

# Aree metropolitane e Sistemi urbani nell'esperienza italiana

a cura di Almerico Realfonzo \*

## 1. La premessa

In chiusura del 5° Corso di alta formazione "Governo del territorio" organizzato dalla Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze "Ezio Vanoni", di Roma, e dal Consorzio interuniversitario Promos Ricerche, di Napoli, si è tenuto a Roma, il 21 ottobre, il Convegno di studi "Pianificazione e governo delle aree metropolitane".

Il presente scritto si propone, tenuto conto dei contributi interpretativi e propositivi forniti dalle relazioni presentate al Convegno<sup>1</sup>, l'esposizione di brevi considerazioni, principalmente rapportate ad aspetti urbanistici, sull'imminente istituzione delle dieci città metropolitane previste dal Decreto legge n.95 del 2012 sulla *Spending Review*<sup>2</sup>.

## 2. Note propedeutiche sulle città metropolitane e i loro territori

Le complesse problematiche connesse all'istituzione di alcune "città metropolitane" in Italia, rintracciano nella seconda metà del XX secolo la loro genesi per i propedeutici aspetti urbanistici e per i più tardi aspetti ordinamentali, però va ricordato che al di là degli studi territorialistici e giuridici, le metropoli sono state tra le più emblematiche realizzazioni della cultura architettonica ed urbanistica del novecento, celebrate dal cinema e dalla letteratura dei primi decenni del secolo, esemplarmente rappresentate dall'incandescente frase di Fitzgerald sull'immagine di New York del 1919: "New York aveva tutta l'iridescenza del principio del mondo"<sup>3</sup>. Le loro immagini investirono anche la cultura italiana del primo novecento con il disegno delle irrealizzate architetture visionarie del futurismo.

Tornando al tema delle aree metropolitane italiane negli aspetti più concretamente propositivi della seconda metà del secolo scorso, tra gli antefatti culturali più significativi e lontani nel tempo va ricordato il *Rapporto preliminare al Programma economico 1971-1975*, noto come *Progetto '80* con le sue proiezioni territoriali<sup>4</sup>. Molto più tardi, tra i documenti di una cultura ormai aperta al paradigma dell'integrazione tra urbanistica ed economia, va segnalato lo studio elaborato nel 1982 dalla "Commissione di studio per un Programma dei Sistemi urbani nel Mezzogiorno"<sup>5</sup> che individuò 15 o 16 "Sistemi urbani meridionali" raggruppati in tre gruppi denominati: Sistemi fondati sulle attuali aree metropolitane, Sistemi di riequilibrio e Sistemi alternativi.

Fondamentalmente lo studio "Sistemi Urbani" perseguì, per la rimozione delle storiche condizioni di degrado e di divario delle città meridionali rispetto al resto del paese, uno "Schema" articolato per ambiti territoriali ai

---

\* Direttore del 5° Corso di Alta Formazione "Governo del Territorio"

quali conferire obiettivi mirati ad assicurare alle comunità locali accessibilità a beni e servizi prodotti dalla città, essenziali per una soddisfacente qualità della vita, nell'insieme di detti obiettivi riconoscendo *l'effetto città* da perseguire, strategia anticipata dal più lontano *Progetto '80* e rimasta largamente incompiuta nell'ampio lasso di tempo trascorso ad oggi.

Quanto agli aspetti ordinamentali delle aree metropolitane italiane, questi furono originariamente previsti dalla legge n.142 del 1990 "*Ordinamento delle autonomie locali*", dal Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali Decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267 e dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 "*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*".

Le "aree metropolitane" individuate dalla legge 142/1990 e accolte dai successivi atti, furono gli aggregati costituiti dai maggiori comuni "continentali", Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, con gli insiemi dei comuni con essi correlati da rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali. La legge stabilì l'articolazione delle predette aree in "*città metropolitane e comuni*" definendone le rispettive funzioni e prescrisse si dovesse procedere a nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o all'istituzione di nuove province nel caso di non coincidenza delle aree metropolitane con le originarie province<sup>6</sup>. Dalla legge costituzionale 3/2001, le Città metropolitane furono poi incluse tra gli enti che costituiscono la Repubblica Italiana, enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, come i Comuni, le Province e le Regioni (art.114 Cost.7).

Di recente il Governo italiano, con il Decreto-legge n.95 del 2012 ha stabilito che le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli e Reggio Calabria debbano essere tassativamente istituite a partire dal 1° gennaio 2014 e non più secondo la maniera facoltativa prevista dal D.Lgs. 267/2000. Però nel corso di quest'anno, l'istituzione delle Città metropolitane col concomitante processo di "soppressione, accorpamento e riordino" delle Province italiane si è arenata nuovamente, avendo la Corte Costituzionale dichiarato incostituzionale il decreto sulla *Spending Review*. Conseguentemente il Governo ha predisposto un disegno di legge presentato il 20 agosto 2013<sup>8</sup> che detta disposizioni in materia di città metropolitane, province e unioni di comuni, al fine di adeguare, anche in attesa della riforma costituzionale ad essi relativa, il loro ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le città metropolitane costituite dal 1° gennaio 2014 avranno funzioni limitate all'approvazione degli statuti ed alla data del 1° luglio 2014 subentreranno alle province; lo statuto potrà essere approvato anche successivamente al subentro alla provincia e comunque entro il 31 dicembre 2014. Per la città metropolitana di Roma Capitale è proposta la disciplina speciale di cui al Capo IV del DDL ed a decorrere dal 1° gennaio 2014 il comune di Roma assumerà anche la natura giuridica e le funzioni di città metropolitana, con la denominazione di "Città metropolitana di Roma capitale". Infine, i territori delle città metropolitane

coincideranno con quelli delle province omonime, ferma restando l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i capoluoghi delle province limitrofe, per la modifica delle circoscrizioni provinciali limitrofe e per l'adesione alla città metropolitana.

### 3. Riflessioni

Da quanto precede emergono alcune questioni che raggruppiamo in tre gruppi che concernono, ad un tempo, caratteristiche delle aree e delle città metropolitane e problemi per la loro definizione spaziale e demografica e per l'individuazione delle loro funzioni in termini di reti della mobilità, tecnologiche e telematiche, connotate da sviluppi, caratteristiche ed interazioni sconosciute alle città e ai territori del passato:

1. le grandi dimensioni territoriali e demografiche delle aree o "città" metropolitane, anche largamente eccedenti le dimensioni delle singole province potendo aggregare più ampi *territori di gravitazione* sulla città principale;
2. la necessità, specialmente diffusa nel Mezzogiorno, di rigenerazione e ammodernamento dei centri urbani delle aree metropolitane, in primo luogo delle città principali, le metropoli che danno nome alle aree, con accessibilità (ampia, libera, rapida) a beni e servizi prodotti dalle città. Questo carattere implica la necessità di efficienti reti della mobilità interna alle aree metropolitane e di connessione coi territori regionali e nazionale e di reti tecnologiche e telematiche;
3. il rischio di consumo di suolo agricolo, conseguente le tendenze all'espansione urbanistica delle metropoli e delle loro interconnessioni territoriali.

Sui punti che precedono, alcune osservazioni.

Tra le questioni richiamate al punto 1, emerge il problema della delimitazione territoriale delle aree metropolitane, e con esse delle città metropolitane, che potrebbero eccedere i confini delle attuali province. Esempio il caso della conurbazione milanese e, come si è ricordato, già lo studio Sistemi Urbani prevedeva aggregazioni metropolitane di rango sovraprovinciale, come quella della "Campania Felix", accolta, poi, negli studi del 1991 per la Variante Generale al PRG di Napoli.<sup>9</sup>

Le questioni indicate al punto 2, diversificano nettamente le situazioni ambientali del plesso delle aree meridionali rispetto alle altre città metropolitane continentali istituendo il 1° gennaio 2014, tutte esigenti il respiro della modernità nei centri pervasi dagli insopprimibili valori della storia e del paesaggio.

Nel plesso meridionale emerge, in particolare, il degrado della maggiore area, l'area napoletana, che opprime la stessa capitale ed il suo centro storico, malgrado il grande patrimonio archeologico e monumentale e le straordinarie risorse paesaggistiche in gran parte ignote agli stessi abitanti. Rientra perfettamente in siffatta questione, l'esigenza di rigenerazione del centro storico di Napoli inserito nell'UNESCO World Heritage Lists

con la sua grande estensione. Se, poi, l'analisi si estende ai territori contermini ad oriente ed occidente di Napoli ed alla prossima conurbazione casertana (territori inclusi nel perimetro dell'area metropolitana di Napoli secondo i richiamati studi "Sistemi urbani" ed il "*Preliminare della Variante Generale al PRG di Napoli*" del 1991<sup>10</sup>), il patrimonio paesaggistico ambientale ed archeologico consegue valori di scala internazionale e di altissimo interesse turistico e culturale suscettivo di ulteriore valorizzazione, cui atterrebbe un paradigma di pianificazione e di intervento congruente con la Convenzione Europea del Paesaggio.

In coerenza con tali circostanze ed esigenze, la Regione Campania emise, nel 2002, le *Linee Guida per la Pianificazione Territoriale Regionale*<sup>11</sup> che proposero una serie di azioni per la riqualificazione e la messa a norma delle città, motivate dalla diffusa anormalità qualitativa e funzionale delle città campane, soprattutto nell'area metropolitana napoletana, a partire dalla diffusione di "non luoghi" nelle periferie urbane, dagli inaccettabili livelli di invivibilità civile e sociale e dalla critica carenza di servizi di base e qualità insediativa dei centri minori, all'esigenza, che ne deriva, di una vasta strategia coerente con le direttive europee volte all'integrazione della periferia rurale nella pianificazione strategica delle grandi città e con gli indirizzi del POR per il diritto alla qualità della vita urbana moderna, l'eliminazione dell'esclusione sociale, la promozione e la riqualificazione di servizi sociali, di cura alla persona, di promozione e sostegno dello sviluppo locale e tutela del diritto al lavoro.

Per tali esigenze, gli interventi di riqualificazione e ammodernamento funzionale del territorio e delle nostre città andrebbero comunque realizzati, ma è indubbio che l'obiettivo di conseguire lo spirito e la qualità metropolitana ed i modi di vivere odierni, li sollecita e li accresce anche nei settori della mobilità e delle reti tecnologiche e telematiche.

Infine, la questione posta al punto 3 ha registrato il di recente Disegno di legge *per la valorizzazione delle aree agricole ed il contenimento del consumo del suolo*, presentato al Consiglio dal Ministro dell'Agricoltura e volto specificatamente a impedire che massicce quantità di suolo siano sottratte all'uso agricolo e alla naturalità dei luoghi: tema che può inquadrarsi in una critica al *modello di urbanizzazione a bassa densità* che postula la dilatazione territoriale degli insediamenti.<sup>12</sup>

#### **4. Osservazioni su aspetti finanziari e procedurali**

Va sottolineato che La *Relazione Tecnica* relativa al D.L. 95 del 2012, assume che la norma che istituisce le dieci Città metropolitane persegue il conferimento, alle medesime, di funzioni ulteriori rispetto a quelle provinciali, ed, altresì, che andrà tuttavia formulata in maniera da garantire l'invarianza di spesa.

Si rende però necessario, sulla base di quanto si è detto, osservare che nella realtà le ipotizzate *ulteriori funzioni rispetto a quelle provinciali* dovrebbero conseguire dai punti discussi nel precedente paragrafo di riflessioni e concernere rilevanti interventi di riqualificazione ambientale urbana, di promozione della qualità

architettonica delle costruzioni pubbliche e di sostegno della rigenerazione dell'edilizia privata, nonché di potenziamento delle infrastrutture stradali e del trasporto insieme ad interventi di strutturazione e arricchimento dei servizi pubblici metropolitani che ne ottimizzassero la fruibilità dai centri del sistema urbano contrastando nei modi più efficaci il retaggio della storica gerarchia passiva delle città del sistema. Operazioni che estese alla dieci città metropolitane previste (Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria), esige *progetti* di differente rilevanza tecnica ed ambientale, nell'ambito di un Programma per le città metropolitane che potrà incisivamente concorrere a rilanciare l'economia del paese, certamente di ingente onerosità finanziaria non compatibile con l'obiettivo dell'invarianza di spesa di cui si parla, a meno che risparmi di spesa pubblica che sembrano attesi dalla soppressione delle province fossero di tale entità da bilanciare, insieme alle risorse private che a vario titolo si riuscisse a coinvolgere nelle realizzazioni, i conti.

In realtà tutta la questione della soppressione e razionalizzazione delle province (art.17 del DL 95/2012) ha, per ora, il senso di una norma procedurale della quale "non è possibile allo stato attuale [quantificare] gli effetti finanziari, posto che questi potranno essere rilevati solo successivamente, al completamento del [suo] iter", come si legge nella predetta *Relazione tecnica*; è, però, lecito e necessario supporre che la questione finanziaria rapportata ad un programma per la realizzazione delle 10 città metropolitane sulla base di seri studi delle differenti preesistenze ed esigenze locali, costituirà comunque un grave problema di difficile soluzione strutturale che certamente richiederà nuove politiche di investimento e nuove capacità gestionali che valorizzino l'eccezionale patrimonio di beni ambientali e storici dei sistemi urbani italiani e siano sostenute da specifici fondi europei e nazionali. Ed è problema arduo nell'attuale congiuntura di grave crisi deficitaria della finanza locale che impedisce i processi di rigenerazione dei nostri sistemi urbani in uno scenario di caduta del mercato entro il quale si collocano e si spiegano la reticenza e la difficoltà degli operatori privati a fare la loro parte nei grandi progetti di rigenerazione urbana come negli interventi di routine.

Qui sembra il caso di citare, per rendersi conto della modestia delle attuali nostre capacità operative, la natura e l'entità finanziaria del "*Piano Nazionale per le città 2012-2017*" varato con "*Misure urgenti per la crescita del Paese*" proposte dal c.d. "*decreto sviluppo*" (DL 22 giugno 2012 n 83 convertito nella legge 134/2012), che per un piano quinquennale di interventi di valorizzazione urbana di aree degradate dispone in totale di un ambiguo fondo di 2000 Mln nel quale dovrebbero confluire, oltre alla dotazione specifica di 224 Mln €, varie altre risorse dirottate quali i Fondi PON Reti e Mobilità confluiti nel Piano Azione e Coesione (PAC), il Fondo Investimenti Abitare, fondi del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'efficienza energetica e bonifiche e fondi edilizia per le Forze Armate). In questo quadro, si collocano gli esiti della prima tornata (2012) riportati nel documento *Piano città* pubblicato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti il 17.1.2013, che hanno registrato su 457 proposte presentate per interventi edilizi ed urbanistici solo 28

proposte che fruiranno di cofinanziamenti per l'ammontare complessivo di 318 milioni di euro (224 Mln dal Fondo Piano Città e 94 dal Piano Azione Coesione per le Zone Franche Urbane).

## Note

<sup>1</sup> Le relazioni presentate al convegno "Pianificazione e governo delle aree metropolitane" dopo gli interventi dei rappresentanti degli enti coinvolti nel Corso "Governo del territorio" o interessati alle sue prospettive:

Almerico Realfonzo, *Relazione introduttiva: Aree metropolitane e Sistemi urbani nell'esperienza italiana*;

Giulio Mondini, *La Città metropolitana e il suo sistema territoriale*;

Maurizio Tira, *La pianificazione di area vasta e i territori delle reti*;

Eugenio Leanza, *Strumenti finanziari europei per la crescita sostenibile delle aree metropolitane*;

Riccardo Realfonzo, *Finanza degli enti locali e risorse per gli investimenti*;

Dionisio Vianello, *Piani città in periodo di risorse scarse: rimodulazione e nuovi progetti*;

Uberto Siola, *L'edificato tra congestione e sviluppo*;

Pietro Rostirolla, *La pianificazione economica dei Sistemi metropolitani*;

Alessio D'Auria, *Tutela del paesaggio e governo del territorio: strategie e strumenti*;

Gennaro Terracciano, *I nuovi assetti ordinamentali delle aree metropolitane*.

Non è stata presentata la relazione sull'area metropolitana di Napoli predisposta da Luigi Vinci, impedito dal partecipare. Il difficile ruolo di Chairman è stato assolto da Antonio de Santis.

<sup>2</sup> Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", poi convertito nella legge 7 agosto 2012 n.135.

<sup>3</sup> Francis Scott Fitzgerald, *La mia città perduta*: sta in: Edmund Wilson (a cura di), *l'Età del jazz*, Garzanti, 1976, p.36 ss.

<sup>4</sup> Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto '80, Rapporto preliminare al Programma economico 1971-1975*, Roma, 1969.

<sup>5</sup> Commissione istituita con Decreto del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno del 26.1.1982.

La Relazione sui lavori della Commissione al 30 novembre 1982 fu pubblicata in: Ministero per gli Interventi Straordinari nel Mezzogiorno, *La politica dei sistemi urbani nel mezzogiorno*, Cassa per il Mezzogiorno, Roma 1983.

<sup>6</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n.3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

<sup>7</sup> "Art. 114 Cost. - La Repubblica e' 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.

Roma e' la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

<sup>8</sup> "Disposizioni sulle aree metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni dei comuni".

<sup>9</sup> E' interessante notare che il Decreto legge 5.11.2012, decaduto per mancata conversione, stabiliva che la Città metropolitana di Milano avrebbe compreso il territorio già appartenente alla provincia di Monza e della Brianza e la città metropolitana di Firenze avrebbe compreso il territorio già appartenente alla provincia di Prato ed alla provincia di Pistoia.

<sup>10</sup> Il "Preliminare" del '91 introdusse il tema dell'area metropolitana di Napoli. Approdato al Consiglio Comunale per un inedita "presa d'atto", finì in breve nel nulla come esito delle successive politiche urbanistiche della città e della Regione.

<sup>11</sup> Regione Campania Deliberazione n. 4459 del 30 settembre 2002.

<sup>12</sup> A conclusione delle considerazioni sui punti 1 – 3, si riporta un breve stralcio tratto dal "Documento Programmatico" ANCI del 12 ottobre 2013: "Vogliamo realizzare sistemi urbani all'altezza e capaci di competere con quelli europei e mondiali, dotandoli di una organizzazione di servizi, di reti e connessioni efficienti. Sistemi capaci di dare forma ad un nuovo ordine urbano, mantenendo le identità locali e nello stesso tempo mettendole in gioco, accettando la proposta del cambiamento.

Vogliamo rafforzare sistemi urbani capaci di attrarre investimenti, migliorare la gestione dei servizi di trasporto, realizzare attività di coordinamento, promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture, delle reti di comunicazione, della ricerca e innovazione. Una Città metropolitana come una "città di città": smart, intelligente, polo di opportunità, di lavoro, di relazione, di scambio, di progresso, di programmazione".