

La “lentissima fondazione” delle Autorità metropolitane

Giovanni Vetritto*

Abstract

A quasi 5 anni dalla loro introduzione le nuove autorità metropolitane stentano ad affermarsi come forti attori istituzionali. Ciò rappresenta un pesante handicap di sistema per il paese, stante il nuovo ruolo delle città nei sistemi socioeconomici avanzati e i fortunati processi di innovazione del governo urbano portati avanti in pressoché tutti i principali paesi europei. Le città, in particolare hanno un ruolo crescente di sviluppo, secondo il paradigma ormai affermato delle politiche di sviluppo cosiddette “place based”. In Italia, viceversa, per molteplici ragioni, dopo un percorso più che decennale di intuizioni e dibattiti, la legge del 2014 ha dato origine a istituzioni deboli e dal profilo contraddittorio, che in assenza di una chiara “agenda di politiche urbane” nazionale, lascia permanere il divario rispetto all’Europa.

Keywords: città metropolitane, agenda urbana, economie place based

* Presidenza del Consiglio dei Ministri

Introduzione

In un celebre scritto del 1981, uno dei più importanti giuristi italiani del '900 dava conto dell'estrema lentezza dei processi evolutivi che hanno caratterizzato la vita istituzionale italiana, sin dall'introduzione della Costituzione del 1948, facendo riferimento, allora, alla nascita e alla progressiva attuazione dell'ordinamento regionale (Giannini, 1981).

Si tratta, evidentemente, di una invarianza storica, che affligge ancora il nostro sistema amministrativo, e che si sta manifestando rispetto alla rilevante novità dell'introduzione delle nuove autorità metropolitane nel nostro panorama di governo locale, ad opera della "legge Delrio" dal nome del ministro proponente, che ha rappresentato un momento di arrivo di un lunghissimo iter di discussione parlamentare di più testi normativi differenti.

A più di quattro anni dall'entrata in vigore della legge in questione, la n. 56 del 2014, queste nuove Autorità non hanno ancora assunto una precisa identità istituzionale né hanno raggiunto un adeguato grado di operatività.

Al contrario, esse vivono una sorta di conflitto strisciante con le autorità comunali del rispettivo centroide; faticano a staccarsi dal pregiudizio che le vuole, di fatto, province con un altro nome (per caratteristiche, funzioni, rilievo); soffrono, conseguentemente, dei pesanti tagli di bilancio operati nei loro confronti come per le province, senza che si tenesse conto del fatto che queste ultime avrebbero dovuto essere del tutto cancellate (giusta o sbagliata che questa scelta fosse, Vetrutto, 2014) con la riforma della Costituzione bocciata, invece, con il referendum, del 4 dicembre 2016 (e non è pensabile che il legislatore allo stesso tempo intendesse introdurre un nuovo ente per poi imporgli lo stesso destino finanziario immaginato per un ente tradizionale che intendeva sopprimere); scontano una grave carenza di "sguardo" locale, ovvero di visione strategica delle élite locali sul futuro delle proprie città, come ha notato con efficacia Antonio Calafati in uno dei più corposi contributi di riflessione pubblicati sulla questione urbana e metropolitana in Italia dopo la legge (Calafati, 2014).

1. La nuova centralità della questione urbana

Le città, che un tempo erano spazi circoscritti, spesso anche visivamente delimitati da mura che ne costituivano l'identità, oggi tendono ad essere "infinite", secondo una espressione di Aldo Bonomi (2004); ovvero non più fisicamente demarcate e rigidamente separate dallo spazio circostante, ma viceversa collegate tra di loro, immaterialmente o anche fisicamente, senza soluzione di continuità.

“Città delle reti” unite in poli d’attrazione e distretti produttivi che fungono da “milieux d’innovazione”, ovvero luoghi in cui per prossimità fisica, cooperazione o anche solo per serendipità tendono a svilupparsi inediti fenomeni di innovazione, spesso (ma non sempre) trainate dalla tecnologia (Castells, 1996); luoghi che per questo divengono catalizzatori di progresso economico e sociale, produttori costanti di effetti di spill over, traino per intere economie dei rispettivi sistemi-paese: dal “Diamante fiammingo” al “Randstadt olandese”, al distretto cinese del delta del fiume delle Perle, fino ad alcune geocomunità intermunicipali del nord e centro Italia (continuum urbanizzato della pianura padana, “città lineare” adriatica, “reti urbane” coordinate in via di sviluppo a Sassari come a Verona, grandi e performanti unioni territoriali come quella del Camposampierese) (Pellizzetti & Vetrutto, 2006).

Una indagine curata da Ernesto D’Albergo per il centro di ricerche dell’Anci ha chiarito i termini della nuova fortuna delle città nell’economia e nella società dell’età della globalizzazione:

“Pur occupando attualmente solo il 2% della superficie terrestre, concentrano la metà della popolazione mondiale e utilizzano il 75% delle risorse naturali mondiali. Il concetto di città è sempre più complesso. In passato le città erano entità geografiche ben delimitate, identificabili, cui corrispondevano livelli istituzionali precisi. Oggi ciò non è più necessariamente vero. I processi di globalizzazione hanno, in maniera crescente e continua, allontanato questa corrispondenza. Le città si presentano oggi come importanti generatori di ricchezza, di opportunità di lavoro e di crescita della produttività, e spesso sono indicate come motori delle rispettive economie nazionali, da un lato, e come luoghi in cui si concentrano criticità e problemi in una misura sinora sconosciuta, in cui coesistono nuove ricchezza e nuove povertà, in cui spesso si realizza una difficile convivenza tra culture autoctone e culture degli immigrati, ed in cui si acquiscono i rischi ambientali, la sicurezza e l’ordine pubblico” (D’Albergo 2009).

Proprio i processi di globalizzazione economica e di connessa dispersione delle localizzazioni hanno paradossalmente consegnato alle città un rilievo inedito nel sistema socio-economico dominante, in ragione di tre precisi fattori: la necessità per le grandi aziende globali di concentrare le funzioni strategiche e di direzione e controllo in luoghi che consentano l’acquisizione di servizi avanzati e diversi nella tipologia; la necessità del sistema finanziario, pur disperso in infiniti punti di contatto telematici potenzialmente dispersi e non situati, di contare su luoghi di “interazione diretta tra le persone e specifici spazi di ricontestualizzazione perché il sistema funzioni” (Vicari Haddock, 2004); la necessità del sistema economico produttivo in generale di poter contare sul contributo degli ormai imprescindibili servizi e produzioni knowledge based, di quei sistemi di funzionalizzazione e riproduzione della conoscenza come fattore critico della produzione, che a loro volta si sviluppano solo in luoghi specifici e con precise condizioni di contesto. Le città, appunto, come cuore del nuovo modo di organizzare l’economia e la società (tanti gli spunti nella raccolta di scritti postumi Martinotti, 2017).

La modernità pone, in relazione a questa nuova centralità ed alle problematiche complesse che essa origina, nuove domande per il governo delle città, rispetto alle quali le risposte prescindono quasi del tutto dalla rigida corrispondenza alla dimensione spaziale, ed anzi chiamano in causa le responsabilità di molteplici attori su scale territoriali diverse (e sempre più spesso anche sovranazionali). Mancare di rispondere a queste domande rischia di rendere ingovernabili le città, e con ciò di privare gli stati che non sapranno attrezzarsi a gestire politiche urbane integrate tra i diversi livelli di governo di una fondamentale risorsa strategica per la crescita economica e l'inclusione sociale.

Proprio in questa negativa condizione versano a tutt'oggi le nuove città metropolitane in Italia, con ciò che ne consegue in termini di performance del governo locale.

2. Le grandi conurbazioni e il loro ruolo in Italia

Questa sorta di impasse del nuovo ente non è una marginale questione istituzionale; è, a parere di chi scrive, una decisiva questione nazionale, alla luce del rilievo che il ruolo delle grandi conurbazioni ha assunto nei sistemi socioeconomici avanzati nell'era della globalizzazione (Sassen, 1994; De Matteis, 2011; Le Gales, 2006):

Le città, e segnatamente le grandi "città globali" (Sassen, 1997), sono ridiventate, come detto, il motore di qualunque dinamica di crescita economica e inclusione sociale. I fenomeni di nuova divisione internazionale del lavoro collocano i segmenti produttivi a maggiore valore aggiunto delle grandi catene sovranazionali del valore nelle principali città dei paesi più sviluppati, ma significativamente non in Italia (Rossi & Giunta, 2017): finanza, sistemi di conoscenza e sviluppo del know how, ricerca e sviluppo, creatività, programmazione e controllo, design. Per questa ragione le grandi città producono dovunque la gran parte della ricchezza dei paesi più sviluppati, mentre il nostro paese si dibatte da anni tra significativi problemi di crescita.

In Italia la questione urbana, dopo una fase di vitalità a cavallo tra anni '80 e '90 del '900, pare invece non essere più nemmeno nell'agenda politica (Consiglio italiano delle Scienze Sociali, 2005). Le città italiane stanno in larga misura mancando l'appuntamento con questo cruciale nuovo ruolo di protagoniste della modernità, che ha portato uno dei più autorevoli politologi americani a immaginare non molti anni fa addirittura un mondo governato dai sindaci (Barber, 2013).

Dati incontestabili evidenziano il gap di cui soffre tutto il paese. Le nostre città forniscono un contributo molto basso al PIL e all'occupazione: "l'Italia ricopre la penultima posizione tra i paesi dell'Ocse per contributo delle aree metropolitane alla crescita totale degli occupati in Italia tra il 2000 e il 2012 anche il contributo delle aree metropolitane alla crescita del PIL aggregato nazionale è sotto la media Ocse" (Veneri, 2014).

Complesse ragioni storiche spiegano, ma solo in parte, questo ritardo. Durante il Novecento forti e disordinate dinamiche di urbanizzazione hanno del tutto stravolto il disegno amministrativo dei diversi comuni delle conurbazioni, che hanno finito per far convergere confini e interdipendenze, con un ritmo anche più accelerato negli anni più recenti (Calafati, 2009). Di conseguenza, la geografia amministrativa dei comuni di queste aree sconta una ripartizione del potere politico-amministrativo divenuta obsoleta da decenni, a causa del congiungimento fisico di centri abitati un tempo distinti, della modifica degli insediamenti, di cambiamento dei ritmi circadiani delle persone. Non a caso la migliore dottrina giuridica già negli anni '70 del secolo scorso osservava come la realtà del governo locale italiano fosse polarizzata dai due estremi dei “Comuni polvere” (definiti “ridicologgini giuridico-istituzionali”) e delle “conurbazioni” che “come fatto amministrativo semplicemente non esistono” (Giannini, 1971).

Il progressivo disallineamento tra interdipendenze e luoghi del potere che le governano ha pesantemente condizionato la performance dei sistemi istituzionali, che hanno a loro volta penalizzato i sistemi di impresa, in un paese di per sé complesso. Un paese policentrico, con molte città medie e quasi un quarto della popolazione ancora residente in aree intermedie o marginali (Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, 2013), molta industria novecentesca insediata in contesti non urbani e perfino periferici.

Da questa path dependence il paese avrebbe dovuto affrancarsi quando, dalla fine degli anni '70 del '900, è cambiato radicalmente il quadro dei modi e dei luoghi della produzione, secondo sempre più marcate polarizzazioni territoriali; a questi fini avrebbe potuto e dovuto prendere esempio da evidenti dinamiche di adeguamento dei sistemi istituzionali urbani, perseguite in tutte le principali democrazie occidentali, attraverso ampi e ambiziosi programmi di ridisegno delle geografie amministrative territoriali (Sharpe, 1995), che hanno tenuto conto anche della trasformazione del fenomeno urbano in quanto tale in contesti amministrativi tra loro anche molto differenti.

3. Le trasformazioni del governo locale nei principali paesi europei

3.1. L'amministrazione locale in Europa: tendenze generali

Questo processo di riorganizzazione delle amministrazioni territoriali in atto sin dai primi anni '90 è caratterizzato da forti analogie. Ciò nel contesto di un più generale fenomeno di “convergenza” dei sistemi amministrativi, come esito della confluenza del modello centralistico continentale napoleonico “a diritto amministrativo” e del modello autonomistico anglosassone “a diritto comune” (Cassese, 1989).

Le determinanti di questo processo sono infatti unitarie, legate ai fenomeni della globalizzazione, del mutamento dei paradigmi organizzativi in conseguenza della “rivoluzione

tecnologica” e del contenimento della sfera pubblica nel quadro delle regole europee adottate sin dal Trattato di Maastricht del 1992.

Queste determinanti spingono i sistemi amministrativi a ricercare economie di scala nell’offerta dei servizi pubblici, possibili inedite sinergie nella gestione delle funzioni attraverso strumenti tecnologici (e-gov e smart city), maggiore efficacia nell’azione coordinata di enti contermini, riduzione dei governi locali intermedi, variamente denominati in Europa, dalle Province italiane alle Contee inglesi, dai Départements francesi ai Landkreise tedeschi, ai Powiaty polacchi ecc.

Nel perseguimento di questi scopi, il principale carattere che accomuna tutti i processi di riforma nazionali è l’abbandono dei criteri di uniformità amministrativa che erano particolarmente evidenti nei modelli di tradizione prefettizia e napoleonica (Ongaro, 2008).

Questo criterio di differenziazione ha ispirato sistemi sia regionali che comunali “a geometria variabile” (tipici delle riforme spagnole degli anni ’90), ma soprattutto un orientamento a governare non tanto geografie territoriali statiche, quanto le diverse categorie di servizi, organizzando uffici al livello dove si producono le più significative “economia di scala” (tipico il sistema tedesco dei kreise).

Si stanno riorganizzando, dunque, tutti i sistemi territoriali in una logica “multiscalare”, che è la seconda caratteristica comune alle riforme in atto. Una logica basata non più sulla distinzione e giustapposizione di diverse autorità di governo locale, dotate di distinte competenze; quanto su una logica di progressiva aggregazione di enti locali di base (le municipalità, nelle loro diverse configurazioni nei diversi paesi) su scale diverse di cooperazione intercomunale, con relativi livelli di gestione di funzioni rispetto alle quali la scala comunale si rivela non economica (pianificazione territoriale, ciclo delle acque, ciclo dei rifiuti, trasporti, ecc.).

Da questo punto di vista, le trasformazioni in atto giustificano la nuova concettualizzazione di quella che nella letteratura internazionale è definita multilevel public governance, ovvero un sistema sussidiario e cooperativo di integrazione dei diversi livelli di governo che soppianta la tradizionale netta distinzione e giustapposizione degli stessi che caratterizzava il federalismo classico, che, come tale, non è più vigente pressoché in nessun sistema (Marks, 1993; Vetrutto 2008).

Terzo carattere che accomuna le riforme in atto è l’enucleazione di modalità distinte di governo delle grandi aree metropolitane, che stanno diventando, nelle evoluzioni dei sistemi socio-economici, grandi hub dello sviluppo. Le città producono la gran parte del valore aggiunto (e dunque della ricchezza) di sistemi paese, la cui crescita tende a dipendere sempre meno da interventi centralizzati e da parametri macroeconomici generali,

e sempre più dal “differenziale competitivo” dato dalla concentrazione di capitale fisico, intellettuale e immateriale nei grandi centri urbani.

Ovunque, a partire dalle esperienze paradigmatiche di Barcellona, della Greater London, di Stoccarda e Berlino, quello che un tempo era il comune centroide delle relative conurbazioni perde importanza a fronte dell’autorità metropolitana, che attrae la gran parte delle funzioni di regolazione (urbanistica, trasportistica e logistica), pianificazione (strategica, territoriale ed economica) e servizio. Addirittura, nel caso di Londra la capacità di innovazione del sistema e la decisione nella discontinuità hanno portato a far sì che il vecchio “comune” centroide non esista proprio più.

Cooperazione intercomunale, a fini di razionalizzazione dei costi e innalzamento dell’efficacia dell’azione pubblica; aggregazione delle stesse unioni e associazioni di Comuni su ulteriori aree territoriali più ampie per la gestione di alcune funzioni; differenziazione del regime di governance delle aree metropolitane; caratteristiche che anche in Italia emergono nella legge 56/2014, ma sono purtroppo rimaste sulla carta.

3.2. Germania

La Germania vanta una forte tradizione federale, che si è sviluppata attraverso diversi momenti; partendo da modello costituzionale basato sul c.d. federalismo duale, si è evoluto, a partire dalle riforme degli anni ‘60, in una particolare forma di federalismo cooperativo. Questo modello di recente, con la revisione del 1994 e soprattutto con quella del 2006, è stato sottoposto a sensibili cambiamenti attraverso l’introduzione di elementi di federalismo competitivo (Gunliks, 2003).

Mentre il governo federale esercita costituzionalmente la maggior parte dei poteri legislativi, le funzioni esecutive ed amministrative (incluse quelle relative alla realizzazione della legislazione federale e alla formulazione degli indirizzi di policy) spettano quasi completamente ai Länder, che costituiscono una interconnessione funzionale tra centro e periferia che è specifica del sistema federale tedesco. All’interno di ogni Land l’applicazione della legislazione (federale, statale e comunitaria) e la realizzazione delle funzioni e dei servizi pubblici è pertinenza dell’autogoverno locale (da parte di province e comuni), da sempre politicamente molto forte. In generale, i Länder esercitano la funzione legislativa per le materie loro attribuite dalla Costituzione, mentre per le restanti materie implementano o applicano le leggi federali.

In via esemplificativa, la responsabilità amministrativa, finanziaria e decisionale per l’istruzione è completamente affidata ai Länder; residua alla federazione la determinazione dei principi generali che riguardano l’istruzione superiore. La responsabilità per la fornitura del servizio sanitario è affidata in modo non esclusivo alle autorità locali: alcuni servizi possono anche essere forniti dai Länder o da altre

istituzioni parastatali, tra cui le comunità religiose. I fondi per l'assistenza sociale sono forniti dalla federazione, ma l'erogazione dei servizi avviene a livello locale. La Costituzione (art. 28) garantisce, infatti, alle autorità locali/regionali totale autonomia amministrativa.

La Germania federale attuale è composta da 12.432 comuni (Gemeinde) e 116 città che non appartengono ad alcun distretto o circondario (Kreisfrei) e che possono considerarsi esse stesse un distretto (Kreis), a questi distretti si aggiungono 323 circondari (Landkreise), per un totale 439 Kreise. Questi ultimi sono non tanto ulteriori livelli di governo, quanto centri di svolgimento di servizi che nei comuni di dimensioni minori rappresentano un costo elevato e per i quali può capitare che non vi siano risorse sufficienti (lavori pubblici riguardanti costruzione e manutenzione delle strade di collegamento fra comuni, ospedali, protezione civile, smaltimento dei rifiuti, gestione del trasporto pubblico, servizi sociali).

Nell'ambito di questo complesso sistema vi sono alcune figure di enti per la collaborazione intercomunale e inter-circondariale, quali: l'associazione tra comuni (Gemeindeverbände), che in alcuni Länder assumono il nome di Ämter, e consorzi a scopi speciali (Zweckverbände); tra questi ultimi si segnalano, in particolare, le Stadt-Umland Verbände che sono uno strumento di pianificazione territoriale al quale talvolta la legislazione dei Länder ha affidato anche funzioni in materia di rifiuti ed acqua.

Si sta ora tentando di superare questa ulteriore articolazione amministrativa attraverso l'attribuzione delle funzioni a livello ministeriale (di Land) o a livello locale (Kreis/Gemeinde) dopo che, sia negli anni '60 e '70 sia dopo la riunificazione, i Länder hanno affrontato il tema della dimensione e dei confini geografici dei comuni, più che dimezzando i "piccoli comuni", innalzandone così la dimensione media a circa 8.000 abitanti e diminuendo in modo drastico il numero di amministratori di enti locali.

3.3. Francia

La Francia è da sempre un paese fortemente centralizzato. Questa unitarietà della Repubblica si esprime attraverso l'unitarietà e l'unicità del potere centrale. La dottrina francese ritiene che nessuna collettività territoriale può avere un potere normativo proprio, il quale spetta solo allo stato, ma sarà dotata di un potere delegato, previsto dalla Costituzione e disciplinato dalla legge. Le collettività territoriali, pertanto, trovano il loro fondamento in Costituzione.

Il processo di riforma del decentramento (décentralisation) in Francia, ha inizio con la legge del 2 marzo 1982 "loi Defferre" sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni. La décentralisation è stata poi completata dalla riforma costituzionale del 2003 che ha modificato le disposizioni costituzionali in materia di amministrazione

regionale e locale, la quale ha conferito alle regioni una garanzia costituzionale ed ha semplificato la classificazione degli enti territoriali.

La Francia era composta da 26 regioni (régions), di cui quattro d'oltremare (régions d'outre-mer, o ROM, e sono: la Guadalupa, la Guyana francese, la Martinica e La Riunione), ed un'isola, la Corsica. Le regioni della Francia continentale erano ulteriormente suddivise in dipartimenti (départements) in un numero che poteva andare da uno a otto. Le quattro regioni d'oltremare che hanno lo stesso statuto delle regioni "metropolitane" sono composte da un solo dipartimento (départements d'Outre-Mer - DOM), il cui territorio coincide con quello delle regioni d'oltremare.

In totale vi erano 100 dipartimenti. Infine vi erano 36.782 comuni, la maggior parte dei quali (98%) con una popolazione inferiore ai 9.000 abitanti.

Dopo due decenni di riforme il sistema è molto cambiato. Vigge oggi un opposto principio della libera amministrazione delle collettività territoriali. Ciò costituisce il nucleo fondamentale da cui discendono i contenuti, i limiti, e le garanzie della autonomia degli enti locali, che pur essendo suscettibili di essere ampliati o compressi con legge nazionale sono soggette al controllo del Conseil Constitutionnel; libertà di amministrazione non significa totale autonomia, o indipendenza delle collettività locali. Il limite più rilevante è dato dal controllo governativo, che resta molto forte e diventa un potere di impulso dei nuovi fenomeni aggregativi delle cosiddette communauté nouvelle (De Donno, 2018).

L'organizzazione degli enti territoriali non è più sottoposta ad un sistema gerarchico tra i vari livelli; infatti, l'ordinamento francese pone sullo stesso piano tutte le collettività della Repubblica e vieta ogni tipo di rapporto gerarchico tra regioni, dipartimenti e comuni; la competenza di ciascun ente è fondata sul principio degli "affari locali"; vige altresì una distinzione tra collettività a garanzia costituzionale e a garanzia legislativa.

La prima tappa è stata quella dell'accorpamento di alcune regioni, il cui numero è passato da 22 a 14. Il secondo passo è stato quello del cambio di dimensione delle intercomunalità, gli organismi che gestiscono alcuni servizi per conto di più comuni, la cui soglia minima è salita dal gennaio 2017 dai 5.000 abitanti a 20.000, con forti poteri conformativi dei Prefetti.

Il terzo è quello che prevede la scomparsa dei 101 dipartimenti, le autorità di area vasta subregionali. Creati ai tempi della rivoluzione, sono inseriti nella Costituzione e per abolirli serve il voto dei tre quinti dei parlamentari. L'obiettivo è fissato al 2020. Anche in questo caso obiettivo è quello di valorizzare l'integrazione e la cooperazione intercomunale su scale differenti di efficienza secondo la tipologia dei servizi.

3.4. Spagna

La Spagna è suddivisa in 17 comunità autonome che sono ulteriormente suddivise in 50 province, più due città autonome: Ceuta e Melilla.

Entro i limiti della Costituzione, alle comunità autonome è lasciato un ampio margine di libertà, che consente ad ognuna di esse di adottare le competenze ritenute necessarie. Sono, quindi, riservate allo stato tutte quelle materie che non siano state assunte espressamente da ognuna delle Comunità Autonome nel proprio Statuto di autonomia. In settori come la sanità, le assicurazioni sociali, i contratti e le concessioni amministrative, l'ordinamento del credito, della banca e le assicurazioni, allo Stato corrisponde soltanto la legislazione di base. In questi casi le comunità autonome possono assumere, oltre alle funzioni esecutive, quelle legislative che sviluppino la legislazione statale di base.

In ogni comunità autonoma esiste un organo esecutivo, o governo, ed un parlamento autonomo, che legifera nelle materie che siano state trasferite dal governo centrale a quello regionale. Vi è anche, in ogni comunità autonoma, un Tribunale Superiore di Giustizia. In alcune occasioni si sono verificati conflitti di competenza fra le Autonomie e il Governo centrale: tali conflitti vengono risolti dalla Corte Costituzionale dello stato spagnolo.

A partire dall'introduzione del sistema delle comunità autonome le province hanno visto diminuire i loro poteri. Sono ancora utilizzate come distretti elettorali, per la codifica postale e come riferimenti geografici. Le province sono cinquanta, raggruppate in diciassette comunità autonome. Le province sono a loro volta suddivise in comuni o municipi. A capo del municipio c'è il sindaco

Anche in Spagna il comune o municipio è l'unità amministrativa locale primaria, il cui capo è il Sindaco. I comuni vengono considerati parte delle province per tutto ciò che concerne l'amministrazione a livello nazionale.

Secondo l'Istituto Nazionale di Statistica della Spagna (INE) esistono 5 categorie di località abitate: Ciudad, ossia città; Villa; parroquia ossia parrocchia, equivalente della frazione comunale; lugar, ossia località; aldea, piccolo nucleo popolato di carattere rurale, privo di giurisdizione propria.

Ciudad e villa sono equivalenti costituiscono i comuni, mentre parroquia, lugar e aldea sono suddivisioni amministrative inferiori.

Anche in Spagna è di grande importanza il fenomeno delle integrazioni funzionali tra i comuni. Addirittura esemplare, poi, la gestione dei processi di pianificazione strategica e di rigenerazione urbana in ambito metropolitano, a partire dall'esperienza seminale

di Barcellona con il Sindaco Pasqual Maragall, e poi con la fortunata modernizzazione di Bilbao (Hughes, 2004).

A partire dagli anni '80 il processo di differenziazione dei poteri e delle prerogative delle diverse comunità autonome ha creato un vero e proprio nuovo paradigma continentale di c.d. "federalismo differenziato", volto a garantire maggiore autonomia a nazionalità che rivendicano da sempre autonomia (Catalogna, Paesi Baschi, Galizia).

È oggi allo studio un'ulteriore proposta di revisione costituzionale che si prefigge di conseguire i seguenti obiettivi: chiarire quali siano le competenze municipali per evitare duplicità e interferenze tra le amministrazioni pubbliche; incentivi economici per la fusione volontaria dei municipi; una razionalizzazione della struttura organizzativa dell'amministrazione locale e una revisione degli enti che costituiscono il settore pubblico locale conformemente ai principi di efficienza, stabilità e sostenibilità finanziaria; un riordino delle retribuzioni del personale a servizio presso le amministrazioni locali; nuovi interventi diretti alla integrazione coordinata dei servizi che dovranno includersi nei piani economico-finanziari degli enti locali; la determinazione obbligatoria dei costi effettivi dei servizi che sono chiamati a prestare gli enti locali e la trasmissione di tali informazioni al Ministro delle Finanze e delle amministrazioni pubbliche ai fini della pubblicazione garantire un controllo finanziario e di bilancio più rigoroso; l'introduzione di forme di controllo più rigide sull'attività economico-finanziaria degli enti locali; incentivare, infine, lo sviluppo della iniziativa economica privata, evitando interventi amministrativi sproporzionati.

4. La centralità urbana nelle logiche di sviluppo *place based*

Quello che un tempo era semplicemente il problema delle città intese unicamente come aggregati costruttivi, che si sviluppavano radialmente attorno a un "centro", contrapposte a un contado circostante marcatamente differente in termini di densità degli insediamenti, è dunque oggi un ben più complesso sistema di interdipendenze di un continuum urbanizzato in un'area spesso molto vasta, rispetto alla quale i grandi problemi della vita collettiva (uso del suolo, trasporti, altri servizi di cittadinanza, insediamenti produttivi, produzione e condivisione della conoscenza) si pongono e richiedono soluzione su scale territoriali differenti. Alcuni si pongono a livello della stretta conurbazione centrale, che però ha di norma del tutto rimodellato e di fatto cancellato la antica suddivisione tra comune centroide e diversi ring areali. Altri si sviluppano a livello di una più ampia interdipendenza di realtà che spesso gravitano funzionalmente sul centroide, pur in assenza di una continuità insediativa. Altri ancora si verificano in maniera continua lungo precisi "corridoi" territoriali disegnati a misura dell'infrastruttura viaria, ferroviaria e della logistica. Altri, infine, nei termini di un ristretto numero di decisioni sul coordinamento di poche attività comunque rilevanti rispetto ad alcune interdipendenze in.

Sussistono dunque, in area genericamente metropolitana (ovunque nel mondo e ancor più nella segnalata specificità del policentrismo italiano), i problemi della “nuova città di fatto” nata per coalescenza di comuni tra loro conurbati e nel tempo sempre più fusi (e rispetto alla quale può porsi il tema del governo unitario del massimo numero di funzioni e decisioni collettive); altri problemi di relazioni costanti e quotidiane, segnalate dai fenomeni di pendolarismo delle persone e di interdipendenza delle attività (produttive e di servizio) in un’area più vasta; o, per dir meglio, in più aree tra loro difformi, ormai sempre più raramente radiali, che si segnalano per disomogeneità dei diversi ring o per concentrazione lungo assi in un contesto abitativo di per sé non denso, nel quale la conurbazione si fa più rada e la “nuova” città centrale (quella nata per coalescenza attorno al centroide) funge da punto focale di dinamiche sociali ed economiche differenti in aree molto vaste.

È in questo senso che vanno letti i processi metropolitani di Londra, di Parigi, di Barcellona, di Berlino, ma anche di città più piccole come Lione, Stoccarda, Bilbao.

Processi che hanno fatto “salire di scala” quelle funzioni tipicamente comunali, come si è visto, fino ad allora svolte dai comuni centroidi, rispetto alle quali il progressivo rafforzamento dell’interdipendenza con i comuni di cinta rendeva ormai evidente la necessità di una gestione a livello di aggregato della conurbazione: trasporti, servizi sociali e contrasto ai fenomeni di esclusione, pianificazione urbanistica, servizi alle imprese, pianificazione strategica. Ai Boroughs londinesi o ai Maire parigini restano dunque pochissime funzioni di pura prossimità, mentre il grosso delle funzioni rilevanti è stato devoluto verso l’alto.

E ciò dappertutto, a prescindere da singole e comprensibili particolarità istituzionali, che hanno visto la sola Barcellona perimetrata per legge statale, la sola Berlino avere poteri regionali e rinforzare fortemente i processi aggregativi periurbani attraverso il sistema dei *kreise*, la sola Londra dotarsi di una agenzia locale per la sanità.

Anche il raffronto internazionale dianzi accennato avrebbe dovuto scoraggiare dal perseguire un destino “provinciale” e “di area vasta” per queste nuove Autorità; le quali, viceversa, porterebbero verosimilmente il maggiore valore aggiunto istituzionale se venissero utilizzate per governare la conurbazione, offrendo finalmente un governo unitario alle “città *in nuce*”, per dirla nuovamente con Antonio Calafati (2008).

E ciò non solo per ottimizzare lo svolgimento delle funzioni pubblicistiche ma per individuare un credibile soggetto di politiche di sviluppo urbano, secondo il paradigma, ormai prevalente in letteratura economica, dello sviluppo c.d. “place based”.

Con le parole di Fabrizio Barca (2009), l’approccio place-based si è ormai dimostrato “superiore a strategie alternative che hanno il limite di non rendere esplicito e responsabile il loro focus territoriale, o addirittura di nascondere dietro un velo di una autoproclamata indifferenza alle condizioni spaziali, e dunque falliscono nell’integrare servizi, partendo

dall'assunto che lo stato detenga le conoscenze migliori, o che debba fidarsi delle scelte e della guida di pochi attori privati". Questa superiorità si spiega perché "le politiche basate sull'approccio place based si basano sui saperi locali, ma sono sottoposte a verifica e analisi, e allo stesso tempo tengono in conto i legami tra i luoghi".

Considerando ormai analiticamente dimostrata la maggiore efficacia, in termini di sviluppo, di questo approccio, le politiche regionali sono state di recente sempre più concepite in termini di sostegno e critica alle dinamiche locali e di area vasta, peraltro particolarmente vivaci proprio in Italia, dove il fenomeno distrettuale ha connotato a lungo (e in parte ancora lo fa) il tessuto imprenditoriale. L'attenzione ai legami verso l'esterno viene dunque sempre più sostituita da quella per le condizioni locali, per il "capitale sociale" e le relazioni territoriali, in una logica bottom up. Si tratta di un cambiamento che sta sostituendo il tradizionale approccio top down allo sviluppo, secondo modelli "ciechi allo spazio" e basati sulla supposta capacità di traino delle regioni già fiorenti. E si tratta di un cambiamento verificato non solo in diversi casi nazionali, ma ormai sposato anche da grandi organizzazioni internazionali, che hanno fatto proprio l'approccio place based diretto a particolari situazioni subnazionali (Barca, 2009; Barca et al., 2012; Ocse, 2009; 2012).

Nella sua configurazione, l'approccio place based è sostanzialmente diverso dall'approccio neutro allo spazio di matrice neoclassica ("space blind"), in quanto parte dal presupposto che "una combinazione di geografia, storia cultura e istituzioni crea condizioni di imprevedibilità, eterogeneità e incertezza del sistema urbano e delle sue conseguenze di mercato" (Hildreth and Bailey, 2014). La distinzione tra politiche place based e politiche space blind dunque non è terminologico, nonostante entrambe riguardino i luoghi e le persone: le prime infatti mettono maggiore enfasi sul fatto che il benessere di ogni individuo dipende dal contesto in cui vive (Barca, 2009).

Il punto concettuale che sta al cuore dell'approccio alle politiche di sviluppo place based è che lo sviluppo economico nelle aree in ritardo non può essere atteso come un risultato automatico di una necessaria progressiva convergenza tra le regioni avanzate e le altre, progressivamente indotto da dinamiche di mercato; ma che, al contrario, le politiche più appropriate non consistono nel massimizzare la competizione tra tutti gli attori economici in tutti i settori e in tutti i luoghi (Seravalli, 2015). Quest'ultima strategia, compatibile con approcci space blind, sarebbe più efficace nei casi in cui vi fosse una perfetta mobilità dei fattori tra aree e regioni, seppure potrebbe anche stimolare produttività ed efficienza nei luoghi più progrediti ad ulteriore discapito delle aree in ritardo. E però, se assumiamo ragionevolmente che molte risorse non sono affatto perfettamente riallocabili nello spazio, (capacità produttiva già installata, particolari know how detenuti dai territori, specifiche risorse di certe aree), a maggior ragione si può riconoscere che politiche place based possano meglio innescare o supportare processi di sviluppo che altrimenti resterebbero inespresi (Barca et al., 2012).

In secondo luogo, un altro dei capisaldi dell'approccio place based è quella che viene definita "competitività territoriale" (Camagni, 2002), elemento che assieme a istituzioni locali e politiche adeguate può indirizzare processi di sviluppo capaci di produrre effetti redistributivi. In particolare, quando si pensa a politiche strutturali di sviluppo, è essenziale tenere in considerazione istituzioni e convenzioni sociali dei luoghi, l'organizzazione e i caratteri distintivi degli spazi geografici, e l'allocatione, in essi, dei mezzi di produzione (compresa la dotazione di conoscenze). Più specificamente, con riferimento alle condizioni geografiche degli spazi, Barca et al. (2012) affermano che le grandi conurbazioni e le aree metropolitane, che sono geneticamente caratterizzate dalla presenza di una varietà di piccole e medie municipalità, hanno in sé tutto il potenziale per dare il loro specifico contributo allo sviluppo generale del paese; condizione è che questi luoghi siano in grado di sviluppare i settori e le industrie rispetto ai quali abbiano un "vantaggio competitivo".

In questo senso, anzi, non è sempre necessario concentrarsi su grandi aree urbanizzate, quanto piuttosto sfruttare i potenziali competitivi di cluster e distretti di diversa grandezza e densità. Non vi è dubbio che in questo senso esistano politiche pubbliche in grado di sostenere e sviluppare cluster e distretti: le forme di un simile intervento territoriale pubblico possono essere varie, dagli incentivi diretti alle imprese alla formazione di specifiche professionalità e skill, funzionali a determinate traiettorie di sviluppo industriale.

In ogni caso, sono le politiche dirette a facilitare processi del tipo "learning by doing" e a stimolare reti operative e connessioni tra saperi e competenze operative quelle che hanno dimostrato di produrre i maggiori spillover effects sui sistemi produttivi locali. In altre parole, più che interventi mirati a supportare singole unità produttive, le politiche place based soddisfano le necessità del sistema che unisce le diverse unità produttive, stabilendo alleanze di interessi, creando opportunità di cooperazione, portando a condividere conoscenze e saperi, esperienze e pratiche operative. Focalizzandosi sull'organizzazione e lo sviluppo del sistema produttivo locale nel suo insieme, le politiche place based ne ridefiniscono i confini e riguadagnano un ruolo strategico di orientamento dei processi atti a rivitalizzare l'economia.

In questa categoria di politiche, tutta la letteratura (Sassen 1997; Calafati, 2009) si concentra sul ruolo delle città, per la loro capacità di offrire modelli di crescita economica competitiva e inclusiva. Sono le città i luoghi nei quali le sfide della globalizzazione possono essere meglio affrontate attraverso politiche innovative e sostenibili (da una prospettiva sia ambientale che sociale che economica) con uno sguardo al miglioramento della qualità della vita degli individui.

Nel far ciò, le politiche place based rappresentano, come detto, il necessario ripensamento del vecchio paradigma di policy neutrale allo spazio, perché riconoscono la rilevanza dei contesti locali, ovvero di quella serie di artefatti sociali, culturali e istituzionali che

caratterizzano ogni città. Adottare un approccio allo sviluppo a misura di ogni città vuol dire coinvolgere attivamente le comunità locali e le loro organizzazioni civiche, utilizzare le loro conoscenze e preferenze, collaborare con tutti gli attori collettivi territoriali e promuovere cooperazione interistituzionale, nella forma (ad oggi addirittura obbligatoria in Italia dopo la legge 56/2014, ma di fatto pressoché del tutto elusa) della cosiddetta “pianificazione strategica di territorio”.

Naturalmente queste politiche coinvolgono direttamente anche il sistema produttivo. In questo senso, il paradigma neoclassico postula che la crescita (e quindi lo sviluppo) sia fondamentalmente trainata dal progresso tecnico che sviluppa produttività e dotazione di fattori. Allontanandosi da questo paradigma, l’approccio *place based* porta ad evidenziare che i processi produttivi possano essere influenzati positivamente dalla esistenza di connessioni e reti produttive, seguendo la lezione fondante di Albert Hirschman (1958) e la recente vasta letteratura sulla cosiddetta “*network view to development*” (Hausmann and Hidalgo, 2011; Bartelme and Gorodnichenko, 2015).

Se ammettiamo, come suggerito da un’ampia letteratura, un ruolo importante alle esternalità positive (Meade, 1952) e ai vantaggi crescenti di sfruttamento di possibili economie di scala e di scopo (Kaldor, 1966; Krugman, 1979), è ragionevole affermare che distretti produttivi, reti di imprese e sistemi produttivi locali sono il livello aggregato in grado di produrre davvero effetti di spillover.

Nel contesto di un approccio *place based*, che è per sua natura focalizzato sulla natura complessa delle interazioni tra soggetti e luoghi, è stata proposta la ormai classica immagine della “tripla elica” per l’innovazione da Etzkowitz (1993): questa immagine sintetizza il passaggio da un semplicistico approccio all’innovazione dominato dall’impresa privata, come unico attore capace di creare vera innovazione, ad una lettura più complessa e realistica, che vede l’innovazione più facilmente nascere da una interazione complessa tra impresa, università e attori governativi, in quella che viene definita la moderna “società della conoscenza”.

Secondo questa configurazione, semmai il ruolo preminente per l’innovazione è detenuto dall’università (di nuovo, sottosistemi sociali di fatto localizzati prevalentemente nelle città) e si basa su una progressiva ibridazione dell’azione dei tre attori sociali descritti per generare nuove forme della produzione, per il loro trasferimento e applicazione. Questa visione incorpora la tradizionale dinamica innovativa dell’impresa (Schumpeter, 1942), ma sposandola con un rinnovamento della teoria del ruolo innovativo delle altre due sfere istituzionali e delle loro reciproche intersezioni. Conseguentemente, la “tripla elica” diviene il vero driver dell’innovazione a livello locale, da sostenere attraverso adeguate politiche di integrazione dei ruoli e dinamiche dal complesso disegno istituzionale, volte a misurare non tanto l’efficacia di singoli prodotti innovativi, quanto il complessivo effetto di sistema dell’innovazione prodotta dall’azione di sostegno pub-

blico all'innovazione, attraverso adeguati indicatori di qualità della vita delle persone (Bonaccorsi, 2009), come nel caso del procurement precommerciale e dei bandi di idee.

Vi è poi una ultima, ma decisiva e costitutiva ulteriore diversità dell'approccio place based rispetto alle vecchie politiche di sviluppo space blind; si tratta del ruolo attribuito al fattore della conoscenza e delle élite locali.

Partendo dalla tradizionale critica epistemologica sull'impossibilità sia teorica che pratica della programmazione top down, in ragione della impossibilità che il programmatore abbia conoscenze adeguate sulle preferenze individuali, la teoria in questione rifiuta la tradizionale risposta "di mercato", basata sulle dinamiche dello scambio come le uniche in grado di ottimizzare le scelte (à la Hayek, 1986). Si tratta, infatti, di una teoria astratta e indimostrata, e per di più tuttora rivelatasi del tutto inadeguata a trarre dal sottosviluppo i territori, perfino all'interno di nazioni ricche (e il caso dell'Italia e del suo dualismo nord/sud è esemplare in tale senso).

In risposta, la teoria place based confida sulla programmazione come funzione reticolare, come attività di scoperta costruita attraverso transazioni non di mercato tra pluralità di attori, sull'atto stesso del programmare come modo di confrontare dal basso ipotesi, conoscenze e preferenze, in un dibattito aperto inclusivo e informato. Si basa sulla convinzione che soluzioni ragionevoli (nel senso di Sen, 2010) e adatte ai luoghi possano derivare da processi di relazione e perfino conflitto tra attori portatori di forze endogene ed esogene; in altre parole, le politiche place based richiedono efficaci e attuali assetti di multilevel public governance, intesi come sussidiarie dinamiche di confronto (e se necessario anche scontro) tra livelli di governo portatori di conoscenze e preferenze differenti; sull'assunto che dal conflitto si possa uscire non solo attraverso il compromesso al ribasso, ma soprattutto attraverso l'innovazione.

Da questo punto di vista, la creazione di coalizioni di attori ha esattamente lo scopo di contrastare le rendite di posizioni di classi dirigenti locali "estrattive" (Acemoglu & Robinson, 2012), ovvero orientate ad estrarre rendita dalla situazione anche di sottosviluppo, specie in presenza di fondi esterni di aiuto, anche se democraticamente elette; oligarchie che si sono dimostrate spesso nella storia i più forti tutori dell'ordine costituito del sottosviluppo.

La ricerca di un equilibrio tra cooperazione e competizione nei luoghi e tra i luoghi, tra spinte esogene e valori endogeni, tra preferenze e conoscenze di livelli di governo differenti, rappresenta il cuore della dinamica di una politica di sviluppo place based e, allo stesso tempo, il cuore della meccanica amministrativa della multilevel public governance. Ed è chiaro quale luogo si mostri più adatto ad esplicarne le potenzialità allo stato delle tecnologie e dell'economia: le città, in specie le grandi conurbazioni globali.

5. Le Autorità metropolitane in Italia: storia e disciplina

La vicenda della legislazione attraverso la quale introdurre anche in Italia, sull'esempio di fortunate esperienze internazionali, nuove autorità metropolitane è molto più risalente di quanto si creda.

Già nel 1990, con la legge 142, e precisamente con gli articoli da 17 a 21, il legislatore tentò di istituire autorità di rango metropolitano. Una legge dalla lunghissima gestazione e dunque alimentata da un precipitato di lunghissime discussioni tecniche e giuridiche (Vetritto 2007).

Impossibile non rammentare come tale legge appartenga a una fase della vita politica italiana durante la quale le classi dirigenti avevano una migliore consapevolezza della centralità dei fenomeni urbani nella modernizzazione istituzionale degli Stati (Vetritto 2011). In quegli anni in Italia esisteva, infatti, nella casistica dei Ministri “senza portafoglio”, un Ministro per le Aree urbane: il primo, dopo una convinta campagna di stampa di un quotidiano romano, fu Carlo Tognoli nel governo Gorla del 1987; l'ultimo Carmelo Conte nel Governo Amato del 1992. Ad esso sopravvisse per alcuni anni uno specifico Dipartimento della Presidenza del Consiglio, infine cancellato con il d. lgs. 300 del 1999, dettato nell'ambito delle cosiddette “leggi Bassanini”, con l'aspirazione, poi a sua volta fallita, di operare una stabile e ambiziosa riorganizzazione dell'intera amministrazione centrale ministeriale (Pajno, Torchia, 2000).

Le relative funzioni in materia di politiche urbane furono attribuite al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il comma 3 dell'articolo 41 di quel decreto delegato; significativamente non a quello coevo dell'Ambiente e della tutela del territorio, come era stato proposto non pochi anni prima dalla celeberrima “Commissione Piga” (Piga, 1985); la disposizione di conferimento ebbe una così complessa formulazione da lasciare già intendere l'intreccio delle implicazioni organizzative e funzionali e la difficoltà di riassetto delle competenze dei molteplici livelli di governo e delle relative amministrazioni¹.

Le norme della legge 142 del 1990 erano più fini e flessibili di quelle attualmente vigenti. Anche allora vi era una sorta di successione della città metropolitana alla provincia, ma in base a una disciplina che partiva da una più chiara consapevolezza della differenza tra le due tipologie di enti locali: il nuovo ente era chiaramente orientato a governare la

1. La norma così recita: «Al ministero sono trasferite, con le inerenti risorse, le funzioni e i compiti dei ministeri dei lavori pubblici e dei trasporti e della navigazione, nonché del dipartimento per le aree urbane istituito presso la presidenza del consiglio dei ministri, eccettuate quelle attribuite, anche dal presente decreto, ad altri ministeri o agenzie e fatte in ogni caso salve le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, anche ai sensi e per gli effetti degli articoli 1, comma 2, e 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n. 59».

conurbazione, tanto che la perimetrazione era effettuata caso per caso dalla regione, con conseguente modifica delle circoscrizioni provinciali per accogliere i comuni dell'ex provincia del centroide per i quali non si ravvisassero caratteri metropolitani (art. 17, commi 2 e 3); vi era una più articolata attribuzione di funzioni di rete tra i comuni metropolitani (art. 19); era previsto un complesso itinerario di scorpori e fusioni per ridefinire le circoscrizioni comunali interne ai comuni (art. 20); era, infine, prevista una possibile inazione delle regioni, cui era affidato dalla legge un ruolo centrale di perimetrazione e regia, riservando al governo un potere attuativo di ultima istanza.

La disciplina introdotta andò incontro a una sorda opposizione delle regioni, soprattutto di alcune tra quelle al cui cuore esistono vasti e decisivi fenomeni metropolitani, evidentemente per timore di una perdita di potere effettivo nel sistema delle autonomie; e lo stesso Governo centrale mancò di utilizzare le prerogative che pure si era preconstituito, forse anche a causa di un crescente orientamento di favore per il ruolo degli attori regionali, che avrebbe condotto di lì a pochi anni alla fase del "federalismo amministrativo a Costituzione invariata" delle già menzionate "leggi Bassanini" e, di converso, una crescente e poco spiegabile disattenzione al tema, che negli stessi anni diventava semmai sempre più rilevante, della disciplina delle grandi conurbazioni.

La promessa di pervenire, presto o tardi, a una disciplina metropolitana di stampo europeo ricomparve in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Da allora l'art. 114 della nostra Carta fondamentale cita tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica proprio le città metropolitane, per le quali paradossalmente all'epoca non vi era alcuna nuova spinta per una nuova normativa di rango primario.

A tanto si è giunti, come detto, solo nel 2014, con la legge n. 56, a seguito della quale, anche grazie ad alcune scelte molto criticate, ma adatte a superare poteri di veto dei livelli di governo interposti, si è avuta una fase statutaria effettiva e una istituzione, almeno sulla carta, delle nuove autorità.

Come è noto, le città metropolitane sono oggi quattordici: dieci istituite direttamente dalla legge in Regioni a Statuto ordinario (Torino, Genova, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria); quattro previste in regioni a Statuto speciale (Palermo, Catania, Messina e Cagliari).

Esse, secondo il comma 6 di una legge costituita di un solo articolo, a dispetto di decenni di orazioni degli specialisti sulla qualità della regolazione, operano sul territorio già appartenuto all'ex provincia; il secondo periodo del medesimo comma, fino ad ora oggetto di nessuna attenzione o discussione, apre però a possibili ripermetrazioni dell'area, indispensabili se di queste nuove autorità si intenderà fare istituzioni analoghe a quelle di successo in diversi stati europei.

Alle nuove autorità sono attribuite, ai sensi del comma 44, le funzioni provinciali, con ciò marcando una netta differenza rispetto alla legge del 1990, che disegnava più nettamente un profilo urbano e non di area vasta per questa tipologia di enti. Altre funzioni di rete sono elencate nel medesimo comma, tra le quali spicca l'obbligo di adottare una pianificazione strategica (cui però è attribuito un respiro solo triennale, di molto inferiore a quello adottato nelle prassi internazionali più accreditate). I successivi commi da 85 a 97 lasciano poi spazio ad un ulteriore arricchimento delle funzioni, nel quadro però non della valorizzazione dello specifico urbano delle realtà metropolitane, bensì in quello del riordino generale, da parte dello stato e delle singole regioni, delle funzioni provinciali.

Molto significativo, ma sino ad oggi oggetto di utilizzo piuttosto limitato, il comma 89, che prefigura un'interessante prospettiva di riallocazione delle funzioni differenziata ed ispirata a una moderna logica di efficienza intrascalare. Altrettanto innovativo il comma 11, che prevede, in generale, una possibilità di avvalimento reciproco delle strutture metropolitane e del centroide, che potrebbe flessibilizzare l'attività, ispirare logiche cooperative e non competitive, scongiurando una sorta di "inimicizia" istituzionale che in alcuni contesti già si intravede (ma, significativamente, anche questo comma fino ad oggi non ha dato luogo a fenomeni di particolare rilievo).

Tra luci e ombre, insomma, la disciplina positiva ha superato una lunga indecisione e spinto a una effettiva partenza delle nuove autorità; e avrebbe consentito alcune interessanti spinte innovative. È mancato però, fino ad oggi, un indirizzo di policy, centrale o locale, che vivificasse il processo e portasse a una percepibile vitalità dei nuovi enti, magari contraddittoria, magari differenziata sul territorio in ragione della estrema variabilità statistica di tutti i principali caratteri delle quattordici entità territoriali interessate, nonostante il grosso sforzo compiuto a livello istituzionale per offrire ai diversi attori politici competenti un quadro articolato delle informazioni statistiche e istituzionali delle diverse realtà interessate (Vetritto, 2017).

6. Alla ricerca di una Agenda urbana nazionale

In mancanza di un dibattito approfondito e di un chiaro e condiviso indirizzo, nulla di rilevante è, invece, accaduto e l'Italia continua a soffrire di un pesante deficit di sistema rispetto alla definizione di politiche volte a creare condizioni favorevoli allo sviluppo economico nei diversi ambiti territoriali, secondo la già menzionata lezione dell'economia hirschmaniana; politiche che passano per l'adeguamento dei sistemi istituzionali, per sfruttare quel valore aggiunto che i singoli territori possono dare ai sistemi di impresa; e in particolare nei contesti urbani, in quanto ambiti nei quali si ritrova la massima concentrazione del capitale materiale e immateriale di un paese.

Non a caso il nostro è pressoché l'unico paese europeo a non avere una vera e propria "agenda di politiche urbane nazionali" (Calafati, 2013; Ministro per la Coesione Territoriale, 2012), coerente con quella esistente a livello dell'Unione (Commissione UE, 2011). Né può ritenersi sufficiente l'esistenza, nella stagione di programmazione dei Fondi Strutturali europei 2014-2020, l'esistenza di un Piano Operativo Nazionale plurifondo, pur sempre staccato dalle politiche ordinarie, chiuso a contributi settoriali ministeriali, limitato nell'ambito ai soli centroidi delle nuove aree metropolitane.

A questa situazione il legislatore pare aver voluto reagire puntando sulla istituzionalizzazione delle nuove Autorità urbane, riferite alle principali conurbazioni italiane (e ad alcune città medie, dagli incerti caratteri metropolitani, cui però ragioni geopolitiche hanno evidentemente consigliato di estendere il regime). Gli attori del sistema, però, non hanno sino ad oggi colto l'occasione per sviluppare un chiaro orientamento istituzionale e funzionale.

Come è evidente, non si tratta di una questione di policy di poco conto, ove si ponga mente all'accentuata variabilità di caratteri dei diversi contesti urbani, in termini di conurbazione fisica, potenziale economico, reddito disponibile, problematiche socio-assistenziali, demografia, altimetria, omogeneità dell'area circostante.

Pure in un panorama problematico così complesso, se si vuole sbloccare il "falso movimento" verificatosi attorno alle nuove autorità sin dall'entrata in vigore della legge, e se si vuole sfruttare il loro potenziale urbano sottraendole a invarianze di tipo "provinciale", occorrerà che il dibattito si faccia più vivace, innanzitutto rispetto all'ambito territoriale di riferimento ottimale per la loro operatività ed efficacia; tenendo conto, in questo senso, del fatto che il legislatore ha prefigurato un sistema flessibile di perimetrazione. Il comma 6 della legge, nel secondo periodo, consente infatti a comuni o gruppi di comuni di "uscire" o "entrare" dall'area, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 della Costituzione.

È in questi ultimi termini che si pone la sfida che l'Italia ha di fronte rispetto al tema metropolitano, in una ottica non asfitticamente giuridica. Ed è questa la chiave di lettura che va cercata, dopo decenni di fortunati fenomeni a livello europeo e internazionale, se si vorrà sfruttare la caratteristica dei principali sistemi urbani, ovvero quella di essere, pur nella segnalata estrema complessità, i luoghi in cui è possibile mettere a frutto, come dianzi accennato, il capitale fisico, finanziario, architettonico, culturale, ma anche immateriale, di conoscenza, di relazioni e serendipità, per ridare fiato a una economia ormai da troppi anni debole nelle dinamiche di crescita e inclusione (Rossi & Giunta, 2017); individuando, a questo fine, con le opportune scelte e secondo una visione nazionale coerente, adeguati sistemi di governance delle complesse conurbazioni metropolitane.

Riflessioni conclusive

Dopo diversi anni dall'entrata in vigore della legge n. 56/2014, e dopo almeno un biennio dall'adozione, spesso in una logica di assoluta continuità con la vecchia provincia e di puro adempimento routinario, degli statuti costitutivi degli organi di governo delle nuove autorità, è possibile individuare alcune criticità ricorrenti e ipotizzare una logica per superarle (e i mezzi per farlo). Ciò pur nella consapevolezza che una ormai accertata partenza del processo di riforma in chiave prevalentemente (se non esclusivamente) conservativa ha già prodotto danni non facilmente recuperabili, discredito per la nuova figura istituzionale, mancati guadagni di efficacia ed efficienza per il sistema amministrativo (e di conseguenza per cittadini e imprese), rendendo oltremodo difficile un recupero di seconda istanza.

Il primo elemento da considerare è di natura puramente culturale. Non esiste proprio, nella cultura diffusa degli amministratori sul territorio, e nemmeno delle rappresentanze istituzionali degli enti locali, una consapevolezza adeguata della diversità tra la nuova area metropolitana e la vecchia provincia. Il rischio di una operazione di pura facciata che conservi pressoché del tutto la sostanza della vecchia provincia è ormai concretamente realtà. Si può dunque dare per persa, al momento, per la seconda volta (dopo la rammentata l. 142/1990) l'occasione di introdurre quel livello di integrazione sovra comunale nella gestione di servizi amministrativi che già oggi sono sovraccaricati dall'esistenza di precise e corpose interdipendenze negli ambiti propriamente metropolitani (pianificazione strategica ed economica, pianificazione strutturale, informatizzazione, trasporti, marginalità, cura).

Proprio in questo senso continuista operano consapevolmente, e perfino più o meno dichiaratamente, alcuni grandi attori nazionali (l'UPI, ma anche paradossalmente l'ANCI) e diverse regioni (Campania su tutte). E fin qui lo scadimento del dibattito pubblico, la dequalificazione delle élite locali e un certo provincialismo di cui l'Italia ha sempre sofferto rendono comprensibile, seppure non giustificabile, questo primo ostacolo.

Il secondo motivo di diffusa tendenza a derubricare il possibile processo di rinnovamento istituzionale è però ancor meno comprensibile nella urgenza dei fatti concreti della vita urbana. Si tratta della disattenzione al dato formale, portato dalla legge, che vuole l'ambito provinciale come quello di origine dello sforzo di creazione dell'area, ma dando precisi margini di flessibilità per ripermire l'area stessa nei non pochi casi nei quali il territorio provinciale non coincide con i livelli di interdipendenza reale che individuano l'area metropolitana. Basti pensare a Torino, in cui almeno un centinaio di comuni dell'ex provincia non evidenziano alcun carattere metropolitano; o Genova, che ha all'interno dell'ex provincia ben due aree interne, ovvero i luoghi territoriali diametralmente opposti al metropolitano, e che quindi attraverso lo strumento metropolitano si rivelerà di fatto impossibile governare. O a Firenze e Venezia, le cui aree metropolitane sono in ogni stu-

dio anche internazionale descritte come policentriche (Firenze con Prato e Empoli, Venezia con Padova e Treviso). O alla incongrua esclusione di province “nuove” da ambiti metropolitani loro propri in misura evidentissima (Monza per Milano, la Barletta Andria Trani per Bari). Che nemmeno in sede locale si colga la necessità di più articolate misure di cooperazione e governo delle interdipendenze, al di là della comprensibile resistenza ad avventurarsi nel complesso iter normativo di ridefinizione formale dei confini, è davvero sorprendente: unica eccezione, un primo significativo sforzo di coesione di Firenze con Prato (ma tenendo il centroide ben stretta la dimensione, impropria, di governo della rarefazione del contado del Chianti).

Non vi è, in terzo luogo, sufficiente chiarezza su un orientamento preciso del centro su cosa debba essere la pianificazione strategica metropolitana prevista dal comma 44, lettera a), e che invece, come detto, risulta strumento fondamentale per efficaci politiche di sviluppo urbano place based.

Sino ad oggi per “piano strategico” si è inteso spesso una operazione di puro marketing territoriale; in altri casi, una sorta di spalatura pluriennale del PEG; in determinati ambiti regionali (Sicilia, Puglia) soltanto un catalogo di progetti da far finanziare alla regione, che poneva come requisito a questo fine l’adozione del piano stesso.

Non esistono a tutt’oggi, con la sola parziale eccezione di Torino (in particolare nella consiliatura del Sindaco Castellani), e comunque non in misura significativa dopo l’adozione della legge, piani di vero e proprio riposizionamento strategico di tipo europeo, che tendano a governare sostegno delle vocazioni economiche, connessi interventi infrastrutturali e di servizio, pianificazione di medio termine dei servizi amministrativi e connesse scelte pluriennali di bilancio; anche qui con la parziale eccezione di un maggiore respiro di visuale e di una migliore tecnica redazionale del piano fiorentino. Anche in questo senso operano attori nazionali (Anci, Rete delle città strategiche, Inu), che propongono visioni tra loro non sempre coerenti, senza che il centro, principale responsabile di questa specifica ragione di ritardo, fornisca una sua visione delle finalità e della struttura di questo tipo di documenti. L’Inu, in particolare, critica da tempo un mancato coordinamento del piano triennale rispetto alla strumentazione urbanistica esistente (strutturale e operativa) con cui viene comunque ad interfacciarsi e a cui potrebbe sovrapporsi; ma senza avere dal mondo istituzionale alcuna risposta ai suoi timori.

Inoltre, in sede locale, per venire ad una ulteriore ragione della stasi, vi è una sorta di “blocco politico” in capo ai comuni centroidi, che temono le ricadute di un possibile conflitto politico e per questo rinunciano pressoché del tutto ad esercitare il proprio ruolo di connettore e catalizzatore delle nuove politiche integrate sull’area vasta. Ciò è particolarmente evidente nei casi di Roma e Bari, meno forte sul piano concettuale a Catania, dove però pure si stenta a passare da un ruolo di generico traino ad una effettiva capacità di far prevalere scelte nette nei settori più strategici. Addirittura paradossale la spasmo-

dica attenzione allo spazio “entro le mura” di quella che è l’unica vera capitale europea di *functional urban region*, ovvero Milano, a fronte dei giganteschi problemi creati anche al centroide dalla deindustrializzazione dell’hinterland.

Il centro, a fronte di queste dinamiche omogeneamente operanti contro una attuazione coraggiosa delle nuove norme, sta esercitando un ruolo estremamente ambiguo, che rinforza le dinamiche di conservazione invece di sostenere quelle di rottura.

Due casi su tutti. Primo, l’inconcepibile scelta del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri di predisporre un “Piano Operativo Nazionale Metro”, di investimenti dei fondi strutturali europei nelle aree delle nuove città metropolitane, che, come accennato, spende solo nei comuni centroidi delle aree stesse e non sull’intera intercomunalità, dimostrandosi una vera e propria contraddizione concettuale. Secondo, l’estrema frammentazione, sempre nel campo delle politiche aggiuntive consentite dai Fondi europei, dell’assistenza tecnica agli enti locali interessati, che non è stata concentrata su un unico “organismo intermedio”, che avrebbe dovuto essere il Dipartimento Affari Regionali e Autonomie della stessa Presidenza del Consiglio, responsabile ex lege (c. 149) dell’attuazione delle nuove disposizioni; mentre si è preferito concentrare questa funzione in un diverso Dipartimento, quello della Funzione Pubblica, che non ha né competenze specifiche nell’attuazione né un ruolo rilevante nella modernizzazione del sistema istituzionale del governo locale (eccezion fatta per una regolazione piuttosto tradizionalista delle questioni del personale pubblico degli enti locali). Conseguentemente, quest’ultimo Dipartimento opera in una logica di puro tiraggio della spesa, fornendo inutili riunioni e sedute di pura tecnicità giuridica, senza alcuna capacità (né competenza formale o sostanziale) per orientare il processo che, dunque, anche per questo ristagna.

Quali le possibili risposte a fronte di questo quadro?

È indispensabile, innanzitutto, la maturazione di una chiara posizione politica condivisa rispetto a tutti gli ambiti problematici dianzi indicati, da far maturare attraverso un dibattito tra i diversi livelli di governo, ma con un forte impulso centrale in termini di politica nazionale, cui conferire adeguata visibilità. È assolutamente da evitare ogni logica conflittuale del genere “annuncia e difendi”; il solo orientamento dei diversi luoghi, ma anche una lettura astrattamente uniforme dal centro, non possono valere a superare le perplessità e le impasse degli attori territoriali.

Occorrerebbe, poi, cercare di riannodare, attraverso un chiaro accordo politico, le azioni di *capacity building* da sviluppare nel quadro del PON Metro e del PON Governance dei Fondi strutturali, anche esse già citate, superando la paradossale pluralità di centri di imputazione delle decisioni in tre distinti poli organizzativi della Presidenza del Consiglio (i Dipartimenti delle Politiche di Coesione (con la relativa Agenzia), della Funzione pubbli-

ca e degli Affari regionali); è assolutamente indispensabile che ciò avvenga a beneficio di un riconoscibile centro di impulso in grado, per competenze formali ed expertise tecnica, di prendere con decisione la testa di un processo di ambiziosa modernizzazione della governance territoriale, ad imitazione di quanto accaduto nei principali paesi europei e in queste note brevemente riassunto.

Solo una dimensione progettuale può, infatti, consentire di verificare concretamente problemi e ragioni di freno che hanno limitato e poi, di fatto, interrotto il processo di istituzionalizzazione, dopo una partenza già non convinta; mentre una riapertura di processi legislativi e regolatori, tanto più in assenza di approfondite analisi delle ragioni della stasi attuale, rischierebbe di riportare il processo ancora più indietro, mettendone a rischio lo stesso completamento.

Sarebbe poi utile far seguire al citato lavoro di mappatura e interpretazione dei dati statistici e socioeconomici, già compiuto negli scorsi anni, un lavoro di analisi che faccia emergere a distanza di molti mesi i disallineamenti tra i diversi percorsi locali, confrontando logiche adottate, scelte compiute, problemi aperti, peculiarità delle diverse aree interessate; è evidente la delicatezza politica di una tale operazione, ma far pesare i disequilibri può essere un utile modo di allineare in avanti i processi producendo vera discontinuità.

Il tempo già trascorso è stato anche troppo lungo, le dinamiche di discontinuità si sono arenate già non da poco, il clima politico e l'orientamento di alcune forze politiche non paiono i più favorevoli al rilancio del processo; attendere ancora potrebbe essere una non scelta capace di affondare definitivamente una innovazione istituzionale ormai non più differibile.

Riferimenti Bibliografici

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2012), *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*, New York: Crown Business
- Barber, B. R. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New York: Yale University Press
- Barca F., McCann P., Rodriguez-Pose A. (2012), The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches, *Journal of Regional Science*, 52 (1)
- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Consultabile in http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
- Bartelme D., Gorodnichenko Y. (2015), *Linkages and economic development* (No. w21251), National Bureau of Economic Research
- Bonaccorsi, A. (2009), Towards better use of conditionality in policies for research and innovation under Structural Funds, Report Working Paper for Barca, F. (2009).
- Bonomi, A. (2004), *La città infinita*, Milano: Mondadori
- Calafati, A. (2008), *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Milano: Franco Angeli
- Calafati, A. (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli
- Calafati, A. (2014), La costruzione dell'agenda urbana europea e italiana, in Id., (Ed.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma: Donzelli
- Camagni, R. (2002), On the concept of territorial competitiveness: sound or misleading?, *Urban studies*, 39 (13)
- Cassese, S. (1989), *Le basi del diritto amministrativo*, Torino: Einaudi
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I. Cambridge, Oxford: Blackwell
- Commissione UE (2011), *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Bruxelles. Consultabile in http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Consiglio Italiano delle Scienze Sociali (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Venezia: Marsilio
- D'Albergo, E. (2009), *Le politiche urbane degli stati europei*, Anci Ricerche/Dip. della Funzione Pubblica. Consultabile in <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Le%20politiche%20urbane.pdf>
- De Donno, M. (2017), La cooperazione intercomunale in Francia: appunti e spunti per le Unioni di Comuni italiane, *Istituzioni del federalismo*, n. 2
- De Matteis, G., (Ed.) (2011), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Venezia: Marsilio
- Dipartimento politiche di sviluppo e coesione (2013), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, consultabile in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializ

zazione_AI_03_marzo_2013.pdf

- Etzkowitz, H. (1993), Enterprises from science: The origins of science-based regional economic development, *Minerva*, 31 (3)
- Giannini, M.S. (1971), Il riassetto dei poteri locali, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2
- Giannini, M.S. (1981), La lentissima fondazione dello Stato repubblicano, *Regione e governo locale*, n. 6
- Ginzburg, A. (2012), Sviluppo trainato dalla produttività o dalle connessioni: due diverse prospettive di analisi e di intervento pubblico nella realtà economica italiana, *Economia & Lavoro*, n. 2
- Giunta, A. & Rossi, S. (2017), *Che cosa sa fare l'Italia. La nostra economia dopo la Grande Crisi*, Roma Bari: Laterza
- Gunliks, A. (2003), *The Länder and German federalism*, Manchester, University Press
- Hausmann R., Hidalgo C. A. (2011), The network structure of economic output, *Journal of Economic Growth*, 16 (4)
- Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabàsi, A., Hausmann L., (2007), The Product Space Conditions the Development of Nations, in *Science*, vol. 317, Luglio
- Hildreth, P., Bailey, D. (2014), Place-based economic development strategy in England: filling the missing space, *Local Economy*, 29 (4-5)
- Hughes, R. (2004), *Barcellona*, Milano: Mondadori
- Kaldor, N. (1966), *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*, Cambridge: University Press
- Krugman, P. R. (1979), Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 9
- Le Gales, P. (2006), *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: il Mulino
- Marks, G. (1993), Structural policy and multilevel governance in the EC, in Cafruny, A., Rosenhtal, G. (Eds.), *The state of the European Community*, London: Longman
- Martinotti, G. (2017), *Sei lezioni sulla città*, Milano: Feltrinelli
- Meade, J. E. (1952), External economies and diseconomies in a competitive situation, *The Economic Journal*, 62 (245)
- Ministro per la coesione territoriale (2013), Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana. Consultabile in https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjz7dP9zbveAhUIQhoKHZ3-AzgQFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.sviluppo.toscana.it%2Ffesrtest%2Fgetfile.php%3Ffilename%3D11_Asse%2Burbano%252F07_Metodi%2Be%2BContenuti%2Bsulle%2BPriorit%25C3%25A0%2Bin%2Btema%2Bdi%2BAgenda%2BUrbana.pdf&usg=AOvVaw2s8m9ogb4uZxK_jy-uF0Z5
- Ocse (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, Parigi: Ocse
- Ocse (2012), *Promoting Growth in All Regions*, Parigi: Ocse
- Ongaro, E. (2008), Public management reform in countries in the Napoleonic administrative tradition: France, Greece, Italy, Portugal, Spain, *International journal of public sector management*, (21), n. 2
- Pellizzetti P. & Vetrutto G. (2006), *Italia disorganizzata. Incapaci cronici in un mondo complesso*, Bari: Dedalo
- Piga, F. (1985), Relazione della Commissione per la modernizzazione delle istituzioni - Riforma della Amministrazione Centrale, *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*
- Sassen, S. (1994), *Le città nell'economia globale*, Bologna: il Mulino
- Sassen, S. (1997), *Città globali*, Torino: UTET

- Schumpeter, J. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, Londra: Harper & Brothers,
- Sen, A. (2010), *L'idea di giustizia*, Milano: Mondadori
- Seravalli, G. (2015), *An introduction to place-based development economics and policy*, Heidelberg: Springer
- Sharpe, L.J. (1995), Enti locali in democrazia: quale ruolo e quale modello di modernizzazione, *Queste istituzioni*, nn. 101-102
- Torchia L. & Pajno A. (2000), Governo e amministrazione: la modernizzazione del sistema italiano, in Id., (Eds.), *La riforma del governo*, Bologna: il Mulino
- Veneri, P. (2014), L'importanza economica delle città: il caso italiano, in Calafati, A. (Ed.), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma: Donzelli
- Vetrutto, G. (2007), L'età repubblicana: una commedia degli equivoci, in Gaspari O. & Sepe S. (Eds.), *I segretari comunali- Una storia dell'Italia contemporanea*, Roma: Donzelli
- Vetrutto, G. (2008), Una lezione di metodo per le politiche pubbliche nell'età della governance: dal “paradigma giacobino” al “paradigma neofeudale”, *Archivio Scialoja Bolla*, n. 1
- Vetrutto, G. (2011), “Eppur si muove”. I limiti organizzativi degli attori pubblici centrali e territoriali della pianificazione urbanistica, in Gelosi C. & Totaforti S. (Eds.), *Governo locale e trasformazioni urbane*, Milano: Franco Angeli
- Vetrutto, G. (2014), L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie, background paper al Rapporto sulle città 2015 del Centro nazionale di studi per le politiche urbane Urban@it – *Metropoli attraverso la crisi*. Consultabile in http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/11/BP_A_Vetrutto.pdf
- Vetrutto, G. (Ed.), *I dossier delle città metropolitane*. Consultabili in <http://www.affariregionali.it/comunicazione/dossier-e-normativa/i-dossier-delle-citt%C3%A0-metropolitane/>.
- Vicari Haddock, S. (2004), *La città contemporanea*, Bologna: il Mulino