



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

{i/d}
italiadecide

 LUISS

SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

DONATELLA ARMIENTO*

**Città metropolitane come strumento di governo in un sistema di
cooperazione tra differenti attori**

A.A. 2017

* Dipartimento di Giurisprudenza - LUISS Guido Carli

Sommario

1. *Considerazioni personali sul Corso 2017 – 2. Città Metropolitane – 3. La collocazione della legge 56/2014 in un contesto pieno di contraddizioni. Possibili risoluzioni*

Abstract

L'aspetto che più mi ha affascinato riguarda la forma di governo delle quattro città metropolitane, oggetto del nostro corso. La mia curiosità nell'approfondire questa tematica è dettata dalla necessità di portare la gestione di progetti e interventi strategici per lo sviluppo a un livello metropolitano. Ciò significa per il nostro Paese prendere coscienza di un problema a lungo sottovalutato nel dibattito politico, e cioè che l'inadeguata organizzazione del territorio costituisce una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia nazionale. La bassa produttività è infatti collegata ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, oltre alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti urbani vibranti, ben organizzati e, dunque, attrattivi, riescono a fornire.

Le città e le aree metropolitane sono, dunque, i motori della prosperità economica e della trasformazione sociale dello stato. Tuttavia, non bisogna pensare a un sistema con gli enti locali da un lato e i governi dall'altro. Ci troviamo piuttosto di fronte ad un importante "cambio di passo" che negli Stati Uniti premia città ed aree metropolitane rispetto ai governi degli Stati. Ciò significa che l'iniziativa è passata in prevalenza alle prime, e che nel loro rimodellamento diuturno i secondi dovranno tener conto di tale spinta che proviene dal territorio. Ma non significa certo che le une e gli altri smetteranno di collaborare. Anzi, è bene sottolineare che imprese, città, aree metropolitane, e governi concorrono e concorreranno tutte e tutti al processo di innovazione e quindi di crescita della produttività.

1. Considerazioni personali sul Corso 2017

L'intero corso di formazione ideato dall'Associazione *italiadecide* si è rivelato una vera e propria opportunità ma soprattutto un'esperienza per arricchire le mie conoscenze interdisciplinari.

È stata proprio la struttura multidisciplinare di questo corso ad incuriosirmi. L'intero percorso mi ha consentito di avere una visione d'insieme delle quattro città da noi trattate (Torino, Milano, Roma, Napoli) e del rapporto che queste ultime hanno instaurato e intendono instaurare con le grandi imprese del mercato italiano attuale.

Abbiamo avuto la possibilità di stare a stretto contatto con esponenti importanti dei governi delle quattro città, tra cui assessori, sindaci e tecnici. È grazie a loro che posso dire, oggi, di conoscere: Torino, la città in cui l'obiettivo primario è quello di rendere indissolubile il legame tra la popolazione e la sfera istituzionale, e ciò grazie ad una solida cultura politica che si è affermata nel corso del tempo e resiste anche ai grandi cambiamenti delle forze politiche.

Milano, la città più all'avanguardia, sia da un punto di vista economico sia per l'adozione di politiche puntuali e orientate sempre ad un progetto innovativo.

Roma, la città della bellezza storico-artistica, paesaggistica, della cultura e dell'università, ma anche la città con più problematiche da affrontare.

Napoli, la città degli “interessi collettivi”, la città che sente in modo particolare l’esigenza di porre al centro di tutto l’interesse dei propri cittadini.

Le problematiche che contraddistinguono tali città vanno dalla necessità di una riprogettazione delle periferie ad una gestione condivisa tra i cittadini e l’amministrazione locale, relativamente alla valorizzazione del patrimonio rurale e naturalistico, più in generale, dei beni comuni urbani, ma anche alla necessità di progetti di innovazione, ad una migliore gestione delle risorse disponibili.

Le quattro città non sono state l’unico aspetto trattato in questo corso di formazione. Infatti, a completare la visione d’insieme vi è stata la presenza di numerosi esperti delle grandi imprese, tra cui Ferrovie dello Stato, Enel e Microsoft. Questa seconda parte del corso è stata utile per comprendere al meglio i meccanismi di operatività di tali grandi imprese, ma soprattutto delle strategie e dei progetti di innovazione da esse intraprese, coltivate sino ai giorni nostri e arricchite in futuro.

Questo corso si è rivelato un’esperienza unica, è stata una vera e propria occasione per analizzare e riflettere sulla realtà attuale ma soprattutto sugli effetti del processo innovativo.

Nel corso di questo percorso ho avuto anche modo di mettermi alla prova, affrontando dei temi in modo particolare, preparando degli elaborati, lavorando in gruppo ma soprattutto superando spesso la paura di parlare in pubblico.

2. Città Metropolitane

Il tema che maggiormente ha suscitato il mio interesse ha ad oggetto l’importanza della Città Metropolitana, come strumento di governo delle diverse realtà comunali che la compongono.

La riforma messa in atto attraverso la legge 56/2014, recante “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni”, modifica radicalmente l’organizzazione del tessuto del governo locale ed è “certamente la più importante legge di innovazione del governo locale dalle leggi Rattazzi del 1859” Il legislatore nazionale infatti opera un riconoscimento, anche istituzionale, a quelle conurbazioni disegnate dallo sviluppo economico e dall’accentuata concentrazione in grandi aree metropolitane delle strutture economiche, sociali, di ricerca e di servizio che costituiscono oggi, “i veri motori dello sviluppo delle popolazioni e dei territori nei quali sono inserite” Si tratta di una profonda riorganizzazione dell’assetto degli enti territoriali che ha come obiettivo quello di superare la classica concezione dello Stato-apparato, inteso nello statico rapporto rappresentati-rappresentanti, per fondare invece l’azione dello stato nelle comunità, attraverso una nuova interpretazione del ruolo delle istituzioni quali strutture al servizio dei bisogni dei cittadini: “l’approvazione della legge ha segnato il primo passo nel percorso

di ridisegno complessivo dell'architettura istituzionale repubblicana, di cui il sistema di governo delle autonomie è parte fondamentale”.

Le quattro grandi città, oggetto del nostro corso, si collocano in questo contesto normativo. La questione istituzionale più critica riguarda le contraddizioni e le disfunzionalità che caratterizzano l'attuazione della legge in esame.

La Legge Delrio sulle Città Metropolitane potrebbe essere un buon punto di partenza se riuscisse a sviluppare la logica dei piani strategici coordinati con l'individuazione di zone omogenee e ambiti ottimali per la pianificazione territoriale.

Il maggior problema consiste nel fatto che in molte realtà non sono ancora formalmente riconosciute dalle regioni, è questo il caso di Napoli e la Regione Campania. Inoltre, vi sono tutte le problematiche che ne conseguono, a cominciare da problemi di dialogo tra i vari livelli di governo, che costituiscono un freno importante. Lo strumento vincente, invece, in questo contesto è rappresentato proprio dalla cooperazione tra i vari livelli di governo, ma soprattutto tra questi e altri enti sia pubblici che privati.

3. La collocazione della legge 56/2014 in un contesto pieno di contraddizioni. Possibili risoluzioni

La legge 56/2014 si colloca in un contesto in cui convivono forti contraddizioni che vedono lo sviluppo “naturale” della città contrapporsi al blocco legislativo, i protagonisti di tale sviluppo sono diversi fenomeni, tra i quali si ricordano: i processi economici, i flussi migratori, i movimenti culturali, i flussi turistici ma soprattutto il fervente sviluppo tecnologico.

Il blocco normativo paralizza lo sviluppo e l'innovazione di tali realtà, che senza un apparato giuridico efficiente rischiano di non vedere mai una piena regolarizzazione. Tuttavia, proprio nella consapevolezza che è difficile individuare una proposta univoca, capace di superare tali contraddizioni, le domande che mi pongo sono: come si può intervenire in questo momento storico, usufruendo degli strumenti attualmente disponibili? Le Città Metropolitane possono diventare il cuore dello sviluppo economico di un territorio e di un intero Paese? La cooperazione tra tali città può essere un valido strumento per garantire un miglioramento?

Una possibile risposta a tali quesiti, può ravvisarsi nel fenomeno della rivoluzione delle Città Metropolitane che passa attraverso i distretti dell'innovazione. Secondo i tre studiosi Bruce Katz, Jennifer Bradley e Julie Wagner i contesti urbani possono contribuire allo sviluppo di un territorio e di un intero sistema Paese, nella misura in cui sono in grado di costruire reti ravvicinate di relazioni tra soggetti produttivi, mondo della ricerca, istituzioni e “facilitatori dell'innovazione” all'interno di un contesto che sia vivibile e ben strutturato. Molti casi, a livello mondiale, rilevano che i modelli

distrettuali centrati sulla Città Metropolitana sono il cuore dello sviluppo. Il lavoro degli studiosi *supra* citato si è incentrato su tre paradigmi generali. Il nuovo modo di concepire le Città Metropolitane trae la propria origine dalle città americane. In tale impostazione, le Città Metropolitane non rappresentano soltanto un livello di governo utile a gestire un insieme di problemi che hanno assunto una dimensione territoriale superiore a quella delle municipalità, bensì un modello di “sovranità” più efficace di quello nazionale per affrontare i cambiamenti imposti dalla globalizzazione. Secondo Katz e Bradley, il “dominio” metropolitano è dovuto alla crescente esigenza delle imprese più innovative, dei talenti più creativi, degli imprenditori più coraggiosi di raggrupparsi (*cluster together*) in spazi densi di beni comuni, infrastrutture e istituzioni che supportano il progresso economico e civile. Questa concentrazione contribuisce a sua volta a trasformare le aree metropolitane in laboratori sociali nei quali si sperimentano a un ritmo accelerato i processi di modernizzazione: dall’impatto delle nuove tecnologie sul lavoro, alla sostenibilità ambientale; dalla diversità etnica, al progressivo invecchiamento della popolazione; dal declino delle attività industriali, al ruolo crescente della conoscenza e del capitale umano per la competitività delle imprese. Ma proprio perché tali fenomeni si concentrano innanzitutto nelle aree metropolitane, è a tale livello che le soluzioni devono essere trovate. Secondo Katz e Bradley, la novità dei problemi economici e sociali attuali richiede idee coraggiose e capacità di sperimentare soluzioni originali e concrete, che difficilmente si potranno individuare al livello della “politica nazionale”, dove tali problemi non sono vissuti direttamente.

La struttura delle Città Metropolitane può essere traslata nel panorama italiano, tenendo, però, in considerazione l’esigenza di rivitalizzare i nostri distretti industriali, che sono caratteristica essenziale del sistema Italia. Tra i tre modelli generali, quello più idoneo per la presente trattazione è denominato ancora *plus*. Quest’ultimo fa riferimento alle Città Metropolitane, in cui i distretti dell’innovazione sono sviluppati grazie alla presenza attiva di un importante “ancoraggio”, ravvisabile nelle università, nelle grandi imprese, nei centri di ricerca, nelle start up e negli imprenditori proiettati allo sviluppo di tecnologie d’avanguardia e di prodotti e servizi per il mercato. In ambito italiano vi sono delle Città Metropolitane che presentano nel proprio territorio università e centri di ricerca che possono trainare lo sviluppo economico e sociale.

La realizzazione di questo modello porterebbe alla creazione di un sistema fondato sul rapporto sinergico tra l’innovazione, le imprese, il capitale umano (ricercatori, docenti, tecnici, dirigenti) e le risorse (fondi, attrezzature, tecnologia, supporto programmatico), che catalizzerebbero il processo e accelererebbero l’innovazione.

L’attuazione di un tale modello nel nostro ordinamento necessita, però, di una forte volontà politica intenzionata a investire in ricerca e innovazione, in modo che queste istituzioni possano davvero

fare da ancora per un distretto innovativo. In Italia, tale modello ha trovato una concreta attuazione nella città di Catania.

Quest'ultima, è un'area con naturale vocazione metropolitana, la sua conurbazione è un *continuum* dal mare all'Etna, e offre delle caratteristiche uniche che stanno dentro le tipologie dei distretti dell'innovazione. Tale città è l'intreccio di tre modelli: tra questi vi è il modello "*ancora plus*" in cui nella città metropolitana i distretti dell'innovazione sono sviluppati grazie alla presenza attiva di un importante "ancoraggio", tra un'università che fa da motore per il distretto. Catania è di fatto una Città Metropolitana in cui università e centri di ricerca possono fare da traino, con le pubbliche amministrazioni per investire in ricerca e innovazione, in modo che queste istituzioni possano davvero fare da ancora per un distretto innovativo e per l'intera area metropolitana anche con uno sguardo che va oltre, divenendo attori centrale della produzione di crescita e innovazione.

Questo caso specifico ci permette di considerare possibile l'applicazione del modello "*ancora plus*" anche ad altre città Italiane, in modo particolare alle quattro grandi città italiane da noi trattate in questo corso.

Questo rapporto tra università e pubblica amministrazione si sta instaurando soprattutto nella città di Napoli, come è emerso dai seminari con il sindaco De Magistris e con il Magnifico Rettore Manfredi dell'Università Federico II di Napoli.

L'Italia, così come in Europa, è caratterizzata da una notevole varietà di condizioni metropolitane. Anche nel nostro Paese, infatti, esistono condizioni territoriali non equivalenti, ed è perciò evidente che anche i modelli di governo non possono essere omogenei. Le situazioni di Roma e Napoli, per intenderci, hanno caratteristiche diverse da quelle di Bologna e Firenze.

Ancora di più tali differenze sono evidenti rispetto al sistema metropolitano veneziano, dove le polarità urbane di Padova e Treviso complicano non poco la definizione dello spazio di governo e, di conseguenza, l'attribuzione dei relativi poteri di intervento. Se tale specificità non si accorda con la natura uniformante del diritto amministrativo, la conclusione non può essere quella di cambiare natura alla realtà economica, sociale e politica del territorio. In altri termini, non è imponendo il letto di Procuste di una legge nazionale che si potranno risolvere i diversi problemi di maggiore efficienza e adeguatezza del governo di area vasta. È piuttosto a modelli di tipo cooperativo cui bisogna guardare, mobilitando la volontà politica e la capacità istituzionale nella sperimentazione di soluzioni appropriate.

L'auspicio è che siano finalmente le forze vive del territorio, sindaci e dirigenti comunali, associazioni di rappresentanza, società civile, imprese, a individuare la configurazione più adatta ad affrontare la questione metropolitana. Serve dunque un grande sforzo da parte degli amministratori locali e delle istituzioni economiche per fare della Città Metropolitana un laboratorio dove

realizzare quei progetti di sviluppo necessari ad elevare la capacità di competere in un'economia sempre più aperta e basata sull'innovazione. Non sarà una sfida facile, ma se dopo lunghi anni di crisi l'Italia vorrà riprendere un cammino stabile e sostenibile di crescita, questa occasione non può essere perduta.