dovrebbe individuare una metodologia che permetta di pensare in modo strategico ai territori. Attualmente i cambiamenti sono troppo veloci e profondi per poter prevedere risposte assolute. Per questo motivo la vera pianificazione strategica è quel processo che incoraggia a pensare il territorio in modo strategico.

Ovviamente il fatto che un territorio decida di investire le proprie risorse pensando in modo strategico il proprio futuro e cerchi gli orientamenti più adeguati a raggiungere questo obiettivo significa che, a differenza di quanto avvenuto in passato, non intende lasciare lo sviluppo futuro in balia del mercato. Si vuole cioè che siano la logica della cittadinanza e gli orientamenti che già si intravedono a incidere nel futuro.

Per esempio, Milano e il suo territorio non possono più contare su

spinte autopropulsive e giocare un ruolo autonomo, capace, anche di trainare lo sviluppo dell'Italia e di contribuire a quello europeo. A differenza del passato, quando si è affermata come epicentro propulsivo, oggi Milano appare e va considerata un *player*, un giocatore come tanti altri.

Per proporsi quale *global player* deve indirizzare il proprio futuro, i propri investimenti e tutte le risorse più importanti su quegli elementi e quei valori che sono alla base dello sviluppo dell'economia e della società internazionale.

L'eccellenza non può più essere, oggi, l'attributo di singole isole. In un territorio come quello di Milano, il plusvalore necessario a creare lo sviluppo complessivo è frutto soprattutto del lavoro di raccordo e di coordinamento. Inutile aspirare a un futuro d'eccellenza e a competere con le maggiori metropoli europee e mondiali senza uno strumento e un luogo di sintesi, in termini di competenze e responsabilità.

Il processo di "che cosa fare, come poterlo fare e di chi fa che cosa" va spostato a monte di tutto, c'è bisogno di una programmazione di lunga visione, di strategie. Troppo spesso succede che una verifica di fattibilità fra i diversi decisori e gli Enti coinvolti avvenga ad anni di distanza dall'approvazione di un piano o di un programma. In genere, accade soltanto nel momento in cui si prende atto che senza un accordo e una decisione condivisa non sarà possibile realizzare quel determinato progetto. E se alla fine arriva un'intesa, sarà sempre frutto di compromessi accettati per forza maggiore.

La *best practice* che Milano, e in parte anche Barcellona, devono adottare e far propria è di istituire un tavolo di raccordo in cui mettere insieme le proposte, una sede di confronto dove decidere come attuarle, perché da soli non si cresce abbastanza se non si fa crescere il contesto. Quindi l'obiettivo da raggiungere è quello di riuscire a combinare nel modo più efficace tutte le risorse e i centri del sapere, ad attivare una cooperazione aperta e sistematica fra pubblico e privato e una reciproca integrazione fra le strutture, rendendo tutti consapevoli che



le molte energie esistenti vanno stimulate ed espresse al meglio. In proposito, forse proprio quello che differenzia Milano da Barcellona, ponendo la prima un gradino più in basso sotto l'aspetto della capacità decisionale strategica, è che la sua grande capacità industriale e produttiva non ha mai generato una coscienza culturale del tutto all'altezza delle sue potenzialità né una progettualità pari ai grandi mezzi disponibili né una sensibilità politica, sociale ed economica degna delle forze schierate in campo ed adeguata alle risorse impegnate.

Infatti, alla base delle esperienze internazionali più riuscite – e Barcellona ne è un esempio - c'è sicuramente una forte *leadership* – anche politica - e questa si costruisce attorno a un'idea, un disegno, ossia aspirazioni da coltivare e nutrire.

# **Allegato 1**

## **NORMATIVA NAZIONALE DI RIFERIMENTO**

Raccolta in ordine cronologico dei più importanti atti normativi e documenti in materia di Città Metropolitana e pianificazione territoriale.

### **2007**

Resoconto sommario n. 181 del 5 dicembre 2007 della 1<sup>a</sup> Commissione permanente del Senato sul seguito dell'esame del disegno di legge n. 1464, in materia di ordinamento delle autonomie locali

Disegno di legge n. 1464 presentato il 5 aprile 2007, *Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale n. 3 del 2001*

Schema di disegno legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 gennaio 2007 *Delega al Governo per l'attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l'istituzione delle città metropolitane e per l'ordinamento di Roma Capitale della Repubblica. Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.*

### **2006**

Resoconto stenografico del 20 ottobre 2006: *Audizione dei rappresentanti delle regioni, degli enti locali, delle imprese, dei sindacati e di altri enti associativi in tema di riforme istituzionali di governo nelle diverse articolazioni territoriali*

Disegno di Legge n. 1020 presentato il 26 settembre 2006, *Norme in materia di città metropolitane*

### **2005**

Schema di Decreto Legislativo esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 2 dicembre 2005, *Individuazione delle*

*funzioni fondamentali e adeguamento dell'ordinamento degli enti locali alle disposizioni della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, a norma dell'articolo 2 della Legge 5 giugno 2003, n. 131*

Note sullo schema di Decreto Legislativo che attua la delega conferita al governo dalla Legge n. 131 del 2003 per l'individuazione delle funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Consiglio dei Ministri n. 33 del 2 dicembre 2005, di Sen. Luciano Falcier, 2005

Disegno di Legge n. 3519 (ddl C. 153, S. 3519, Legge Bossi-Lupi) presentato l'11 luglio 2005, *Principi in materia di governo del territorio (nuova legge urbanistica)*

## **2004**

Proposta di articolato per la revisione della parte I, titolo II, del capo III, del Decreto legislativo 28 settembre 2000 267 sulle "aree metropolitane", documento UPI 2004

## **2003**

Legge 229/2003 (29 luglio) *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione. - Legge di semplificazione 2001* (Gazzetta Ufficiale del 25 agosto 2003, n. 196)

Legge 131/2003 (5 giugno) *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. (Legge la loggia)* (Gazzetta Ufficiale del 10 giugno 2003, n. 132)

## **2002**

Disegno di Legge n. 1410 presentato il 15 maggio 2002, *Norme speciali per la città di Milano*

Disegno di Legge n. 1567 presentato il 4 luglio 2002, *Norme per l'istituzione delle città metropolitane*

## **2001**

Legge costituzionale 3/2001 (18 ottobre) *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (Gazzetta Ufficiale del 24 ottobre 2001, n. 248)

## **2000**

Disegno di Legge a.s. 4879 presentato il 30 ottobre 2000, *Norme*

*speciali per la città di Milano*

Decreto legislativo 267/2000 (18 agosto) *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della Legge 3 agosto 1999, n. 265* (Gazzetta Ufficiale del 28 settembre 2000, n. 227s.o. n. 162/l)

## **1999**

Legge 265/1999 (3 agosto) *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla Legge 8 giugno 1990, n. 142* (Gazzetta Ufficiale del 6 agosto 1999, n. 183 s.o. n. 149)

Decreto Legislativo 112/1998 (31 marzo) *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59.* (Gazzetta Ufficiale del 21 maggio 1998, n. 116)

## **1998**

Proposta di Legge n. 5493 presentata il 4 dicembre 1998 *istituzione della provincia della Brianza*

## **1997**

Disegno di Legge costituzionale n. 2427 presentato il 13 maggio 1997 *Revisione degli articoli 55, 57, 70, 97, 98, 114, 116, 117, 119, 131 e 138 della costituzione della repubblica per l'istituzione di Milano città-stato*

Legge 59/1997 (15 marzo) *Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa* [Legge Bassanini] (Gazzetta Ufficiale del 17 marzo 1997, n. 63)

## **1996**

Proposta di Legge n. 901 presentata il 15 maggio 1996, *Norme per la costituzione delle autorità metropolitane di cui alla Legge 8 giugno 1990 n. 142*

Proposta di Legge n. 2087 presentata il 1° agosto 1996, *Modifiche alla Legge 8 giugno 1990 n. 142 in materia di istituzione delle aree metropolitane*

Proposta di Legge n. 2341 presentata il 26 settembre 1996 *Norme in favore delle aree metropolitane*

Proposta di Legge n. 2550 presentata il 24 ottobre 1996 *Disposizioni in materia di aree metropolitane*

## **1994**

Disegno di Legge n. 1436 presentato il 12 ottobre 1994, *Norme per la costituzione delle aree metropolitane di cui alla Legge 8 giugno 1990 n. 142*

## **1990**

Legge 142/90 (8 giugno) *Ordinamento delle autonomie locali* (Gazzetta Ufficiale del 12 giugno 1990, n. 135)

## **Allegato 2**

### **DOCUMENTI FONDAMENTALI DELLE POLITICHE URBANE NELL'UNIONE EUROPEA**

Raccolta in ordine cronologico dei più importanti documenti in materia di Politiche Urbane dell'Unione Europea.

Si è raccolto l'intera documentazione partendo dal 1998 per cogliere appieno l'evoluzione che ha caratterizzato la politica comunitaria per le città e l'interazione realizzatasi fra le Associazioni Nazionali, le Reti di Città, il Parlamento europeo e la Commissione Europea.

#### **2007**

Guida della Commissione Europea sulla dimensione urbana delle politiche comunitarie per il periodo 2007-2013

24-25 Maggio, Lipsia - Vertice informale dei ministri delle politiche urbane organizzato dalla Presidenza tedesca di turno dell'UE:

- Carta di Lipsia
- Documento conclusivo della Presidenza tedesca

Maggio, Commissione Europea Direzione Generale Politica Regionale  
Situazione delle città europee. Relazione di sintesi

13 Aprile, Roma - Le città italiane in vista del vertice delle politiche urbane di Lipsia

- Documento delle città aderenti ad Anci Ideali sulla Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili

#### **2006**

Comunicazione della Commissione n. 385/2006 del 13/07/2006 al Consiglio e al Parlamento Europeo, *La politica di coesione e le città: il contributo delle città e degli agglomerati urbani alla crescita e all'occupazione all'interno delle regioni*

- Linee Guida Strategiche per la definizione dei Quadri Strategici Nazionali
- Comunicazione sul ruolo delle città

1-2 Giugno, Barcellona - Regions and Cities - Conferenza europea

Regione Catalogna e Commissione Europea

- IDEALI - Protocollo d'Intesa con le Regioni

3-4-5 Maggio, Stoccolma - Urban Futures 2.0 - Conferenza delle Città Urban e della Commissione Europea

- IDEALI - Il contributo delle città italiane

27 Febbraio, Roma - ANCI-IDEALI: Le Città Motori della Crescita: 1 Strategia per 100 Scelte di Sviluppo Urbano

- Introduzione
- Documento finale

## **2005**

6-7 Dicembre, Bristol - Presidenza Britannica: Iniziativa sulle Comunità Sostenibili

- Accordo di Bristol
- Cos'è una Comunità Sostenibile
- I nuovi prestiti BEI per finanziare riqualificazione e sviluppo urbano

30 Novembre - 1 Dicembre, Bruxelles - IDEALI: Le Comunità sostenibili per la nuova Strategia di Lisbona, i Comuni nell'Europa della competitività

- Report

23 Novembre, Bruxelles - Commissione Europea

- Documento sul ruolo delle città nella Politica di Coesione

21 Settembre, Bruxelles - Parlamento Europeo, Jean Marie Beaupuy

- Rapporto sulla dimensione urbana nel contesto dell'allargamento

6 Luglio, Bruxelles - Commissione Europea

- Linee Guida Strategiche per la Politica di Coesione 2007-2013

8-9 Giugno, Saarbrücken - Conferenza delle Città Urban

- Dichiarazione comune (EN)

26 Gennaio, Bruxelles - IDEALI

- Patto per le Città fra ANCI e Parlamentari europei

## **2004**

30 Novembre, Rotterdam - Incontro dei Ministri UE sulle Politiche Urbane

- Conclusioni della Presidenza Olandese
- Sintesi

18-19 Ottobre, Noordwijk - 3° Summit delle Città Europee

- IDEALI - Documento delle Città italiane presentato al City Summit sulle Politiche Urbane
- Dichiarazione di Noordwijk
- Documento delle Regioni e Città Capitali: Città per la coesione

Parere 2004/c 302/20 del 1° luglio 2004 del Comitato Economico e Sociale Europeo sul tema: *“le aree metropolitane: implicazioni socio-economiche per il futuro dell’unione”* (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. 302 del 7/12/2004)

## **2003**

6 Novembre, Milano - 2 Summit delle Città Europee

- Dichiarazione di Milano

## **2002**

8-9 Luglio, Londra - 1° Summit delle Città Europee

- Dichiarazione di Londra

## **2001**

Comunicazione della Commissione sulla Cooperazione Interregionale – INTERREG IIIC

## **1998**

26 Novembre, Vienna - Urban Forum organizzato dalla Commissione Europea

- "Quadro d’Azione per uno Sviluppo Urbano Sostenibile nell’Unione Europea" COM(98)605 finale
- Allegato alla Comunicazione "Sfide alle Città Europee"

Parere 98/c 251/04 del 14 maggio 1998 del Comitato delle Regioni sul tema: *“la problematica urbana: orientamenti per un dibattito europeo”* (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. c 251/11 del 10/08/1998)

Parere 98/c 95/19 del 28 gennaio 1998 del Comitato Economico e Sociale Europeo in merito alla comunicazione della commissione: *“La problematica urbana: orientarsi per un dibattito europeo”* (Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee n. c 95/98 del 30/03/1998)





## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1998) *Il sostegno allo sviluppo locale: strategie, metodi e strumenti*, atti del Convegno dell'Università degli Studi Bicocca, ASNM Agenzia Sviluppo Nord Milano, 12-14 novembre, «Quaderno» n. 1
- AA.VV. (2001) *Migliorare la coesione in ambito urbano*, in «Inforegio Panorama» n. 5
- AA.VV. (2003a) *Verso l'allargamento*, in «Inforegio Panorama» n. 10
- AA.VV. (2003b) *1r Pla Estratègic Metropolità de Barcelona*, Comissió Delegada del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Barcellona
- AA.VV. (2004) *La public governance in Europa. Sviluppo locale comparato*, in «Quaderni FORMEZ», Roma
- AA.VV. (2005) *Milano nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano
- AA.VV. (2006a) *Il Governo delle aree metropolitane in assenza di delimitazioni ufficiali ed organi amministrativi deputati: il caso dell'area metropolitana di Roma*, Università degli Studi La Sapienza, Facoltà di Architettura, Roma
- AA.VV. (2006b) *Le città per la crescita, l'occupazione e la coesione*, in «Inforegio Panorama» n. 19
- AA.VV. (2006c) *Città Sistema: il territorio di Bologna. Nuova area metropolitana*, Atti del Convegno, Bologna, 21 settembre
- AA.VV. (2007a) *Barcelona economia. Indicadors economics de Barcelona i de la regió metropolitana*, n. 65, novembre, Ajuntament de Barcelona, Barcellona
- AA.VV. (2007b) *La «Carta Municipal» de Barcelona*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid
- AA.VV. (2007c) *Città metropolitana prossima ventura*, in «VareseFocus», mensile dell'Unione Industriali di Varese, n. 4
- AA.VV. (2007d) *La carta municipal de Barcelona*, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y sociales, Madrid
- ALEOTTI A. (2006) *Da Milano a Milania*, Creative Commons Italia, Milano
- ALFANI G. (2006) *Tono istituzionale e migrazioni urbane: il ruolo dell'acquisto o della perdita dello status di capitale nelle dinamiche demografiche delle città italiane*, intervento al convegno «Le grandi trasformazioni tra '800 e '900», 28-30

settembre, Pavia

- ANDERLINI F. (2005) *È urgente dar vita alla città metropolitana*, in «Il domani», quotidiano dell'area metropolitana di Bologna del 17 dicembre
- ANTONELLI P. (2004) *Le prospettive dell'istituzione "Provincia" come ente di governo di area vasta*, in «Rapporto sulle Province Italiane 2004» (a cura di), UPI e FORMEZ, Roma
- ASCHERI M. (2005) *La città-Stato italiana: una vicenda storica conclusa?*, in «KOS» CCXLI, pp. 40-45
- BAGNASCO A. (2004a) *Organizzazione sociale dello spazio*, seminario al Master in Sviluppo Locale dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, 8 gennaio, Vercelli
- BAGNASCO A. (2004b) *Urbanizzazione*, seminario al Master in Sviluppo Locale dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale, 6 febbraio, Vercelli
- BAGNASCO A. (2005) *Distretti e città in società fuori squadra*, materiale didattico dal Master in Sviluppo locale e qualità sociale, Università degli Studi Bicocca, Milano
- BALBO M. (2002) *La città inclusiva*, Franco Angeli, Milano
- BALDI B. (2001) *Governo locale e regionale in Baviera e Catalogna. Una comparazione con l'Emilia Romagna*, in «Affari Istituzionali» n. 6, pp. 1151-1199
- BARBARO M., MELE G. (2003) *Città metropolitana: innovativo modello politico organizzativo*, in «Strategie Amministrative» n. 3, p. 16
- BARÒN CRESPO E. (2002) *La Europa de las ciudades (L'Europa è fondata sulle città)*, El País, Madrid
- BARRERA P. (2001) *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», Il Mulino, Bologna
- BASSANINI G. (2001) *Il tempo ritrovato. Politiche dei tempi e rigenerazione urbana nel Nord Milano*, ASNM (Agenzia Sviluppo Nord Milano), «Quaderno» n. 4
- BASSETTI P. (2007) *Le città glocali*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 21-29, Cleup, Padova
- BATTINI T. (2007) *Che volto ha la città europea?*, in «Caffè Europa» n. 317 del 16 marzo
- BOBBIO L. (2002) *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari
- BOBBIO L. (2005) *Governance multilivello e democrazia*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2, pp. 51-62, Ediesse, Roma

- BOBBIO L., ROSSO E. (2003) *Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano*, intervento al «Colloquio internazionale», Istituto Nazionale di Urbanistica, sezione Piemonte e Valle d'Aosta, 21 febbraio, Torino
- BOCCHI F. (2004) *Linee principali dell'urbanizzazione dell'Europa*, in P. Proietti (a cura di) *L'Europa nel terzo millennio. Identità nazionali e contaminazioni culturali*, pp. 124-130, Sellerio, Palermo
- BONARETTI M. (2005) *Governo locale e innovazione organizzativa: le amministrazioni in trasformazione*, in «RU – Risorse umane nella PA», n. 2, pp. 17-58, Maggioli, Rimini
- BONAVERO P. e SALONE C. (1997) *Il sistema urbano europeo*, in Dematteis G. e Bonavero P. (a cura di) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna
- BORASI V. CORGNATI M. (2001) *Elogio dei modelli di città assai concentrate*, Atti del Convegno Internazionale «Dalla Città diffusa alla città diramata», 15-16 novembre, Torino
- BORJA J. (2006) *Rivoluzione e contro-rivoluzione nella città globale – ovvero la aspettative frustrate dalla globalizzazione*, in «Metronomie», anno XIII, Giugno-Dicembre, pp. 193-206
- BORLINI B. (2004) *Governance e governance urbana: analisi e definizione del concetto*, intervento al Convegno dell'Associazione Italiana di Sociologia «Governo delle città e trasformazioni urbane», Università della Calabria, 27-28 ottobre, Cosenza
- BORTOLI M., DOTTO F. e GONZO R. (2007) *Il Piano Strategico per una politica delle aree vaste*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 193-224, Cleup, Padova
- BOTTINI F. (2005) *Insediamiento a nastro nel “cuore verde” della megalopoli padana*, in «Metromanie», n. 31, pp. 69-85
- BRAGAGLIO C. (2006) *La città e le sue circoscrizioni: dal decentramento alla partecipazione*, intervento al 1° Convegno sul decentramento «La città e le sue circoscrizioni», 3 febbraio, Comune di Brescia
- BRENNER N. (2006) *Strategie di posizionamento, ridefinizione di scala degli Stati e nuova governance metropolitana in Europa Occidentale*, atti del Convegno «La Governance Urbana», 15/16 giugno, Verona
- BRUNET F. (2004), *Dinamica dell'impatto economico e dell'eredità dei Giochi Olimpici. Il “modello Barcellona”*, in Segre A. e Scamuzzi S. (a cura di) *Aspettando le Olimpiadi*, pp. 154-164, Carocci, Roma
- BRUZZO A., FERRI V. (2005) *Le Politiche territoriali ed urbane della*

*Comunità Europea*, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università degli Studi di Ferrara, in «Quaderno» n. 24, settembre

- BRUZZO A., FERRI V. (2006) *Analisi Economica del territorio*, in «Lecture sulla scienza economica regionale», Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università di Ferrara, gennaio
- BUENDIA I. M. (2006) *Luci e ombre del nuovo Statuto d'autonomia della Catalogna*, in «Confronti» n. 2, Regione Lombardia, pp. 97-111
- BUENDIA I. M. (2007) *Nuovo Statuto catalano del 2006. I punti chiave*, in «Confronti» n. 1, Regione Lombardia, Milano, pp. 135-173
- CAFIERO S. (1987) *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno» n. 1, anno II
- CALABI D. (2002) *La storia urbana in Italia*, in [www.storiaurbana.it/biblioteca/studi/StudiCalabi.rtf](http://www.storiaurbana.it/biblioteca/studi/StudiCalabi.rtf), 10 maggio
- CALAFATI A. G. (2006) *Una città, una strategia, un piano*, intervento al Convegno «Città motori della crescita», ANCI, Roma, 27 febbraio
- CAMAGNI R. (1998) *Il futuro della città*, in [www.fondazioneibm.it](http://www.fondazioneibm.it), «Il futuro dei continenti», Rivista quadrimestrale della Fondazione IBM Italia, Anno VI, n. 1
- CAMAGNI R. (2003) *Città, governance e politiche urbane europee*, in «NSL – Netzwerk Stadt und Landschaft» Disp-Online n. 152, Zurigo, pp. 26-36
- CAMAGNI R. (2004) *Aree metropolitane e sviluppo imprenditoriale*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 68
- CAMAGNI R., SALONE C. (1999) *Mobilità. Questa è la soluzione per riorganizzare i sistemi urbani*, in «Telèma - Il futuro delle città nel mondo telematico», n. 15
- CAMMELLI M., VANDELLI L., CERULLI IRELLI V. (2003) *Dopo la riforma del Titolo V. Il ruolo della Provincia e della città metropolitana*, in «Quaderni amministrativi» n. 1, Provincia di Bologna
- CAMPILONGO G. (2003) *Aree metropolitane città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano
- CAMPOLONGO G. (2004) *Aree metropolitane, città metropolitane: fonti giuridiche – problematiche aperte*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano

- CAMPOS VENUTI G. (2005) *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in «Metronomie» n. 31, pp. 49-67
- CAMPRECIÒS J. (2004) *Lo sviluppo del territorio. La pianificazione strategica delle città, delle Province, delle Regioni*, intervento al Convegno, Castellammare di Stabia, 11-12-13 novembre
- CANITANO E. (2006) *La riforma dello Statuto di Autonomia della Catalogna*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 5 giugno
- CARAVITA DI TORITTO B. (2006) *Abrogazione o razionalizzazione delle province?*, in «Federalismi.it - Rivista di diritto pubblico», n. 18
- CARIONI L. (2006) *Autonomia fiscale del sistema Città di Città. Milano metropolitana: i problemi, le opportunità, le sfide*, intervento al Convegno, Milano, 25 settembre
- CARRERA I COMES N. (2004) *L'esperienza del Comune di Barcellona sui temi dell'immigrazione e della diversità*, Atti del Convegno «Immigrazione e convivenza nelle città europee», Bologna, 4-5 marzo
- CARRUBA S. (2006) *Il futuro della nostra città. La creatività come chiave di sviluppo*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 74
- CASACCHIA O., NUVOLARI G., PIRODDI E., REYNAUD C. (2006) *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto d'indagine della CoGIS Commissione per la Garanzia dell'informazione Statistica, Roma
- CECCHINI D. (1988) *Le aree urbane in Italia: scopi, metodi e primi risultati di una ricerca*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», Anno II, n. 1
- CECCHINI D. (1989) *Stadi di sviluppo del sistema urbano italiano*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», Anno III, n. 4
- CERULLI IRELLI V. (2003) *La provincia metropolitana*, intervento al Convegno «Il Titolo V della Costituzione, il ruolo della Provincia e della città metropolitana», Bologna, 7 febbraio
- CERULLI IRELLI V. (2005) *La provincia nell'attuazione e nel completamento del nuovo ordinamento costituzionale*, in [www.pausania.it](http://www.pausania.it), «Pausania» Rivista giuridica di Urbanistica, Ambiente, Lavori pubblici, Enti Locali, 3 maggio
- CERULLI IRELLI V. (2007) *Carta delle Autonomie locali*, relazione al Direttivo Nazionale UPI, Genova, 22 febbraio
- CERULLI IRELLI V., CAMELI R. (2004) *Governance locale e città metropolitane*, in «Rapporto sulle Province Italiane 2004» (a cura di), UPI e FORMEZ, Roma

- CHIAROMANNI S. (2007) *La città metropolitana e la situazione veneta*, in [it.geocities.com/mestreautonoma/città.htm](http://it.geocities.com/mestreautonoma/città.htm), aprile
- CICIOTTI E. (1994) *La ricerca a Milano nelle scienze di frontiera*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 27
- CIRESOLA L. (2005) *La città metropolitana di Venezia. Come cambiano i criteri per la sua definizione*, Ricerca COSES, 19 febbraio, n. 6
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., DE CHIARA A. (2007) *Prime osservazioni critiche al D.D.L. del Governo di delega per l'attuazione degli artt. 117 e 118 Cost.*, in «Federalismi.it Rivista di diritto pubblico», n. 5
- CLEMENTI F. (2001) *Città metropolitane, superare l'ostacolo del "chi comanda"*, in «Rivista mensile dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani» n. 5
- CORICELLI M. (2007) *Madrid e Barcellona, città a regime speciale*, in «Amministrazione civile», giugno, Ministero dell'Interno, Roma
- CORRERA M. (2006) *L'integrazione degli immigrati stranieri nel mercato del lavoro e le prospettive di intervento dei servizi per l'impiego*, in Brambilla M., Lo Verso L., Provincia di Milano (a cura di) *Percorsi in trasparenza. Immigrati stranieri, mercato del lavoro e servizi per l'impiego*, Franco Angeli, Milano, pp. 132-150
- CREMASCHI M. (2005) *Policentrismo e competitività: paradossi "scalari" delle politiche comunitarie*, intervento alla Conferenza Internazionale «Lo spazio europeo ad alta risoluzione», Venezia, 7 ottobre
- CUSMANO L., GAMBARDELLA A., GRANDO A., MALERBA F. (2007) *La competitività milanese in tema di innovazione e capitale umano*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 78
- D'ALBERGO E. (2005) *Pratiche partecipative a Roma. Osservazioni al Piano regolatore e il Bilancio partecipativo*, in «Quaderno ROMA», Comune di Roma, Dipartimento Innovazione e Società dell'Università La Sapienza, Roma
- D'AMBROSIO S. (2005) *Lo schema di riforma del TUEL. Aspettative, delusioni, questioni irrisolte*, in «Rassegna Giuridica», n. 4, pp.1-5
- DE AZUMENDI L. (2007) *La Catalogna al capolinea*, in «Tempi», n. 51, 20 dicembre
- DEMATTEIS G. (1997) *Da area metropolitana a rete. Tendenze recenti dell'urbanizzazione italiana ed europea*, in «Quaderni di Scienze Storiche», pp. 235-250, CLUEB, Bologna
- DEMATTEIS G., BONAVERO P. (1997) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna

- DENTE B. (1995) *Urban center e governo delle città capitali*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 31
- DENTE B. (2005) *Governare l'innovazione e Milano*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 71
- DOMENICHELLI V., SANTINELLO P. (2005) *Padova Comunità Metropolitana. Città, territorio, economia*, in «Quaderno n. 0», CLEUP, Padova
- DOMORENOK E. (2007) *Le città nella politica di coesione dell'UE*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 43-58, Cleup, Padova
- DOTA S., NICOTRA V. (2005) *Le città metropolitane: una conquista per l'innovazione istituzionale del Paese*, Ricerca a cura dell'ANCI
- FADDA S. (1999) *L'organizzazione strategica della città*, in «NEXT Online Strumenti per l'innovazione», Anno II, n. 6
- FERLAINO F., MOLINARI P. (2006) *Indagine sull'organizzazione amministrativo-territoriale in Italia. Il Piemonte nel quadro nazionale e comunitario*, IRES, Torino
- FIOR L. (1994) *Una città di città*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» della Camera di Commercio di Milano, n. 27
- FLORIO R. (2003) *La rete internazionale delle città con piani strategici*, in [www.trentofutura.it](http://www.trentofutura.it), dicembre
- FONT A. (2004) *La pianificazione territoriale della regione metropolitana di Barcellona*, in [www.areavasta.provincia.salerno.it](http://www.areavasta.provincia.salerno.it), «Rivista online AreaVasta», n. 8/9
- FORMEZ (2006) *Città e sviluppo urbano*, Progetto «Reti per lo sviluppo locale», aprile, Roma
- FRASCA POLARA E. (2000) *Le relazioni tra città e territorio di influenza: l'esperienza statunitense*, in [www.comune.firenze.it](http://www.comune.firenze.it), 24 maggio
- GAIANI L., COVA I. (2005) *Città metropolitane. È la volta buona?*, in «Strategie Amministrative», n. 6, pp. 27-28
- GALLUCCIO V. (2006) *Aspetti giuridici del partenariato pubblico-privato nel recupero e nella riqualificazione urbana*, in [www.altatex.com](http://www.altatex.com), 19 dicembre
- GANCI A. (2002) *Il Piano Strategico per la promozione internazionale della città di Torino*, Tesi di Laurea Scienze della Comunicazione Università degli Studi, Torino
- GASPARINI D. (2006) *Città metropolitana: apriamo il dibattito*, in



- «Strategie Amministrative», n. 8, pp.9-10
- GAZZOLA A., POGGI F. (2001) *Trasformazioni metropolitane e processi di metropolizzazione in Italia*, in «Cahiers de la Métropolisation», VTM, Marseille
- GENTILE P. (2006) *Province: indietro tutta!*, in [www.ilcommento .it](http://www.ilcommento.it), 13 ottobre
- GIOIOSO A. (2006) *Pianificazione strategica e sviluppo urbano: la nuove sfide nella gestione dei sistemi territoriali locali*, Tesi di Laurea Facoltà di Scienze Manageriali Università degli Studi G. D'Annunzio, Pescara
- GIOVANELLI O. (2004) *La pianificazione strategica delle città: verso una nuova governance urbana*, intervento al Forum P.A., 13 maggio
- GUALA A. (2003) *Grandi eventi, immagine, comunicazione: Torino e le Olimpiadi invernali del 2006*, Atti del IV Convegno nazionale dei sociologi dell'ambiente, Torino, 19-20 settembre
- GUCCIONE M. E BAJO N. (2004) *Qualità ecologica e tutela della biodiversità negli insediamenti metropolitani*, in APAT (a cura di) 1° Rapporto annuale sulla qualità dell'ambiente urbano, Roma
- GUIZZI A. (2006) *Città metropolitana, rilancio difficile*, in [www.ildenaro.it](http://www.ildenaro.it), 6 settembre
- GUZZO F. (2004) *Governance urbana tra competitività, equità e coesione sociale: il caso di Barcellona*, Paper per il Convegno «Governo delle città e trasformazioni urbane», Catania, 27-28 ottobre
- ISFOL (2005) *Comunità locali e processi di governance. Attori collettivi ed istituzioni nella costruzione del welfare territoriale*, Roma
- LANARO P. (2006) *Le aree periferiche urbane nella dinamica socio.economica*, in «Le note di lavoro» n. 13/NL/2006, Dipartimento di Scienze Economiche della Università Cà Foscari, Venezia
- LE GALÈS P. (1998) *La nuova political economy delle città e delle regioni*, in «Stato e Mercato», n°52, aprile, pp. 53-91
- LE GALÈS P. (2002) *Government e governance urbana nelle città Europee: argomenti per la discussione*, in «Foedus», n. 4, pp. 8-31
- LEFEBVRE CAPECE MINUTOLO C. (2003) *Politiche urbane di sviluppo e ruolo degli enti locali*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», VIII (2), pp. 283-314
- LEIRO U. (2007) *L'addio del Governo alle città metropolitane*, in [www.l'opinione.it](http://www.l'opinione.it), 7 febbraio
- LINEA OSSERVATORIO PROGETTO GOVERNANCE (2002) *Significati*

di Governance, FORMEZ, Roma

- LOTRECCHIANO D. (2004) *Le politiche di internazionalizzazione dei governi locali tra strategie e strumenti: Roma e le reti di città*, intervento al Convegno di Sociologia Politica «Governo delle città e trasformazioni urbane», Arcavacata di Rende, 27-28 settembre
- MACALUSO F. (2003) *L'impresa urbana: le città nello spazio integrato europeo*, in «Nota di Lavoro» 2003.05, Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Cà Foscari, Venezia
- MAGATTI M. (2005) *Logiche di sviluppo e di governo di un nodo globale*, intervento alla Conferenza «Milano per lo sviluppo, un nodo della rete globale», Milano, 21-22 febbraio
- MAGNAGHI A. (2000) *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino
- MAGNAGHI A. (2005a) *Dai "comuni polvere" alle reti di municipi*, in «Communitas» n. 3/3, pp.107-124
- MAGNAGHI A. (2005b) *Governo locale e democrazia partecipativa*, relazione Camera di consultazione permanente della Sinistra, 19 Novembre
- MAGNANI I. (2006) *Città. L'intreccio pubblico-privato nella formazione dell'ordine sociale spontaneo*, in «Quaderni» n. 1, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale dell'Università degli Studi, Pavia
- MANCINI O. (1996) *Appunti e proposte sulla città diffusa*, in «Oltre il Ponte», n. 52, pp. 189-202
- MANCA G. (1994) *Milano nella competizione tra le capitali economiche europee*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 27
- MARCE' X. (1996) *Alcune riflessioni sull'attuale situazione delle politiche culturali in Catalogna*, in Degiarde E. - Gregorio D. - IReR (a cura di) *Quaderno n. 17*, Osservatorio Culturale Lombardo, Regione Lombardia, Milano
- MELONI G. (2007) *Funzioni amministrative e autonomia costituzionale garantita di comuni, province e città metropolitane nel d.d.l. delega per la Carta delle Autonomie locali*, intervento al Seminario della SSPAL «Verso la Carta della Autonomie: novità, limiti, proposte», Roma, 16 febbraio
- MESSINA P. (2003) *L'Unione Europea come attore dello sviluppo locale. Un'analisi esplorativa nel contesto Veneto*, intervento a Convegno internazionale «I confini difficili dell'Europa allargata», Padova, 22-24 maggio
- MESSINA P. (2005) *Temi di ricerca sulle culture di governo locale e le politiche per lo sviluppo*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica» n. 1, Anno XXXV, pp. 107-134, Il Mulino, Bologna

- MESSINA P., BUSATTO C. (2006) *L'impatto dell'uropeizzazione sul rendimento istituzionale e sul modo di regolazione delle Regioni italiane: il caso Veneto*, Atti del Convegno della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), Bologna, 12-14 settembre
- MESSINA P. e SALVATO M. (2007) (a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova
- MOLINS J. M. e PARDOS-PRADO S. (2006) *Il voto di "castigo" anti-immigrazione nelle elezioni comunali in Catalogna*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», n. 56, dicembre, pp. 39-67
- MONÉS M.A. e CARRERA J. M. (2003) *La Barcelona Metropolitana els propers vint anys. Prospectiva de mercat de treball, demografia i habitatge*, Gabinet Tècnic de Programació, Ajuntament de Barcelona, Barcellona
- MORISI M. (2006) *Governo locale e assemblee elettive in Italia*, Atti del convegno per gli 80 anni della Facoltà di Scienze Politiche "Cesare Alfieri", Firenze, giugno
- MUSARRA G. (2003) *La centralità nei sistemi di città*, in [www.areavasta.provincia.salerno.it](http://www.areavasta.provincia.salerno.it), «Rivista Online AreaVasta», n. 6/7
- NACCARATO P. (2007) *Le autonomie locali nel quadro delle riforme istituzionali*, in «Federalismi.it Rivista di diritto pubblico» n. 2
- NEL-LO O. (2004) *La nuova politica territoriale della Catalogna*, in «Archivio di studi urbani e regionali», n. 83, pp. 39-70, Franco Angeli, Milano
- NOVARINI A. (2001) *Aree metropolitane*, intervento alla Conferenza Nazionale dalle elette e degli eletti nelle regioni e negli enti locali, Firenze, 7-8-9 dicembre
- OBERDAN F., TERRACCIANO G. (2002) *Regioni ed enti locali dopo la riforma costituzionale. Un federalismo imperfetto*, Il Sole 24 Ore Pirola, Milano
- OCCELLI S. (2005) *Dalla concezione alla sperimentazione di un modello di sistema urbano. L'applicazione al Piemonte del modello PF.US (post fordist urban simulation)*, Ricerca di IRES, n. 185, Torino
- OECD (2006) *Territorial Reviews: Milan, Italy*, Paris
- OLIVETTI G. (2005) *Piani strategici da implementare. Cinque casi*, Ricerca COSES, n. 637, Venezia
- ONGARATO G. (2007) *L'evoluzione della normativa italiana sulle Unioni dei Comuni e sulle Aree Metropolitane*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 59-76, Cleup,

Padova

- ORTOLANA V. (2005) *La città metropolitana*, in «Strategie Amministrative», n. 4, p. 5
- PAGANO G. (2004) *La pianificazione strategica delle città: verso una nuova governance urbana*, intervento al Forum P.A., Roma, 13 maggio
- PAJNO A. (2006a) *Costruendo la città metropolitana*, intervento al Centro Culturale S. Maria delle Grazie, Mestre-Venezia, 10 novembre
- PAJNO A. (2006b) *Il governo dell'area vasta*, intervento all'Assemblea Generale delle Province, Milano, 18 ottobre
- PAJNO A. (2006c) *Semplificazione territoriale e sistemi di governo metropolitano*, intervento al Centro Culturale S. Maria delle Grazie, Mestre-Venezia, 10 novembre
- PALMA E. (2006) *Barcellona verde*, in [www.lalente.net](http://www.lalente.net), «laLente» Periodico online quindicennale di informazione ed approfondimento, n. 51, Anno 3, Firenze
- PALOMBELLI G. (2003) *Le città metropolitane. La nuova disciplina in attuazione della Legge 131/03*, documento UPI presentato all'Assemblea generale delle Province, Roma, 1-2 dicembre
- PAVESIO R. (1998) *Città con piani strategici in Europa*, in Ave G. e Bagnasco A. (a cura di) *I dati fondamentali. Informazioni sintetiche di base per la costruzione del Piano*, pp.17-51, Torino Internazionale, Torino
- PELLEGRINI F. (2005) *Politiche, governance e organizzazione dei servizi per l'impiego. Istruzioni per l'uso nelle aree metropolitane*, in «Quaderni SPINN Servizi per l'impiego network nazionale», n. 16, Roma
- PERAN M. (2006) *Barcelona going public?*, in Zanfi C. (a cura di) *Going public '06. Atlante Mediterraneo*, Silvana Editoriale, Milano
- PERULLI P. (2004a) *Piani Strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano
- PERULLI P. (2004b) *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 3, pp.61-70
- PERULLI P. (2007a) *La città. La società europea nello spazio globale*, Mondadori, Milano
- PERULLI P. (2007b) *Verso una città delle reti?*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 31-41, Cleup, Padova

- PIAZZA S. (2005) *La questione metropolitana in Italia: una prima esplorazione con riferimento all'area metropolitana di Torino*, Ricerca dell'IRES, marzo, Torino
- PICHIERRI A. (1999) *Organizzazioni rete, reti di organizzazioni: dal caso anseatico alle organizzazioni moderne*, in «Studi Organizzativi», n. 3, pp. 77-102, Franco Angeli, Milano
- PICHIERRI A. (2003) *Tesi sullo sviluppo locale*, in «Studi Organizzativi», n. 3, pp. 69-88, Franco Angeli, Milano
- PIPERNO S., PIAZZA S., POLA G. (2006) *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*, Ricerca di IRES, n. 203, Torino
- PIRAINO A. (2007) *Carta delle Autonomie locali: alcune questioni ancora aperte*, in «Federalismi.it» Rivista di diritto pubblico, n. 4
- PISAURO G., SALVEMINI G. (2006) *Una Proposta di riforma istituzionale*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 29 agosto
- PIZZETTI F. (1995) *Le mille contraddizioni della vicenda italiana: la discussione sulle aree metropolitane*, in «Rivista AREL Agenzia di Ricerca e Legislazione», Roma
- PUGLIESE T. (2007) *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici Pianificazione strategica – Istruzione per l'uso*, in «Quaderno 1», Rete delle Città Strategiche RECS, Firenze
- RECUPERO BRUNO G. (2001) *Le aree metropolitane tra la L. 142/90 e il D.Lgs. 267/2000*, in «Diritto & Diritti – Electronic Law Review», 1 febbraio
- RENNA M. (2006) *Brevi considerazioni su province e altri enti "Intermedi" o di area vasta*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), «ASTRID - Rassegna» n. 36 (Anno 2, numero 16)
- RISSO E. e COVA R. (2007) (a cura di) *La città che vorrei*, Anci Ricerche Cittalia, Roma
- ROMITI C. (2005) *Milano nella società globale*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 71
- ROSASPINA E. (2007) *Balckout, ingorghi, disservizi. Si incrina il mito di Barcellona*, articolo su «Corriere della Sera», 8 agosto
- RULLANI E. (2004) *Tra Nord-est e Lombardia la differenza è Milano*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 68
- SANTACANA F. (2004) *1° Piano strategico Metropolitano di Barcellona*, in Piano strategico Provincia di Treviso. L'Europa si incontra a Treviso, pp. 10-28, Provincia di Treviso

- SANTORI A. (2001) *Progetto area metropolitana. Le schede sulle esperienze dei Comuni di Roma, Firenze, Bologna, Bari, Catania, Palermo e Messina*, in [www.areemetropolitane.anci.it](http://www.areemetropolitane.anci.it)
- SASSEN S. (1999), *Lo Stato e la città globale*, in «Rivista DeriveApprodi», n. 17, pp. 86-91, Roma
- SCERBO C. (2005) *Gli enti locali protagonisti della nuova Europa*, in «GiustAmm.it Rivista Internet di diritto pubblico» n. 2, Anno II, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Editore, Roma
- SAVOLDI M. (2004) *Organizzazione istituzionale e burocratica. L'area metropolitani*, in «Enciclopedia Giuridica on-line De Agostini»
- SEBASTIANI C. (2003) *Dal Sistema degli Stati all'Europa delle Città*, in P. Messina (a cura di) *Sistemi locali e spazio europeo*, pp. 35-52 Carocci Editore, Roma
- SEBASTIANI C. (2007) *La Politica delle città*, Il Mulino, Bologna
- SECCHI B. (2002) *Diario di un urbanista: La forma della città – Progetti, visions, scenari – La modificazione*, in [www.planum.net](http://www.planum.net)
- SILVESTRO C. (2005) *L'annullamento straordinario di disposizioni invasive della competenza statale in materia di città metropolitane: il caso del Comune di Venezia*, in «Itinerari Interni», mag-ago, pp. 97-103, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Editore, Roma
- SORICELLI G. (2002) *Politiche pubbliche e complessità sociali. Il fenomeno delle aree metropolitane tra riassetto dell'amministrazione locale e riforme costituzionali*, in «Le Istituzioni del Federalismo - Regione e Governo Locale, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna» n. 5, Anno XXIII settembre/ottobre, pp. 843-876, Bologna
- SPREAFICO A. (2006) *L'intervento politico di fronte al problema delle periferie urbane: dalle sommosse in Francia ai rischi per l'Italia*, in «Instrumenta» n. 28, gen/apr, pp. 671-733, S.S.A.I., Roma
- TAMBERI L. (1996) *Un ponte verso l'autorità metropolitana*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 36
- TANESE A., DI FILIPPO E., RENNIE R. (2006) *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Roma
- TODARO V. (2006) *Ordenación del territorio. L'esperienza catalana*, in [www.areavasta.provincia.salerno.it](http://www.areavasta.provincia.salerno.it), «Rivista online AreaVasta» n. 12/13
- TOLOMELLI C. (2004) *Nuove idee per aree metropolitane*, in «Europei», gennaio-febbraio

- TRULLÉN J. e BOIX R. (2006) *Anàlisi econòmica del centre de la regió metropolitana de Barcelona: economia del Pla estratègic metropolità de Barcellona*, in «Elements de debat territorial» n. 24, Diputació de Barcelona, Barcellona
- UNNIA M. (1997) *Federalismo polis-centrico e città-stato*, in [impresa-stato.mi.camcom.it](http://impresa-stato.mi.camcom.it), «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 39
- VANDELLI L. (2000) *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna
- VASAPOLLO L., MARTUFI R. (2005) *Le aree metropolitane nel contraddittorio sviluppo economico-produttivo italiano*, in [www.proteo.rdbcub.it](http://www.proteo.rdbcub.it), «Proteo Rivista quadrimestrale a carattere scientifico di analisi delle dinamiche economico-produttive e di politiche del lavoro», n. 3, Roma
- VESPERINI G. (2004) *Dieci anni di riforme amministrative - Centro e periferia*, in «Giornale di Diritto Amministrativo» n. 7, pp. 809-811
- VICARI HADDOCK S. (2004) *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna
- VILLANI A. (2006) *Governare Milano, governare la città metropolitane. Il senso di un impegno per la città*, in [www.quadernidelticino.it](http://www.quadernidelticino.it), «I Quaderni del Ticino» n. 56, Milano
- ZAJCZYK F., MUGNANO S. (2006) *Quali partnership nei processi di rigenerazione urbana a Milano?*, in «Territorio», n. 36, Franco Angeli, Milano