urhanistica DOSSIER

CITTÀ
METROPOLITANE
NUOVE
GEOGRAFIE
NUOVE
ISTITUZIONI

a cura di Francesco Sbetti e SEZIONI REGIONALI INU

009

ISBN 978-88-7603-130-4

Rivista monografica online

INU Edizioni



Comitato eventi INU 2015/2016

Silvia Viviani, Andrea Arcidiacono, Giuseppe De Luca, Marisa Fantin, Paolo La Greca, Stefano Stanghellini

Soggetto ideatore Istituto Nazionale di Urbanistica

Soggetti Promotori

Istituto Nazionale di Urbanistica, Ordine Architetti PPC Reggio Calabria

Regione Calabria, Provincia Reggio Calabria, Comune di Reggio Calabria, Camera di Commercio di Reggio Calabria, Ente Parco Aspromonte, Università della Calabria, Università della Cala sità Mediterranea di Reggio Calabria

Comitato scientifico

Silvia Viviani, Franco Rossi, Paolo Malara, Carmela Giannino, Luigi Pingitore, Francesco Sbetti, Luigi Fiorentino, Mauro Bonaretti

Carmela Giannino, Luigi Pingitore, Maria Abbia, Beatrice Bruzzi, Maria Grazia Buffon, Rita Cicero, Patrizia De Stefano, Paolo Galletta, Caterina Gironda, Salvatore Greco, Margherita Infortuna, Consuelo Nava, Marisa Tropeano, Enzo Ricordo, Maria Rosa Russo, Antonío Taccone, Caterina Trifliò, Massimo Zupi

e la partecipazione scientifica della Società Italiana di Pedologia e dell'Associazione Italiana di Sociologia - sezione di Sociologia del Territorio

A cura di Francesco Sbetti (Direttore di UI), dei Coordinatori regionali di UI e dei Presidenti delle Sezioni regionali INU delle città metropolitane: Firenze/Enrico Amante, Torino/Carlo Alberto Barbieri, Genova/Silvia Capurro, Roma/Domenico Cecchini, Milano/Luca Imberti, Napoli/Francesco Domenico Moccia, Reggio Calabria/Francesco Rossi, Venezia/Andrea Rumor, Bari/Carmelo Torre, Bologna/Sandra Vecchietti

Focus integrativi sui territori di: Cagliari/Roberta Porcu, Catania-Messina-Palermo/Paolo La Greca-Fausto Carmelo Nigrelli AMMA Area Metropolitana Medio Adriatica (Ancona e Pescara)/Claudio Centanni-Roberto Mascarucci, Trieste/Eddi Dalla Betta INU Rapporto sullo stato della pianificazione delle città metropolitane a cura di Francesco Domeni co Moccia e Giuseppe De Luca

Immagini di territori metropolitani

a cura di Francesco Domenico Moccia e Giuseppe De Luca

INU Rapporto dal territorio - le città metropolitane

Addetto stamp

ingenio_informazione tecnica e progettuale

Grafica e social diffusion PensandoMeridiano.com

Segreteria Ordine APPC di Reggio Calabria - architettireggiocalabria@archiworld.it Anna Fazio, Francesca Romeo

DOSSIER urhanistica

CITTÀ METROPOLITANE **NUOVE GEOGRAFIE NUOVE ISTITUZIONI**



07	Le Città Metropolitane al lavoro FRANCESCO SBETTI
09	CARTA DI REGGIO CALABRIA Nuove geografie per nuove città, identità, democrazia, piano, risorse 5 Temi, 5 Tesi SILVIA VIVIANI
14	Le città metropolitane come rete nazionale SIMONE OMBUEN
17 19	Roma La città metropolitana di Roma Capitale CARMEN MARIANO
29 31	Torino La Città Metropolitana di Torino SILVIA SACCOMANI
37	Intervista a Piero Fassino, Sindaco di Torino CARLO ALBERTO BARBIERI
41 43	Milano Il caso della Città metropolitana di Milano DARIO CORVI E PIERLUIGI NOBILE
49 51	Venezia La dimensione Metropolitana di Venezia FRANCESCO SBETTI
57 59	Genova Genova Città Metropolitana ANDREA PASETTI
64 67 69	ntervista a Roberto Levaggi, Sindaco di Chiavari, consigliere della città metropolitana di Genova ANDREA PASETTI Bologna La Città Metropolitana di Bologna SANDRA VECCHIETTI, ALESSANDRO DELPIANO
74 77	Intervista a Virginio Merola, Sindaco di Bologna SIMONA TONDELLI E SANDRA VECCHIETTI Firenze
79	Città Metropolitana di Firenze LUCA NESPOLO
82	Intervista a Dario Nardella, Sindaco di Firenze LEONARDO RIGNANESE

Bari	85
La città metropolitana di Bari tra identità, democrazia e pianificazione SARA DURANTE, FRANCESCO ROTONDO	87
Intervista ad Antonio Decano, Sindaco di Bari ANTONIO VENDOLA	92
Napoli	95
La città metropolitana di Napoli nella pianificazione europea EMANUELA COPPOLA	97
Il dibattito sulla città metropolitana: verso nuove politiche ambientali BARBARA SCALERA	100
Ptcp e Piano metropolitano di Napoli Marichela sepe	102
Intervista a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli EMANUELA COPPOLA	106
LIMANULLA GOI I OLA	109
Reggio Calabria	111
Città Metropolitane: Reggio Calabria CONCETTÀ FALLANCA	113
Intervista a Giuseppe Falcomatà, Sindaco di Reggio Calabria CONCETTA FALLANCA E PAOLO MALARA	118
Palermo - Catania - Messina	121
Il faticoso percorso dell'istituzione delle Città Metropolitane in Sicilia FAUSTO CARMELO NIGRELLI	125
Intervista a Enzo Bianco, Sindaco di Catania GIUSEPPE LAZZARO DANZUSO	131
Intervista a Renato Accorinti, Sindaco di Messina MARINA ARENA	133

INDICE

Le città metropolitane al lavoro Francesco Shetti

Con la legge Delrio, prima la Ln 135/2012 e poi la Ln 56/2014, anche il nostro Paese, come l'Unione Europea, mette al centro delle sue politiche le città: luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche le soluzioni, un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità.

Il motore per l'istituzione delle città metropolitane in Italia è stato, contrariamente all'Europa dove trova ragione nella convinzione che sia necessario affrontare ogni sfida di carattere sociale economico o ambientale in un ampio contesto territoriale, determinato dalla *Spending Review* cioè dalla riduzione della spesa pubblica per reggere il pareggio di bilancio.

Se alla legge va quindi il merito di aver riaperto il cammino per la costruzione delle città metropolitane, questo approccio ne ha certamente condizionato almeno la fase iniziale.

La scelta di selezionare un numero "equamente distribuito" di città metropolitane sul territorio nazionale e di farlo coincidere con il territorio delle provincie a cui appartengono i capoluoghi definiti metropolitani è stata una scelta "banale e affrettata", anche se come affermano molti Sindaci, le città metropolitane sono un'opportunità che pur nelle difficoltà non possiamo permetterci di affossare. Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.

Il Sindaco Fassino ci ricorda che non basta che una legge istituisca un ente perché i cittadini lo riconoscano, si tratta di costruire una nuova istituzione "con la forza ed il coraggio innovativo che richiede una nuova istituzione ed anche con la consapevolezza che la si costruirà per approssimazioni successive".

Il superamento delle provincie così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane rompe lo schema dell'amministrazione napoleonica con lo Stato da una parte e dall'altra i comuni tutti uguali, e costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle provincie e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.

Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica.

Tre questioni che abbiamo sintetizzato in altrettante parole chiave stanno caratterizzando l'attività delle città metropolitane: l'identità, la democrazia e il piano. Non si tratta di sovrastrutture nei confronti dei tagli di bilancio (anche rispetto alle ex provincie) con cui gli amministratori devono misurarsi, ma di nodi con cui si confrontano cittadini e amministratori di auesta nuova istituzione in costituzione. Identità. Le nuove città metropolitane così come i nuovi cittadini metropolitani hanno bisogno di "riconoscersi" e di conoscere qual è il loro territorio. L'obiettivo diventa quindi capire ed interpretare nel quadro della geografia istituzionale data, quali sono i limiti e le opportunità delle nuove geografie e quali sono i percorsi possibili che le città metropolitane hanno nel nuovo quadro istituzionale; Firenze, Milano, Venezia già esprimono problemi all'interno dei nuovi confini, Torino e altre esprimono disagi all'interno di un universo troppo vasto. Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:

- un ambito composto da molti comuni che erano abituati a misurarsi all'interno di confini definiti:
- un ambito di grande dimensione prevalentemente non urbano caratterizzato da aggregazioni complesse con la presenza di aree agricole e di aree naturali;

Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori. Tutte le città metropolitane si sono trovate troppo strette o troppo larghe nei perimetri dell'ex provincia di appartenenza che rischiano ancora una volta di essere percepiti come confini, come muri divisori. L'intreccio delle tematiche politiche, di governo dei processi e delle trasformazioni urbane, impone di dare una risposta in progress non solo sul versante amministrativo (attraverso l'adesione alla città metropolitana), ma di riconoscere nelle dinamiche socio economiche i processi di aggregazione e scomposizione territoriali, così come impone di leggere i processi di nuovi territori che le *utilities* disegnano a partire da una più razionale offerta di servizi a cittadini e alle imprese. Democrazia, la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

La scrittura degli Statuti, il dibattito che li ha caratterizzati non è stato un momento solo formale, ma l'avvio di un processo che ha visto gli amministratori e i cittadini misurarsi con i temi propri della democrazia quali il suffragio universale e l'elezione diretta del Sindaco, le l'ipotesi di fusione, la cessione di poteri. Le forme definite dalla legge quali la Conferenza metropolitana dei Sindaci in molti casi viene definita come l'ambito capace di esprimere realmente gli interessi del territorio. Certamente sul tema delle competenze e delle regole che gli Statuti definiscono, un peso rilevante in prospettiva avranno le considerevoli riduzioni di trasferimenti statali precedentemente riservati alle provincie, questa criticità impone infatti di affrontare in modo diverso e innovativo l'approccio ai fondi strutturali pensando a linee di investimento che riguardino l'insieme del territorio metropolitano e non solo quello dei singoli comuni.

Il cauto ottimismo che traspare dalle interviste ai sindaci metropolitani che sembrano scommettere sulla città metropolitana come nuova istituzione trova ragione nella forma federativa di rapporto tra enti che punta in primo luogo sulla razionalizzazione dei servizi a rete e sul welfare ma che intravede come opportunità quello di costruire una piattaforma che al suo interno migliori le condizioni di governo e verso l'esterno crei le opportunità per le competizioni che le città metropolitane possono esprimere nello scenario internazionale.

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, nel contempo si misura con una pianificazione strategica di scenario.

Si apre una fase tutta nuova che non deve appiattirsi pigramente sui Ptcp, ma deve sviluppare tutte le potenzialità della pianificazione strategica di scenario che trova una verifica operativa nella dimensione triennale.

Il tema dello stretto legame tra Pianificazione intercomunale e riassetto istituzionale, non è stato al centro del processo che ha visto impegnate le istituzioni in questo primo anno di vita. Questo certamente per l'eredità che ci portiamo del passato segnato da Ptcp (la pianificazione di area vasta non è stata una delle esperienze migliori prodotte nel nostro Paese) e da una pratica urbanistica a scala comunale diversa per ogni realtà conseguente al "puzzle urbanistico" che le leggi regionali ci hanno dato.

Siamo così in presenza di comuni che hanno sperimentato la pianificazione strutturale separata da quella operativa (anche se variamente declinata) e comuni che ancora operano con logiche ancorate alla legge urbanistica del 1942.

La Ln 56/2014 prefigura una pianificazione strategica, un piano di coordinamento e la pianificazione territoriale.

Strumenti che sono nuovi anche quando richiamano esperienze già sperimentate.

Il piano strategico trova spazio per la prima volta nella legislazione italiana, si caratterizza come atto di indirizzo dell'azione della città metropolitana, e si può configurare quale luogo di coordinamento delle politiche locali, con un rapporto interessante con la pianificazione territoriale e con le politiche partecipative.

Le singole città hanno incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico negli Statuti, ponendo attenzione alle modalità operative (il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica a Milano) al coinvolgimento degli attori privati al controllo e monitoraggio (Torino).

La pianificazione urbanistica sembra accolga in prima istanza l'eredità dei piani territoriali di coordinamento provinciale, prevale la logica di "riusare" piani e quadri conoscitivi che le nuove città si trovano in eredità dalle vecchie province. Interessante risulta però, nelle regioni che hanno sperimentato il piano riformato come la Toscana, la possibilità anche se facoltativa, ad avviare forme congiunte di piano strutturale, mettendo in discussione tale strumento per i piccoli comuni e prefigurando un modello che possa attribuire la pianificazione strutturale all'area vasta e quella operativa ai singoli comuni auspicando così una semplificazione delle regole delle procedure urbanistiche. La dimensione e la complessità delle diverse città metropolitane ha portato a porre un'attenzione diversa alle "zone omogenee" previste in modo facoltativo dalla Ln 56/2014.

Tali zone sono state assolutamente trascurate in alcuni casi, in altri individuate quali ambiti ottimali per l'organizzazione associata dei servizi in altri ancora quali ambiti per sperimentare unioni/fusioni di comuni e quali ambiti per la pianificazione territoriale e strutturale.

La pianificazione territoriale, se supera l'ambiguità tra piano di coordinamento e piano strutturale che deriva dall'impostazione di molte leggi regionali approvate a cavallo degli anni Duemila, e se risulta in grado di valorizzare la banca dati costituita dai quadri conoscitivi dei Ptcp in una logica adeguata alle competenze e compiti della città metropolitana, può diventare un nuovo motore per il governo del territorio.

La lettura di come i territori hanno intrapreso, in questo primo anno, il percorso prefigurato dalla legge evidenzia come, al di là delle motivazioni che ne hanno dato l'origine e anche al di là dei criteri banali che ne hanno guidato l'avvio, gli attori pubblici, ma anche quelli privati, hanno provato a impostare Statuti e sperimentare convergenze di governance territoriale.

Le città metropolitane sono al lavoro su un terreno tutto nuovo sia dal punto di vista istituzionale, amministrativo, dei servizi che sono chiamati ad erogare e del territorio che devono governare. Le stesse interviste ai sindaci indicano come non vi sia un tracciato certo sostenuto da paradigmi e pratiche consolidate, quando un percorso da costruire con innovazione anche se le risorse sono certamente insufficienti.

CARTA DI REGGIO CALABRIA Nuove geografie per nuove città, identità, democrazia, piano, risorse 5 TEMI, 5 TESI Silvia Viviani

Tema 1

Nuove geografie, nuove politiche, nuove alleanze

Il riconoscimento dei contesti metropolitani italiani evidenzia le differenze dei fenomeni insediativi, le variegate situazioni urbanistiche, i molteplici tipi di domande da parte del sistema delle imprese e della popolazione, i diversi comportamenti istituzionali legati alle condizioni sociali e alle pratiche di coesione. Le fragilità metropolitane risultano più o meno pronunciate ma simili nel rappresentare i disagi della vita urbana. Analogamente, la concentrazione di attività, la produzione di ricchezza, l'offerta di servizi sono comuni agli ambiti metropolitani, ma con disuguali dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali. Le perimetrazioni delle Città Metropolitane non configurano un'adequata aderenza ai sistemi insediativi, produttivi e della mobilità delle popolazioni. Quest'ultima, in particolare, caratterizza la dimensione metropolitana, imponendo nuove geografie, a partire dalla constatazione che la mobilità incarna le relazioni funzionali tra le diverse parti del territorio e tende per sua natura a ignorare i confini amministrativi. La sperimentazione deve permettere di affidare ranghi adeguati alle Città Metropolitana quali snodi territoriali e livelli di governo adeguati per sviluppare politiche pubbliche relative all'accesso all'abitazione, alla mobilità urbana sostenibile, al risparmio energetico, all'utilizzo delle dotazioni digitali, all'equità sociale, alla produttività. La visione strategica è indispensabile. L'orientamento è verso un territorio metropolitano efficiente, nel quale sia possibile fermare il consumo di suolo, riportare a equilibrio gli insediamenti, connettere tramite reti ecologiche i sistemi naturalistici e quelli agricoli.

Tesi 1 Articolazione e coesione del sistema metropolitano italiano

Le città metropolitane italiane sono di dimensioni più o meno grandi, si trovano isolate in regioni in cui fungono da polo aggregatore o in complessi sistemi urbani con centri complementari, si avvantaggiano in diverso modo della loro posizione geografica aperta ai traffici internazionali sui mari, nei nodi delle reti di comunicazioni, nelle posizioni di crocevia, eppure, con tutte le diversità, collaborano al benessere del paese, ciascuna nel suo ruolo, ciascuna con le proprie risorse, ciascuna secondo le sue potenzialità.

Nel processo dinamico di mutuo adattamento, ciascuna valorizzerà le proprie specializzazioni e vantaggi competitivi, stringerà alleanze, rafforzerà legami per sviluppare complementarietà e cooperazione per affrontare le sfide maggiori. Tutte

collaboreranno all'incremento delle connessioni, delle comunicazioni e dell'accessibilità.

Tema 2

Sviluppo e integrazione

I principali *drivers* individuati nel Piano Operativo Nazionale per le Città Metropolitane 2014 -2020 sono la modernizzazione dei servizi urbani, le pratiche per l'inclusione sociale, la promozione di filiere produttive locali.

Le parole chiave sono molteplicità e integrazione: degli attori e delle produzioni, delle strategie e delle modalità di governo, delle relazioni sociali, dei fabbisogni e delle sfide. Gli strumenti attuativi hanno le caratteristiche della programmazione complessa, riferita allo sviluppo urbano sostenibile, alla co-progettazione, alla complementarietà degli interventi.

Tesi 2

Le città metropolitane come motori dello sviluppo e punte avanzate dell'economia

Le metropoli sono la punta avanzata della società della conoscenza perché sono in grado di innestare sulla base manifatturiera e sulla più antica abilità artigianale la cultura, i saperi scientifici e la qualità artistica. Sulla base dell'integrazione tra queste diverse competenze il loro ambiente è potenzialmente quello più favorevole all'innovazione tecnologica, all'elevamento della qualità dei prodotti, all'affermazione dei gusti più raffinati che impongono le tendenze di moda.

Il vantaggio specifico delle città italiane risiede nella loro storia, in quelle fasi in cui sono emerse nel continente e nel mondo come leader dell'economia e della cultura lasciandoci un inestimabile patrimonio ancora risorsa fertile e da valorizzare. Su questo vantaggio competitivo costruiranno il loro sviluppo coniugandolo con l'apertura al futuro e l'intensità degli scambi, favorito dalla dotazione delle più avanzate tecnologie dell'informazione. Le relazioni che s'intrecciano nelle loro configurazioni compatte, testimoniate dalla vitalità ben radicata del commercio urbano, saranno sempre l'humus da preservare accuratamente per alimentare la loro tipica ed affascinate urbanità così attrattiva per la popolazione più sensibile.

La loro politica di sviluppo si fonderà sull'integrità delle loro identità e favorirà l'integrazione della complessità delle relazioni.

La centralità delle città metropolitane per il benessere nazionale richiede l'istituzione della conferenza stato-città metropolitane per guidare le politiche urbane.

Tema 3

Risorse e agenda metropolitana investimenti utili a rifondare progetti di cittadinanza

Al centro della riforma dei compiti istituzionali si pone un'agenda urbana nazionale fondata sull'idea di città come ecosistema e come infrastruttura funzionale e territoriale, una risorsa preziosa, in diverse condizioni di stato e valore, produttrice ed erogatrice di servizi, a sostegno della società e dell'economia. Stato, Regione, Città metropolitane, Province, Unioni dei Comuni, Municipi, possono interagire per mettere a punto i propri documenti dei valori e delle strategie, nei quali si riconosce una società, stabili, in grado di garantire le risorse ambientali e territoriali inalterate o inalterabili, quelle rigenerabili, quelle producibili e l'equilibrio nelle modalità del loro utilizzo. Queste strategie tratteggiano la tensione verso i livelli di benessere e di sicurezza che un gruppo dirigente elabora, in auanto demandato a governare la comunità, in risposta alle aspettative della popolazione, e che realizza con le proprie scelte e decisioni, tramite percorsi inclusivi di sostanza e non di procedura, in un rapporto dialettico con tutti i soggetti pubblici e privati che operano sul territorio. In questo quadro, le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori dell'esistenza delle nuove geografie urbane, istituzionali, amministrative. Le Città, dotate di progetto, possono entrare pienamente nella rete urbana europea e allocare correttamente le risorse finanziarie nel governo dei processi di sviluppo, nella modernizzazione infrastrutturale, nella riqualificazione urbana, fisica e sociale.

Il cambiamento riguarda la capacità di corrispondere all'evoluzione delle forme del vivere urbano, alle modalità di erogazione dei servizi, all'efficienza di esercizio delle funzioni di base della coabitazione urbana, all'introduzione del fattore tempo e dei cicli di vita delle persone nella domanda di città, alle relazioni tra cittadini e amministrazione, all'accesso alle informazioni (open data) e alla conoscenza (open innovation). E' un mondo di rapporti, di flussi, di scambi e d'interazioni, caratterizzato da intelligenza ed esperienze cognitive di tipo multidirezionale, caratteristiche dell'epoca in cui viviamo, ma anche da disagi sfaccettati e diffusi, da frammentazioni e sfrangiature, vuoti e polarità, storia e cronaca. Piani e progetti vi si devono riferire per dare concretezza alla riqualificazione degli spazi, considerati con uguale sguardo, dal territorio metropolitano al luogo di prossimità. Difatti, uno spazio metropolitano sostenibile ed equilibrato deve poter migliorare le forme della convivenza sociale e delle capacità economiche nelle diverse forme urbane; in esso i luoghi delle comunità potranno assumere connotati concreti di laboratori civici, utili al ripristino di relazioni di fiducia e a nuove consapevoli cittadinanze, mentre le convenienze economiche potranno contribuire all'innalzamento della qualità collettiva degli ambienti urbani, allocandosi laddove l'incremento di sostenibilità può diventare fattore di sviluppo.

Tesi 3 Uno spazio ben organizzato

La crescita delle grandi città è giunta fino alla dispersione nelle zone agricole e nelle aree di valore ambientale e paesaggistico con tessuti sempre più polverizzati e una residenza unifamiliare dispersa. La grande estensione dell'urbanizzazione ha bisoano di essere riorganizzata secondo una ricentralizzazione intorno ad una multipolarità di servizi e luoghi di lavoro in una rete di centri compatti funzionalmente e socialmente integrati. È indispensabile un adeauamento delle infrastrutture a partire dal trasporto pubblico locale sostenibile, sviluppando la mobilità non meccanizzata con la minimizzazione dei tragitti frequenti grazie all'integrazione funzionale. Bisogna ristrutturare, riqualificare e creare uno spazio pubblico di qualità come ossatura dell'insediamento metropolitano e strutturazione del suo spazio di vita, luogo dell'incontro sociale, delle attività all'aperto, della crescita politica e del dialogo civile, dell'identità delle comunità urbane.

Tema 4 infrastrutture ambientali e paesaggistiche per la rigenerazione e la resilienza degli ambienti urbani

La strategia di adattamento ai cambiamenti climatici delinea una visione che va oltre la difesa dagli eventi climatici, considerandola come uno stimolo per una trasformazione in grado di coinvolgere in maniera creativa persone e luoghi. Le politiche per la sicurezza si trasformano in componenti del progetto: la prima azione di prevenzione. Adattamento climatico, sicurezza e progetto di paesaggio sono in questi progetti strettamente legati e declinano in modo sinergico problematiche di gestione del rischio ambientale e valorizzazione dei territori. Su queste basi si apre anche la possibilità di declinare nuovi standard, materiali e immateriali, che producono incremento del valore dei suoli urbani e della funzionalità ecosistemica degli ambienti favorevoli allo svolgimento delle attività umane; nuovi tipi di standard, intrinseci ai luoghi e nel contempo produttori di luoahi.

Le nuove dotazioni pubbliche sono costituite da reti ecologiche che ospitano la mobilità lenta e permettono la riproduzione di biodiversità, da opere di bonifica e di difesa dei suoli, da varchi visivi che riaprono spazi fisici e recuperano ambienti collettivi, da sistemi interconnessi in cui si ricompongono gli ambiti a gestione speciale, gli ambienti naturalistici soggetti a conservazione integrale, le aree residuali e quelle degradate, il cui ripristino non è un intervento puntuale ma concorre al buon funzionamento generale.

Le infrastrutture ecologiche e paesaggistiche costruiscono lo spazio pubblico a scala urbana e metropolitana, definisce strategie per la qualità del governo del territorio a diverse scale, coinvolgendo spazi aperti urbani e rurali e contribuendo alla valorizzazione paesaggistica, economica e turistica del territorio. La rete di sistemi ecologici e

paesaggistici, naturali e progettati, si integra con l'ambiente costruito, fornendo servizi eco-sistemici a supporto della sostenibilità e della resilienza urbana (qualità, cambiamento climatico, rischio idrogeologico, capacità di raffrescamento e risparmio energetico, regolazione delle acque meteoriche, ecc). L'integrazione tra sistemi reticolari a diverse scale intreccia stanze paesaggistiche. Il paesaggio e l'ambiente sono reinterpretabili tramite relazioni ecologiche tra differenti paesaggi, modi di vita, clima e assetto fisico e ambientale del territorio, incentivando la rigenerazione urbana. La rigenerazione urbana ha un valore strategico, permette di intervenire sulle nostre città secondo principi di integrazione fra politiche e azioni molteplici, che comprendono riqualificazione fisica degli spazi, risanamento dei cicli urbani, bonifiche e ripristini ambientali, armonizzazione tra le componenti naturali, urbane e rurali, adattamento climatico, inclusione sociale, accesso alla casa, innovazione d'impresa, attivazione culturale. E', in sostanza, un insieme complesso di interventi utile per l'erogazione ottimale dei servizi e la qualità delle condizioni di vita, finalizzato alla produzione e alla distribuzione di ricchezza pubblica e privata, caratterizzato da un approccio ecosistemico, con il quale la città è trattabile come un organismo dinamico.

La rigenerazione urbana non è una categoria di intervento confinata nel settore tecnico, può diventare un progetto collettivo, un patto sociale nel quale ridefinire i ruoli di tutti gli attori, pubblici e privati, per declinare il futuro delle città nelle quali vorremmo vivere, assegnando ai valori sociali e ambientali una rilevanza economica, mettendo al centro dell'attenzione l'abitabilità e le relazioni indotte dalla qualità degli spazi pubblici. Con questo cambiamento di approccio, di metodo e di strategia, possono cambiare i comportamenti e gli stili di vita, la domanda e l'offerta di servizi -dalla mobilità al welfare urbano; si possono modificare i costi, finanziari e ambientali, associati alle attuali condizioni urbane; si attivano occasioni di lavoro e pratiche sperimentali di solidarietà sociale. Le buone pratiche di rigenerazione urbana, coniugando housing sociale e riefficentamento edilizio, cooperazione e innovazione, producono ambiti urbani sicuri e gradevoli che si sostituiscono alle forme urbane connotate da degrado fisico, ambientale e sociale.

Tesi 4 Benessere per i cittadini. Integrazione tra città e natura

La grande sfida ambientale, le strategie di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici hanno la loro frontiera avanzata nelle metropoli e le obbligano a essere sostenibili come dovere morale nei confronti delle generazioni future e resilienti per la sicurezza dei loro attuali abitanti anche di fronte all'amplificazione dei rischi naturali e antropici.

Le città possono imitare la natura, imparando dalla biologia, cercando di diventare sempre di più organismi viventi che rigenerano le risorse che consumano, minimizzando la produzione di rifiuti, il dissipamento dell'energia, il degrado delle risorse naturali. Nelle città vanno ripristinati i cicli metabolici fino a improntarle a un'economia circolare. Secondo questi principi sarà necessario rigenerare il suo patrimonio edilizio in maniera ecoefficiente, puntando sia al risparmio energetico che alla generazione di energia da fonti rinnovabili; riformare tutto il sistema delle infrastrutture e degli spazi pubblici in modalità verde dando priorità alla gestione del ciclo dell'acqua, alla aualità dell'aria, combattendo i picchi di calore e l'impermeabilizzazione del suolo. La tutela e la cura della biodiversità rientra nelle responsabilità del governo metropolitano e innerva i brani urbanizzati del policentrismo per innestarsi nell'insediamento e fornire i servizi

L'ottica smart si unisce a pratiche di valorizzazione delle esperienze cognitive e progettuali prodotte dalle Città, perciò nel governo di questo sistema complesso si ricorrerà alla tecnologia informatica più avanzata.

Tema 5 pianificazione, strategia, progetto

Il livello strategico della programmazione e la pianificazione territoriale caratterizzano la Città Metropolitana, che si configura appieno come ente territoriale di area vasta. Mancano ancora gli approfondimenti sui diversi ranghi delle Città Metropolitane italiane, tramite i quali costruire le cittadinanze metropolitane e inserirsi nella rete urbana europea, ognuna con una propria, specifica vocazione funzionale. A ciò può contribuire l'approccio place based, che permette di declinare le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi adeguatamente ai diversi contesti, integrando la rete metropolitana con il sistema plicentrico delle città medie e delle aree interne. È' importante anche assumere una prospettiva lungimirante e un approccio multiscalare per l'utilizzo degli strumenti di intervento. Non è possibile pensare di rinnovare le nostre città completamente e simultaneamente in ogni luogo: occorre saper innescare processi, con la capacità di definire le priorità e persino la pazienza di attendere che maturino nel tempo le condizioni per riqualificare i tanti edifici e spazi che costituiscono la risorsa più preziosa per il futuro. Si dovrà ricorrere alla molteplicità degli interventi applicati all'edificio, allo spazio pubblico e alla scala urbana, interpretare la complessità delle forme urbane, indagare nel dettaglio i luoghi e le differenze degli ambiti urbani, rappresentare lo stato delle risorse e la loro propensione all'evoluzione, utilizzare le nuove tecnologie come sostegno a processi di informazione e di partecipazione, di scambio di conoscenze, di monitoraggio degli effetti e infine investire nelle infrastrutture complesse

che sono nel contempo reti ecologiche e reti di trasporto di persone, cose e dati. Servono strumenti di partnership pubblico-privata che possano rendere convenienti tanto quanto virtuosi gli investimenti privati e che permettano un'allocazione efficiente delle risorse pubbliche.

E' importante far lavorare insieme le popolazioni, le istituzioni, le professioni e le imprese, in modo da sollecitare idee e iniziative.

Si assume una prospettiva di miglioramento ed "accorciamento di filiera" del governo e governance del territorio; una prospettiva al cui interno si possono (e si devono) sviluppare e praticare sia una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica, sia una definizione di nuove politiche dello sviluppo locale, sia una maggiore efficienza amministrativa e semplicità (per i cittadini, per le attività economiche ed i servizi e pertanto anche una maggior competitività), concorrendo così ad azioni necessarie per far ripartire nel nostro Paese proprio dalle Città metropolitane.

Ci vogliono norme generali di riferimento che semplifichino lo scenario al quale attingere per adeguare gli edifici e le città con flessibilità e adattamento ai contesti, per permettere gli usi temporanei, i laboratori urbani, le comunità d'impresa, che sviluppano l'innovazione culturale e produttiva. Mancano strumenti fiscali, visioni unitarie e regole semplici, bisogna spingere sul coordinamento delle competenze e su una chiara attribuzione delle responsabilità, che permettano di rinnovare gli strumenti tecnici senza cadere nell'autoreferenzialità. Si pone, infine, il rapporto tra pianificazione strategica e pianificazione territoriale.

La pianificazione strategica è integrata, partecipata, sostenibile, flessibile, propone la rappresentazione di lungo periodo di un sistema locale attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi, associando le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, sociali e culturali.

Gli obiettivi, tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati.

Quanto al piano territoriale, esso deve superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale, riferite a un ruolo di mera mediazione e di controllo fra livelli, assumendo invece una connotazione efficace in termini di azioni e politiche non separate, monitorabili, centrate su progetti di rete, azioni di difesa dei suoli e di protezione del paesaggio e dei beni culturali, creazione di nuovi paesaggi e dotazioni territoriali.

Le politiche infrastrutturali (trasporto di persone, cose e dati) possono ostacolare o agevolare il raggiungimento di obiettivi sociali ed economici (le nuove forme della produzione, il lavoro, l'occupazione giovanile, l'accessibilità ai servizi, l'inclusione, la risposta ai disagi abitativi) e culturali (la creatività, la riqualificazione dei paesaggi

urbani, il cambiamento degli stili di vita). Infine, uno spazio metropolitano sostenibile ed equilibrato deve poter migliorare le forme della convivenza sociale nelle diverse forme urbane. In esso, spazi riconoscibili come luoghi delle comunità, spazi pubblici, quartieri, ambiti delle comunità, potranno assumere connotati concreti di laboratori civici, utili alla solidarietà sociale, al ripristino di relazioni di fiducia, a nuove consapevoli cittadinanze. A tali fini sono indispensabili:

- una rapida riflessione critica e la rielaborazione teorico-tecnica del modello (che sembra ancora il migliore ma, di fatto, è stato finora mal praticato e sostanzialmente non capito nella sua potenzialità innovativa) costituito dalle sequenze Piano strutturale-Piano operativo-Regolamento urbanistico,
- il rovesciamento dello schema che preordina l'organizzazione del governo pubblico del territorio oggi basata sulle separatezze: è indispensabile l'aggregazione intorno a progetti per superare la settorializzazione. Politiche integrate accompagnate dall'allocazione certa delle risorse sono prodotte da un'organizzazione efficiente della pubblica amministrazione per progetti e non per settori incomunicanti;
- il coordinamento fra le scelte necessarie alla semplicità e certezza dei codici di comportamento (apparati legislativi), alla chiara attribuzione di compiti e responsabilità (assetto istituzionale), all'individuazione di ambiti territoriali ottimali per l'erogazione di servizi (geografia amministrativa), all'efficacia degli strumenti (riforma urbanistica), all'integrazione di misure incentivanti (fiscalità).

Pratiche e processi di governo del territorio dovrebbero assumere connotati di programmazione e di progetto, aperti, comprensibili, accessibili, orientati alla soluzione di problemi e alla concreta declinazione di interventi utili alla sostenibilità. Le ricadute riguardano tutti gli attori, non ultimi -ovviamente- i pianificatori. Gli impatti attesi sono risparmio di energie e risorse nella elaborazione delle informazioni, maggiore efficacia nella composizione dell'interdisciplinarietà (dai quadri conoscitivi alla conoscenza condivisa), incremento di energie e di risorse nel progetto e nella consapevolezza degli effetti delle scelte (dal piano che prevede cosa, al piano che discute in merito al se e orienta verso il come).

Le indicazioni per una pianificazione efficace si possono riassumere in pochi punti:

- la differenziazione fra la piattaforma della pianificazione strutturale, di livello territoriale e strategico non conformativo di area vasta (Città metropolitana, Unioni dei Comuni, Province) e il piano operativo di livello comunale, centrato sulla rigenerazione urbana;
- la riduzione in numero e l'incremento in qualità dei piani, limitando la proliferazione di quelli di settore, restituendo differenze di rango e di

- efficacia agli strumenti ordinari di governo del territorio;
- la considerazione unitaria di piano e gestione ai fini della fattibilità e della convenienza;
- l'attribuzione più estesa dei contenuti paesaggistici nelle politiche territoriali e urbanistiche applicando pienamente la Convenzione europea del paesaggio, in modo che la qualità paesaggistica sia esito di una crescita culturale complessiva, piuttosto che di una procedura consequente a un vincolo.

Tesi 5 Progetti di rete e visioni strategiche

Le città metropolitane affronteranno una nuova dimensione della pianificazione d'area vasta articolata tra grandi quadri strutturali in grado di stabilizzare il loro patrimonio e incisivi programmi di trasformazione incentrati sulle infrastrutture e i arandi servizi.

Assunti come prerequisiti di progetto e non come obiettivi generali i paradigmi della sostenibilità dello sviluppo, dell'efficienza ambientale degli ambienti urbani, dell'inclusione sociale e del sostegno alla produttività e all'innovazione, del contenimento del consumo di suolo e del riequilibrio insediativo, il piano può essere un documento di program-

mazione condivisibile, un racconto consapevole delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere. Così, si possono rappresentare i rapporti tra le popolazioni e gli ambienti fisici, preoccupandosi degli effetti delle scelte sull'ambiente, la salute umana, l'economia, la società; si possono unire programmazione territoriale e programmazione di spesa (un patto sociale per le priorità d'intervento e i costi per il benessere della collettività).



CARTA DI REGGIO CALABRIA 18 luglio 2015 Nuove geografie per nuove città, identità, democrazia, piano, risorse

Richiediamo che le Città Metropolitane:

- si impegnino nelle relazioni con le istituzioni sovranazionali, per attuare i progetti di sviluppo utili al benessere del Paese e alla tutela dei beni comuni;
- siano dotate di sistemi di mobilità multiscalare, multimodale, multisettoriale, ambientalmente sostenibile, sostenuti dall'applicazione delle ICT, con priorità di investimento sul sistema di trasporto su ferro unificato;
- promuovano la creazione di nuovi paesaggi urbani e territoriali, ove siano integrate la sicurezza, la salubrità, l'efficienza ecologica e il benessere percettivo, favorendo l'integrazione con gli scenari urbani e rurali delle aree interne;
- realizzino almeno un parco di rango metropolitano, per dimensione e accessibilità, quale dotazione della cittadinanza metropolitana;
- si dotino di piani di gestione dei centri storici e di regolamentazione di tutti i beni culturali, comprese le architetture antiche, moderne e contemporanee, per la creazione di "distretti dei beni culturali";
- assumano un obbligo di destinazione dei propri bilanci almeno del 20% per le politiche ambientali, ai fini della realizzazione di reti integrate fra città e natura e per il risanamento degli ambienti urbani;
- concretizzino coerenza e perequazione dei bilanci per la miglior allocazione e funzionalità dei servizi metropolitani;

- sviluppino azioni di governance e partecipazione per le capacità di impresa e le filiere produttive locali, anche sostenendo innovative forme di business community;
- promuovano iniziative per comprendere la domanda di progetto espressa dalle cittadinanze autoctone e straniere, per la formazione della città interculturale;
- valorizzino i capitali socio-territoriali per favorire uno sviluppo locale in grado di autosostenersi.

Auspici Auspichiamo che:

- nell'ordinamento per l'elezione dei sindaci sia obbligo nei programmi elettorali di fare riferimento in modo esplicito e approfondito alle proposte politiche metropolitane;
- siano assegnate alle Città Metropolitane risorse e poteri di governo e di gestione delle medesime che consentano l'effettiva attuazione delle strategie;
- sia reso possibile alle Città Metropolitane prevedere con i propri Piani interventi e ambiti di attuazione delle proprie politiche, non limitando dette previsioni a indirizzi e direttive;
- 4. si facciano corrispondere con coerenza le aree metropolitane funzionali agli enti Città Metropolitane;
- 5. si istituisca la Conferenza Stato/Città Metropolitane;
- si utilizzino le Città Metropolitane per avviare il processo di costituzione delle macroregioni.

Le città metropolitane come rete nazionale Simone Ombuen

Il comitato di redazione centrale del Rapporto dal Territorio è composto da Donato Di Ludovico, Carmela Giannino, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi (coordinatore).

Hanno collaborato alla redazione degli elaborati qui presentati Federica Benelli e Nicola Vazzoler, Dottori di ricerca del corso dottorale in Politiche territoriali e progetto locale, Università Roma Tre.

Le elaborazioni che aprono la scheda di ciascuna città metropolitana sono tre. Un riepilogo tabellare e grafico degli andamenti demografici dal 1991 al 2011, un cartogramma statistico delle variazioni di tali andamenti nei due decenni intercensuari, ed uno studio sulla variazione dei flussi extralocali dei sistemi locali del lavoro centrali di ciascuna AM fra 2001 e 2011. La scelta delle elaborazioni segnala l'intento di spostare l'attenzione dagli aspetti giuridico-istituzionali e di distribuzione dei poteri alla comprensione di alcuni fenomeni in corso, al fine di poter utilizzate le informazioni presentate per valutare pertinenza ed utilità dei percorsi di riforma in atto.

Riepilogo degli andamenti demografici dal 1991 al 2011. I grafici tridimensionali sono stati normalizzati sulla stessa scala grafica, al fine di consentire di cogliere nel confronto le rilevanti differenze dimensionali fra le demografie delle realtà individuate come città metropolitane in Italia, sia a livello nazionale che regionale.

Cartogrammi statistici delle variazioni degli andamenti demografici nei due decenni intercensuari

L'elaborazione mostra l'andamento della variazione demografica, misurato per ciascun periodo intercensuale rispetto alla relativa media nazionale. Il colore più chiaro mostra i comuni in calo demografico continuo, la seconda tonalità quelli dapprima con andamento sopra la media nazionale e poi inferiore, la terza tonalità quelli con andamenti dapprima inferiori alla media nazionale e poi superiori, il colore più scuro i comuni in incremento demografico sempre superiore alla media nazionale. Il leggero tratteggio diagonale copre tutti i comuni non compresi nelle province definite come città metropolitane dalla L. 56/2014 o dai provvedimenti regionali.

Studio sulla variazione dei flussi extralocali verso i sistemi locali del lavoro centrali di ciascuna AM italiana fra il 2001 e il 2011

L'elaborazione mostra la variazione dei flussi sistematici di mobilità per motivi di studio o di lavoro verso i sistemi locali del lavoro centrali delle città metropolitane provenienti dagli altri sistemi del lavoro italiani, prodottisi fra i censimenti ISTAT 2001 e 2011. È stata svolta sul portale WEBGIS dedicato di ISTAT al link http://gisportal.istat.it/bt.flussi/ e riporta una rappresentazione in 8 classi, divisa per quantili.

Dai grafici che rappresentano gli andamenti demografici delle province si può anzitutto cogliere come la dimensione demografica delle AM italiane, legislativamente definite, sia molto varia. Dopo Roma e Milano, oltre i tre milioni di abitanti, solo cinque (Torino, Napoli, Bari, Catania e Palermo) hanno più di un milione di abitanti. Un secondo gruppo (Genova, Venezia, Bologna, Firenze) oscilla fra 850mila e un milione di abitanti, mentre le altre (Reggio Calabria, Messina, Cagliari) fra i 550 e i 650mila. I cartogrammi statistici mostrano invece in modo chiaro che la distribuzione aeografica della crescita demografica oltre le medie nazionali sia spesso distribuita in modo diverso da quanto non indichino i dati provinciali. Mentre per Torino Roma e Napoli si tratta per lo più di aree confinanti con i perimetri provinciali, nei casi di Milano, Venezia, Bologna e Firenze le realtà delle CM definite per legge si trovano immerse in fenomeni di metropolizzazione di scala regionale o interregionale all'interno dei quali è persino possibile individuare ulteriori aree metropolitane in via di formazione (Bergamo-Brescia, Verona, Vicenza-Cittadella-Castelfranco-Treviso, Padova, Modena- Sassuolo-Reggio Emilia, Firenze-Prato-Pistoia).

Vi sono poi altri fenomeni territoriali di metropolizzazione, che se non assumono il rilievo dimensionale delle CM ufficiali costituiscono però realtà in forte trasformazione territoriale, anche in relazione a caratteri del loro tessuto economico: Fano-Senigallia-Jesi-Ancona, Perugia con l'Alto tiberino, Siena, Arezzo e il suo Valdarno, Chieti-Pescara, la provincia Barletta-Andria-Trani, il Salernitano.

Genova e le CM del Mezzogiorno, gravemente afflitte da fenomeni di emigrazione e di calo demografico, se si esclude l'area Napoli-Caserta risultano essere caratterizzate da una più ridotta dimensione territoriale dei fenomeni di metropolizzazione, come anche confermano i grafi sui flussi sistematici.

La terza serie di elaborati mostra la forte crescita dei flussi registratasi in quasi tutte le città metropolitane del centronord, eccetto che per Genova. I dati parlano sia di un incremento dei flussi, sia soprattutto di un ampliamento del raggio territoriale d'interesse, che raggiunge spesso la scala massicciamente interregionale, anzitutto grazie allo sviluppo dell'alta velocità ferroviaria e del trasporto aereo a basso costo.

Alcune città del centronord lungo l'asse ferroviario principale dell'AV (Torino, Milano, Bologna, Firenze, Roma) dimostrano un incremento della capacità attrattiva nei confronti del Sud. Altre città metropolitane (Genova, Venezia, Bari, Reggio Calabria), pur espandendo la loro interrelazione

territoriale, raggiungono solo delle scale interregionali, per lo più con regioni limitrofe, senza particolari incrementi oltre i limiti delle macrocircoscrizioni territoriali nazionali.

Napoli si presenta come caso atipico, crescendo molto nella capacità attrattiva nelle relazioni interregionali con il centro Italia (in particolare con Roma), ma non riuscendo ad intensificare le relazioni con il Nord.

Le città del sud, pur aumentando il volume degli spostamenti attratti, riescono assai meno a connettersi alla rete nazionale delle città metropolitane, dimostrando l'esistenza di un consistente fenomeno nazionale di gerarchizzazione intermetropolitana. Fra di esse emergono Bari, con un certo ampliamento della sua area d'influenza nelle regioni contermini, a Catania, che dimostra capacità attrattiva crescenti

e Catania, che dimostra capacità attrattive crescenti verso la Sicilia occidentale. Quadri sostanzialmente statici per Palermo, Messina e Cagliari.

L'andamento degli investimenti infrastrutturali in Italia ha prodotto una ulteriore significativa diversificazione territoriale. Mentre il Centronord, anche favorito dalla più densa distribuzione territoriale dei suoi capisaldi urbani e metropolitani ha potuto beneficiare della affermazione della rete AV, nel Sud pare affermarsi un incremento delle relazioni sulla base della contiguità territoriale, fatte salve alcune rotte di navigazione aerea, di modesto peso assoluto ma di specifico significato territoriale. Lo sviluppo della "società in rete" tende così a ridurre i profili di contiguità territoriale chiedendo di ampliare la cornice logica, dando ruolo strutturale alle connessioni extracontestuali. La continuità territoriale non sembra essere più il principale elemento di coesione, ed appare integrata e/o sostituita dai fenomeni di interconnessione infrastrutturale.

Il processo di attuazione della L.n. 56/2014 da parte delle regioni italiane è ad oggi ancora in corso, e pur a un semestre dal 31.12.2014, che doveva essere il suo teorico momento di compimento, appare ancora troppo presto per tracciarne un bilancio. Anche nei casi nei quali il processo è ad oggi più avanzato, i fenomeni in corso che emergono dalle brevi analisi qui presentate non risultano però esser stati presi nella dovuta considerazione. Una riforma generale della organizzazione amministrativa del territorio, a 25 anni dalla L. 142/1990, poteva e può ancora rappresentare una occasione determinante per aumentare l'efficacia del governo del territorio italiano. Un'occasione che il Paese non può permettersi di dissipare.

Riferimenti

Lanzani A., Pasqui G. (2011), "L'Italia al futuro", Franco Angeli, Milano

La Nave M. (2014), a cura di, "Taccuino metropolitano", Cittalia

http://www.cittalia.it/images/taccuino_metropolitano_Cittalia.pdf

Ombuen S. (2011) "Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione", in Properzi P. (a cura di), "Rapporto dal Territorio 2010", INU Edizioni Roma, pp. 173-186

Ombuen S. (2013), "Rendita urbana, consumo di suolo, globalizzazione finanziaria", in Urbanistica Informazioni n. 247, Inu Edizioni, Roma

Ombuen S. (2013), "Bolle di mattone, bolle di valore", (IBIDEM) n. 1, 2013

http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/books-reviews-1/book-review-ibidem-de-gasperiombuen

Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Quadro sinottico dello stato di avanzamento del processo di riordino degli enti territoriali ai sensi della L. 56/2014, in corso nelle regioni a statuto ordinario – dati al 2.07.2015 http://www.regioni.it/home/provincemonitoraggio-legge-562014-1125/

Testa P. (2013), a cura di, "Le città metropolitane", Rapporto Cittalia, Roma

http://www.cittalia.it/images/file/r-cittalia.pdf

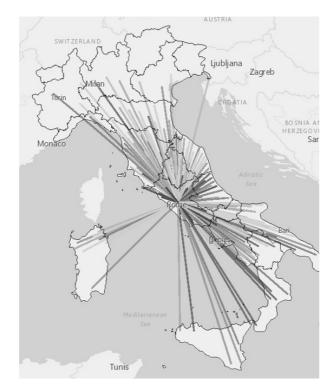
Simone Ombuen Università Roma Tre

Le elaborazioni e le immagini realizzate per ogni città metropolitana sono estratte dal Rapporto dal Territorio 2016.

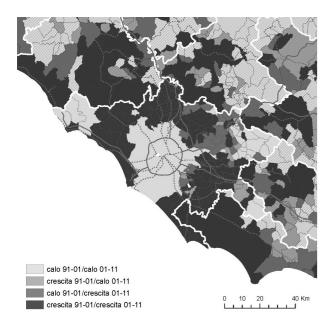
ROMA

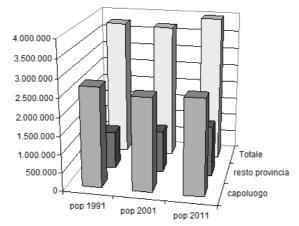


Austria Ljubljana Zagreb Monaco Roatia Saraje Adriatic Sea Jacobs Bari Jacobs Bari Jacobs Saraje Tunis



2001 2011





Roma .			
	pop 1991	pop 2001	pop 2011
■ capoluogo	2.733.908	2.546.804	2.617.175
■ resto provincia	1.027.159	1.153.620	1.380.290
□Totale	3.761.067	3.700.424	3.997.465

La Città metropolitana di Roma Capitale

CARMEN MARIANO

La Città metropolitana di Roma Capitale, istituita il 1 gennaio 2015 ai sensi dell'art. 1, commi 101, 102, 103, Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle fusioni di comuni e dell'art 2, comma 2 dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale, raggruppa i 121 comuni della ex Provincia di Roma e si estende su un territorio di 5363,28 kmq¹, con una popolazione residente pari a 4.331.856 abitanti². Il Comune di Roma Capitale si estende su una superficie di 1.290 kmq, pari a circa un quarto dell'intera superficie territoriale della Città metropolitana, con una popolazione residente di 2.863.322 abitanti, pari al 66,3% della popolazione complessiva dell'intera Città metropolitana.

Il percorso di costituzione della Città metropolitana è stato lungo e complesso, fin dagli anni Novanta, quando a seguito dell'approvazione della Legge 142/90 e sulla base degli studi dell'IRSPEL³ e del Comitato tecnico-scientifico per la "Pianificazione e gli interventi nell'area metropolitana"⁴, la Regione Lazio approvava, con Delibera di Giunta regionale n. 3978 Proposte di delimitazione dell'area metropolitana di Roma ai sensi dell'art 17-2 comma della legge 142/1990 del 22 maggio 1991, due distinte proposte di perimetrazione dell'area

metropolitana romana: la prima, ispirata a criteri e a valutazioni di carattere tecnico-scientifico, comprendeva l'ambito territoriale caratterizzato dai più significativi livelli di integrazione con Roma (oltre al Comune di Roma, 63 Comuni della Provincia), la seconda ipotesi, oggettivamente preferibile sul piano politico, coincideva con l'ampliamento della perimetrazione fino ai confini provinciali, con l'obiettivo di un rafforzamento delle relazioni tra i comuni della prima cintura e il Comune di Roma e un più generale riequilibrio territoriale dell'intero territorio provinciale.

Tuttavia le indicazioni della delibera rimasero sostanzialmente inattuate fino al 1995 quando, con lo scopo di riavviare il processo di costruzione della Città metropolitana, la Regione Lazio, la Provincia di Roma e il Comune di Roma, sottoscrivevano un accordo per la costituzione dell'Ufficio per la Pianificazione territoriale dell'Area Metropolitana di Roma e della Conferenza metropolitana, con il compito di coordinare le politiche interne all'area metropolitana e formulare proposte generali su vari temi, tra cui la pianificazione territoriale, la mobilità e l'inquinamento atmosferico, la tutela dell'ambiente, lo smaltimento rifiuti, il commercio e i servizi di area vasta.

Anche in questo caso l'Ufficio ebbe durata breve e non efficace sia per la prematura conclusione della consiliatura provinciale ed il successivo cambiamento dell'Amministrazione, sia per l'ostilità di non pochi amministratori che temevano l'egemonia crescente del Comune di Roma.

A seguito dell'approvazione della legge 3 agosto 1999, n. 265 Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali (confermate poi dal TUEL 267/00), che sottraeva alle Regioni il potere di iniziativa nell'individuazione delle aree metropolitane e disponeva che la Regione fosse sollecitata ad intervenire nel procedimento di delimitazione territoriale dell'area metropolitana "su conforme proposta degli enti locali interessati", il Comune di Roma, con deliberazioni del CC n. 21 del 18/1/2001 e n. 22 del 19/01/2001, manifestava la propria volontà a partecipare alla costituzione dell'area metropolitana di Roma e, sulla base degli studi effettuati dalla Commissione sul decentramento del Comune di Roma e la costruzione del governo metropolitano, modificava lo Statuto comunale trasformando lo status delle Circoscrizioni in Municipi, cogliendo il senso dell'art. 17 del TUEL 267/00, che vedeva nel decentramento dei grandi comuni una tappa essenziale nella costituzione della Città metropolitana⁵.

¹ ISTAT - Superficie dei comuni, province e regioni al Censimento 2011

² Dato ISTAT al 30-06-2014

³ IRSPEL Lazio Ricerche, n. 2/1980; IRSPEL (1985), Roma ed il suo hinterland scenari e proposte, Roma, Fratelli Palombi editori.

⁴ Allegato n. 3 "Obiettivi dell'istituzione dell'area metropolitana e conseguenti scelte del suo modello di assetto e della sua delimitazione", Comitato tecnico-scientifico per la "Pianificazione e gli interventi nell'area metropolitana" (su incarico della Giunta Regionale).

⁵ La città di Roma risultava quindi articolata in diciannove municipalità, che ricalcavano i confini delle precedenti Circoscrizioni, alle quali venivano conferite molte competenze relative al governo del territorio: la gestione dei servizi sociali, delle manutenzioni ordinarie e straordinarie di strade e edifici, del

Le successive vicende dell'area metropolitana di Roma s'intrecciano con quelle relative al suo ruolo di Capitale dello Stato Italiano. Con l'approvazione della legge 42/09 Delega al Governo in materia di federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi n. 156/2010; n. 61/2012; n. 51/2013, arrivava infatti il via libera alla costituzione di Roma capitale e città metropolitana⁶.

Diversamente da quanto previsto per le altre città metropolitane, nel caso di Roma si rendeva necessario l'accordo tra il Comune e la Provincia, ma la legge prevedeva anche, che, fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane, Roma Capitale avrebbe avuto speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria, nei limiti stabiliti dalla Costituzione⁷.

A partire dal lavoro svolto dalla Commissione per il futuro di Roma Capitale8, nel 2008, la nuova Amministrazione capitolina avviò un processo di riflessione sullo sviluppo della città, finalizzato alla realizzazione del Piano strategico di sviluppo 2010-2020, con la forte ambizione per la Capitale di poter ospitare, per quella data, i Giochi della XXXII Olimpiade.

rilascio delle autorizzazioni commerciali, delle affissioni e pubblicità, dei servizi anagrafici e della riscossione dei tributi, degli interventi sul traffico e la segnaletica, dei lavori pubblici, nella coerente attuazione, anche a livello comunale, del principio di sussidiarietà.

- 6 Bellomia S. (2013), Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana, in Urbanistica Informazioni n.245-246.
 7 Oltre a quelle già attribuite al comune di Roma, venivano attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:
 a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le
- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e la attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione. 8 Nell'ottobre 2008 venne istituita, su proposta del Sindaco, la Commissione per il futuro di Roma Capitale (Commissione Marzano) per individuare le linee progettuali di respiro strategico pensate per disegnare una città più competitiva e solidale, efficiente e sostenibile. Quanto alla ipotesi di costruzione dell'area metropolitana emergeva chiaramente che ogni iniziativa immaginata riguardava principalmente il territorio del comune di Roma. Il documento ipotizzava un'area metropolitana "più estesa dell'attuale territorio comunale comprendendo gran parte dei comuni contermini", assumendo quale parametro insediativo "la popolazione che realmente gravita quotidianamente sulla città".

In questo scenario si inserisce la posizione antitetica della Provincia di Roma che, nel 2009, in concomitanza con la Conferenza di copianificazione per l'approvazione del Ptpg, avviava il lavoro per la predisposizione del Progetto strategico della provincia di Roma "Capitale metropolitana"9, proponendo di far coincidere la nascita della Città Metropolitana di Roma Capitale con la scadenza dei consigli comunali e provinciali, nel 2013, e di costituire la Conferenza metropolitana, con l'obiettivo di definire i caratteri e la delimitazione del nuovo ente (Asse strategico n. 2)10.. Con l'istituzione della Città metropolitana, sarebbero stati sciolti i due enti Comune e Provincia di Roma, mentre i municipi di Roma ed i comuni, inalobati nel nuovo ente, avrebbero assunto il ruolo di "Comuni metropolitani".

Nel 2012, con l'introduzione della norma sulla "Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio", contenuta nell'art. 18 del D.L. n. 95/2012, convertito nella Legge n. 135 del 7 agosto 2012 Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica, si riapre la discussione sulla costituzione della governance metropolitana. In questo rinnovato dibattito il Gruppo di Lavoro INULazio "Area metropolitana romana"¹¹ organizza, in collaborazione con CITTALIA-Fondazione ANCI Ricerche, nel periodo novembre 2012 - aprile 2013, un ciclo di seminari di approfondimento su alcuni temi strategici (governance metropolitana, trasporto pubblico metropolitano, metropoli sostenibile, gestione, manutenzione e progetti per la qualità urbana), connessi alla costituzione della Città metropolitana.

L'accelerazione del percorso di riforma istituzionale, avvenuta con l'approvazione della Legge n. 56 del 2014 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", ha di fatto concretizzato il processo di costituzione (dopo ben 25 anni dalla legge 142/1990) della Città metropolitana, con l'elezione del Consiglio metropolitano, avvenuta il 5 ottobre 2015, e la successiva approvazione, il 22 dicembre 2014, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

L'assenza di un dibattito culturale e disciplinare

sulla elaborazione dello Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale e i tempi rapidissimi di approvazione (solo tre mesi dopo l'elezione del Consiglio metropolitano), sono alla base di alcuni punti critici e della sostanziale fragilità di alcune delle disposizioni dello Statuto.

La sovrapposizione territoriale (anche se parziale) dei due enti, la Città metropolitana di Roma Capitale e il comune di Roma Capitale, con funzioni specifiche tra loro difficilmente coordinabili, rappresenta una delle principali criticità del nuovo ente, che potrebbe generare un possibile freno all'operatività della Città metropolitana. La previsione dello "Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale"12, che nelle "Disposizioni transitorie" (art 47) indica una tempistica di 12 mesi per la costituzione¹³ delle zone omogenee del territorio metropolitano e la successiva ripartizione¹⁴ di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, da trasformare, a seguito dell'elezione a suffragio diretto del Sindaco e del Consiglio, in "Comuni urbani", appare senza dubbio un percorso complesso e difficile da realizzare, ma assolutamente necessario per riequilibrare il predominio politico dimensionale del comune capoluogo.

Per quanto riguarda gli strumenti di governo del territorio metropolitano lo Statuto prevede quattro distinti Piani: il Piano Strategico metropolitano, il Piano Territoriale metropolitano, il Piano dei rifiuti e il Piano della mobilità metropolitana.

Il Piano strategico metropolitano (art 7) persegue la coesione e l'integrazione territoriale, assecondando le vocazioni territoriali e definendo gli "obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, nel medio e lungo termine, per l'area metropolitana". Costituisce inoltre "atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nell'area".

La funzione della "Pianificazione territoriale e ambientale" (art 8) si sostanzia in due distinti piani, il Piano territoriale metropolitano e il Piano dei rifiuti della Città metropolitana, mentre l'art 10 disciplina il Piano della mobilità metropolitana.

Allo stesso tempo, tuttavia, lo Statuto non definisce concretamente i contenuti del Piano territoriale metropolitano, limitandosi ad evidenziare che il piano contiene le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture di competenza della città metropolitana. In questo senso lo Statuto non coglie le indicazioni della legge 56/14 che attribuisce alla Città metropolitana la funzione della "pianificazione territoriale generale", associando i contenuti propri della pianificazione provinciale a

quelli che producono effetti diretti e vincolanti per i comuni, in un ambito, dunque, ben più vasto di quello attualmente ricoperto dalle province con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, e che riguarda la disciplina ed il perseguimento di interessi di rango metropolitano e sovraccomunali (pianificazione strutturale). Appare, inoltre, affrontato in maniera marginale il rapporto tra pianificazione della Città metropolitana e quella dei comuni metropolitani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, che avranno l'obbligo dell'esercizio, in forma associata in Unione o in convenzione, della funzione di "pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale" (art 19 L. 135/2012).

Nello Statuto è, inoltre, assente qualsiasi riferimento alla strumentazione urbanistica vigente, che vede il Comune di Roma dotato di un Piano Regolatore Generale, approvato nel 2008¹⁵, dove alcune previsioni di natura strutturale come il Sistema ambientale, il Sistema delle infrastrutture per la mobilità, il Sistema delle Centralità di livello urbano e metropolitano, si ponevano come supporto e "aggancio" per un più ampio disegno metropolitano, e la Provincia, dotata di un Piano Territoriale Provinciale Generale (Ptpg)¹⁶ approvato nel 2010, che apriva scenari favorevoli alla ipotesi di "costruzione del territorio dell'area metropolitana"17 coincidente con il territorio provinciale, perseguendo l'obiettivo di "riordino e auglificazione delle costruzioni urbane e territoriali, favorendo la costruzione della Provincia metropolitana policentrica"18.

Tuttavia, nonostante la permanenza di numerosi punti di criticità, sui quali occorrerà avviare una seria riflessione prevedendo forme di revisione delle disposizioni dello Statuto, la Città metropolitana di Roma Capitale è oggi finalmente realtà.

Il Consiglio metropolitano si è dotato di un Regolamento di funzionamento, approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 2 del 2/03/2015 e il Sindaco metropolitano ha assegnato le deleghe¹⁹ a sette consiglieri della Città Metropolitana di Roma Capitale, ma la percezione è quella di un generale stallo sulla operatività del

⁹ Il progetto è stato presentato dal Presidente della Provincia il 7 luglio 2010, in occasione del convegno "Capitale Metropolitana: un nuovo assetto istituzionale per garantire sviluppo sostenibile, competitività e qualità della vita", svoltosi a Roma, presso il Residence Ripetta.

^{10 &}quot;Documento preliminare alla fase di consultazione e partecipazione", Progetto strategico della Provincia di Roma "Capitale metropolitana" - Vision e assi strategici.

¹¹ Responsabile: Domenico Cecchini (componenti: Federica Bambini, Lucio Contardi, M. Laura D'Anna, Guido Hermanin, Antonio Pietro Latini, Carmen Mariano, Daniel Modigliani, Camillo Nucci, Simone Ombuen, Roberto Pallottini, Patrizia Ricci)

¹² Approvato dalla Conferenza metropolitana il 22 dicembre 2014.

¹³ da parte della Conferenza metropolitana:

¹⁴ da parte dell'Assemblea capitolina.

¹⁵ Delibera Consiglio comunale n. 18 del 12/2/08

¹⁶ Deliberazione del CP n. 1 del 18.1.2010.

¹⁷ PTPG, Relazione, Cap. 3 Par. 3.2 "Costruire il territorio dell'area metropolitana".

¹⁸ PTPG, Tavola TP2 Disegno programmatico di struttura.
19 Polizia Metropolitana e sicurezza-Rapporti con gli Enti Locali, Patrimonio, Lavori pubblici ed Edilizia scolastica; Sviluppo sociale, immigrazione e integrazione, Pari opportunità e politiche in materia di partecipazione, trasparenza e anticorruzione; Risorse umane, formazione e politiche del lavoro; Pianificazione e gestione ecosostenibile dei sistemi ambientali e sistemi di informatizzazione e digitalizzazione; Sviluppo della rete della mobilità e viabilità, politiche giovanili e strutture sportive; Sviluppo economico e attività produttive; Pianificazione strategica e territoriale e Bilancio.

nuovo ente, attribuita dagli organi di governo, da un lato, alla mancata approvazione da parte della Regione della legge regionale sul riordino delle funzioni agli enti locali, dall'altra, alla mancanza di chiarezza sulla attribuzione delle risorse finanziarie, strumentali e professionali alla Città metropolitana, in conseguenza dei rilevanti tagli e degli automatismi finanziari che il Governo ha operato, con la Legge di stabilità 2015, nei confronti di tutto il sistema delle autonomie territoriali.

CARMEN MARIANO

Sezione Inu Lazio, membro del Consiglio Direttivo

ROMA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Centralità metropolitana di Bufalotta, nel 2008

Sullo sfondo, da sinistra, i monti Prenestini, la valle del Sacco, i colli Albani. In primo piano, da sinistra, un tratto del Grande Raccordo Anulare, uno dei complessi residenziali in costruzione, il grande boulevard, asse della centralità, che raggiunge i centri commerciali e il complesso di edilizia residenziale pubblica di casale Nei; a destra, il Parco delle Sabine.



Vista verso Nord dal Monte dei Cocci

In primo piano il quartiere Testaccio con la Chiesa di Santa Maria Liberatrice; in secondo piano, a sinistra, il quartiere Trastevere, ai piedi del Gianicolo e, a destra, i complessi ecclesiastici dell'Aventino; sullo sfondo si intuiscono i rilievi di Monte Mario e del Pincio.



Vista verso Sud dal Monte dei Cocci

In primo piano il complesso monumentale di Campo Boario, facente parte dell'ex Mattatoio; oltre il tracciato ferroviario, i manufatti industriali Acea-Italgas, su cui troneggia il gazometro e, oltre il Tevere, il quartiere Marconi. Sullo sfondo si intravedono gli edifici monumentali dell'Eur.

INTERVISTA



Centralità metropolitana del Tecnopolo Tiburtino, nel 2008
Sullo sfondo il quadrante sud dell'area romana. In primo piano il raccordo tra l'autostrada A24 e la via Tiburtina, su cui si innesta l'anello stradale interno, alcuni edifici residenziali in costruzione e, lungo l'anello interno, i complessi per attività high tech con il centro servizi di forma circolare



L'area metropolitana romana: ricostruzione della struttura geomorfologica
Gli insediamenti urbani sono in rosso, le principali infrastrutture di trasporto in nero. Si distinguono in alto a sinistra i complessi dei
Monti Sabatini e dei laghi di Bracciano e di Martignano; in alto a destra i rilievi dei monti Cornicolani, Lucretili, Tiburtini e Prenestini;
in basso a destra i colli Albani e i laghi di Albano e di Nemi. Al centro la valle del Tevere con i principali affluenti.

INU Lazio

Intervista a Ignazio Marino, Sindaco di Roma

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia, in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempi Università, Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e cittadini, troppo spesso arroccati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccola ed altre troppo grande.

Quali sono i problemi che si pongono con l'avvio della nuova istituzione della Città metropolitana di Roma capitale e in che misura viene realmente percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti, ecc.), servizio che costituisce una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale?

Le nuove funzioni devono consentire di affrontare gli squilibri del nostro territorio metropolitano. Il confronto, fattivo ed efficace, con la Regione Lazio, è fondamentale, affinché la legge di riordino delle funzioni (ex) provinciali valorizzi davvero la specificità e le funzioni della Città metropolitana. La sintonia, con un rapporto leale e sinergico con la Regione Lazio, metterà a sistema poteri e deleghe che potranno aiutare il percorso politico ed amministrativo dell'Ente Metropolitano. I tempi dovranno essere veloci, ma nello stesso tempo dobbiamo ragionare approfonditamente su come queste deleghe debbano essere funzionali al nostro sistema. E' nei territori che dobbiamo ritrovare il giusto equilibrio tra competitività economica e sviluppo democratico. Per ottenere questo obiettivo è urgente il cambiamento delle istituzioni, della rappresentanza, oltre che della forma della politica. Una nuova rappresentanza democratica deve saper accettare il carattere grezzo, incompiuto, frammentato, non lineare delle domande dei cittadini. Deve arrivare alla vita nuda della gente. In un quadro di forti mutamenti economici, con gli indicatori che hanno segnato picchi nel crollo di fiducia di famiglie e imprese, l'Ente di area vasta si pone come nuova risposta, con l'obiettivo di promuovere un nuovo e diverso sviluppo, per recuperare efficienza nei servizi pubblici. Per comprendere le diversità, le peculiarità delle comunità, c'è bisogno del contributo e delle intelligenze di tanti. E' proprio qui, nella dimensione

metropolitana, che nuove forme di inclusione sociale e di coesione territoriale, sono messe alla prova ed è dai territori metropolitani che prendono forza e si sviluppano politiche attive di contrasto alla crisi economica.

Il nuovo Ente è chiamato a riflettere maggiormente sul futuro del territorio metropolitano, superando l'antica tendenza a sviluppare azioni di breve periodo e puntando - questa la nostra ambizione - sulla costruzione di una "visione per percorsi di sviluppo sostenibili".

Quale è stato il dibattito che ha accompagnato la predisposizione e l'approvazione dello Statuto? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato? Lei ritiene necessario procedere ad una parziale revisione di alcune delle indicazioni dello Statuto?

Con l'approvazione dello Statuto sono state compiute scelte importanti come l'indicazione del voto diretto per l'elezione del Sindaco Metropolitano e una semplificazione amministrativa per la riduzione dei costi di gestione con l'obiettivo di investire nei servizi e migliorare la qualità della vita dei cittadini. Fondamentale inoltre, è stata la scelta del Consiglio Metropolitano, di approvare uno Statuto moderno nei tempi dovuti restituendo centralità anche ai Municipi di Roma. I conflitti si sono esauriti nel momento in cui si è trovata la sintesi per redigere lo Statuto, che reputo chiaramente attuale ma che può essere rivisto e corretto in base alle necessità che proprio la riforma e l'attribuzione della competenze da parte della Regione può suggerire. Bisogna però guardare oltre. Per questo, insieme agli altri sindaci metropolitani, per migliorare il quadro normativo e soprattutto finanziario di riferimento, dobbiamo concentrare l'attenzione sulle azioni che possono favorire, nel contesto concreto della Città metropolitana di Roma, le più efficaci sinergie funzionali tra Roma capitale e gli altri Comuni, tenendo conto di tutti gli *stakeholders* presenti nel territorio: dalle altre pubbliche amministrazioni, alle istituzioni culturali, dal sistema delle imprese a tutte le altre formazioni sociali.

Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni (strategica e territoriale) previste nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni, singoli o associati in Unione, e quali le forme di partecipazione previste? Sono state considerate le relazioni con la precedente pianificazione Provinciale?

Il piano strategico metropolitano, come leva e strumento per mettere a fattor comune tutte le energie – pubbliche e private – disponibili sul territorio, secondo un'analisi condivisa dei punti di forza e di debolezza del sistema socio-economico

locale, su cui orientare le poche risorse disponibili per le infrastrutture; definire gli assi strategici del sistema integrato turismo/cultura, del ciclo agricoltura di qualità/produzione agroalimentare, della valorizzazione e integrazione col territorio dei poli universitari e della ricerca, dell'ottimizzazione della mobilità metropolitana in connessione con le "porte di accesso" (aeroporti, porto di Civitavecchia, penetrazione della rete autostradale), della riqualificazione e rilancio dei poli industriali (Tiburtina, Pomezia); azioni di "assistenza tecnicoamministrativa" ai comuni e alle loro forme associative, a cominciare dai "fronti" già evocati dalla legge come la centrale unica di committenza, la stazione appaltante, la gestione unitaria dei procedimenti di reclutamento del personale; l'ottimizzazione dei procedimenti che riguardano le risorse professionali dell'amministrazione. Oltre al reclutamento, i programmi di formazione, la gestione degli adempimenti amministrativi e contabili, i piani di prevenzione della corruzione e i piani per la trasparenza e la costruzione di codici di comportamento condivisi. In questo ambito, la Città metropolitana di Roma ha già indicato nel proprio statuto l'ambizione di costituire una "cabina di regia" per monitorare e favorire i processi di mobilità e di riconversione professionale dei dipendenti di tutte le pubbliche amministrazioni del territorio; azioni di fund raising per le amministrazioni del territorio, sia per la progettazione, gestione e rendicontazione di interventi finanziati con risorse europee con l'obiettivo di rendere la Città metropolitana come HUB efficiente e flessibile per l'accesso alle opportunità che offre l'Europa, al servizio di tutto il territorio e di tutte le amministrazioni, sia per promuovere contratti di sponsorizzazione tra pubblico e privato.

Quale è il quadro delle risorse - finanziarie, strumentali e soprattutto professionali - su cui potrà contare la città metropolitana?

Le manovre di finanza pubblica degli anni precedenti e quelle poste in essere con la Legge di Stabilità 2015, unitamente alla crisi delle entrate proprie che ha interessato il comparto delle città metropolitane ed in particolare quella di Roma, hanno fortemente ridotto le risorse disponibili per la fase di avvio del nuovo Ente.

Nei mesi scorsi si è attivata una trattativa con il Governo per ridurre l'impatto delle manovre finanziare sul comparto delle città metropolitane al fine di garantire la corretta gestione delle funzioni assegnate alle stesse con la Legge Delrio.

Allo stato attuale anche dopo l'adozione del Decreto Enti Locali (Dl 78/2015) non si possono ritenere sufficienti le manovre poste in essere per ridurre il gap tra fabbisogni e risorse disponibili.

Si sta chiedendo un ulteriore sforzo al Governo per ripristinare l'agibilità finanziaria necessaria per fronteggiare le esigenze delle città metropolitane e garantire l'erogazione dei servizi ai cittadini.

Per quanto attiene alle risorse strumentali e

professionali esistenti si può esprimere un giudizio positivo rispetto alle disponibilità riscontrate all'interno dell'ente.

E' opportuno segnalare che l'attuale incertezza finanziaria nella quale si trova l'ente sta incentivando l'esodo di figure professionali altamente qualificate rischiando di indebolire quello che fino ad oggi rappresentava uno degli elementi di maggior forza dell'Ente.

Quali sono le attività che considerate prioritarie, anche in relazione alla definizione del piano strategico, per consolidare e rendere operativo il nuovo ente?

Le sfide più urgenti ed importanti che ci attendono sono, il confronto, positivo ed efficace, con la Regione Lazio, affinché la legge di riordino delle funzioni ex provinciali valorizzi davvero la specificità e le funzioni della Città metropolitana; la costruzione partecipata, delle cosiddette zone omogenee, come articolazione della comunità metropolitana in sottoinsiemi razionali, che aggreghino i Comuni secondo ampi bacini di condivisa vocazione territoriale e socio-economica; le zone omogenee, nel nostro disegno, sono lo strumento per consentire relazioni proficue ed efficaci tra tutti i territori e il comune di Roma, perno della città metropolitana, e dunque per assicurare uno sviluppo equilibrato e reciprocamente vantaggioso dell'intera area metropolitana; la valorizzazione della Conferenza metropolitana, con tutti i Sindaci che svolgono l'insostituibile ruolo di rappresentanza delle comunità, e "fanno squadra insieme", al di là delle appartenenze politiche; la valorizzazione, nella costruzione della città metropolitana, delle unioni di comuni, e più in generale dell'associazionismo intercomunale; la realizzazione - come ci invita a fare il comma 102 della "legge Delrio" – di forme e strumenti di corresponsabilità per le funzioni di Capitale della Repubblica: sta alla Città metropolitana, e a tutte le sue componenti, territoriali e politiche, contribuire, con le proprie scelte amministrative e politiche, al più efficace svolgimento delle funzioni proprie della Capitale: degli organi costituzionali della Repubblica, dell'azione universale della Santa Sede e delle agenzie delle Nazioni unite. Un ruolo che investe non solo il centro di Roma ma anche gli aeroporti di Fiumicino, Ciampino e Pratica di Mare, il porto di Civitavecchia, la residenza estiva del Pontefice a Castel Gandolfo, e molti altri Comuni

La riforma può essere la spinta decisiva per ripensare l'architrave istituzionale della capitale e del territorio metropolitano. Nei decenni si sono succedute diverse riforme che hanno inciso sul rapporto tra la Capitale e i Comuni dell'area. Ora abbiamo l'opportunità di rendere questa Città Metropolitana un punto di eccellenza europeo, al pari di Parigi, Londra o Berlino. Del resto, non bisogna mai dimenticarlo, quella di Roma è la Città metropolitana più popolosa d'Italia. Il punto è non perdere di vista l'obiettivo fondamentale del

percorso intrapreso: 121 comuni, ciascuno con le specificità del proprio territorio, custodi della storia, degli usi, delle tradizioni, hanno compreso che solo unendo forze e risorse, ragionando tutti insieme su un diverso modello di sviluppo, potranno migliorare il benessere e le condizioni di vita quotidiane dei cittadini. E' compito della nuova Città Metropolitana facilitare la vita delle persone, e noi possiamo essere i protagonisti di questo cambiamento, anzi lo dobbiamo. Non credo che vi saranno molte altre occasioni. Il Governo Renzi sta affrontando il tema decisivo delle Riforme in Parlamento. Tra queste apprezzo in particolare l'eliminazione della competenza concorrente tra Stato e Enti Locali.

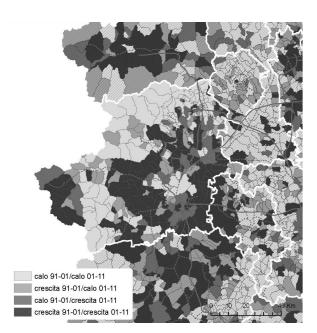
INU Lazio

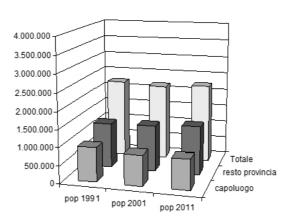


2001



2011





	Torino	pop 1991	pop 2001	pop 2011
	■ capoluogo	962.507	865.263	872.367
	■ resto provincia	1.274.258	1.300.356	1.375.413
	□Totale	2.236.765	2.165.619	2.247.780

La Città Metropolitana di Torino

SILVIA SACCOMANI

II territorio

La Città Metropolitana di Torino (CMT) appare, nel contesto delle 10 CM istituite dalla Ln 56/14, un caso anomalo: un territorio di 6.827 kmg, con 315 comuni e 2.292.617 abitanti (dicembre 2014). Il 47% dei comuni è totalmente parzialmente montano; 253 comuni avevano al censimento 2011 un numero di abitanti pari o inferire a 5000. A questo si aggiunge il fatto che è l'unica CM italiana ad essere confinante con altri territori europei (la Francia).

Si tratta quindi di un territorio molto particolare per dimensioni, orografia, caratteristiche demografiche (Saccomani, 2014a), frammentazione amministrativa ed anche sviluppo economico. Lo sviluppo economico, infatti, si è storicamente concentrato nella parte piana del territorio, fra le montagne ad ovest e un'area collinare ad est; al centro, motore di sviluppo e soggetto dominante, la città di Torino, attorno a cui si è andata consolidando una conurbazione – quella che è stata chiamata Area Metropolitana Torinese (AMT): quest'area conserva ancora la sua importanza storica e mostra la permanenza di una struttura monocentrica in cui Torino mantiene il suo ruolo di riferimento.

Ma nel tempo, soprattutto a partire dagli anni Ottanta, quest'area si è allargata radialmente, attraverso un processo di metropolizzazione (Indovina, 2003), che ha investito anelli sempre più lontani dalla città centrale, ed anche comuni della fascia pedemontana da nord a sud, ed ha eroso il monocentrismo gerarchico di questo territorio (Caruso, Saccomani, 2015). Processi di sviluppo hanno investito anche alcuni territori montani (l'alta valle di Susa) per effetto dello sviluppo turistico.

II dibattito

Lo Statuto della CMT è stato approvato dalla conferenza dei 315 sindaci il 14 aprile 20151.

Il dibattito, che ha accompagnato l'istituzione della Città metropolitana e la redazione ed approvazione del suo Statuto, è stato abbastanza vivace, con una buona partecipazione dei territori, garantita anche dall'operazione "Statuto aperto", che ha comportato numerose riunioni locali. Si è trattato, però, di una partecipazione limitata essenzialmente alla rappresentanza politica ed amministrativa dei territori, tesa a garantire nel nuovo organismo quelle condizioni di democrazia e potere che la straordinaria disomogeneità territoriale e la storia dello sviluppo di quest'area rendevano particolarmente difficile. Va ricordato che lo storico ruolo della città di Torino e le modalità di sviluppo dell'area hanno influenzato e reso difficile il dialogo fra la città centrale e la sua stessa AM, alimentando situazioni di scarsa cooperazione, a volte di conflitto: il peso del capoluogo e i possibili ridimensionamenti del ruolo dei comuni nella nuova istituzione hanno suscitato diffidenze ed un atteggiamento di difesa nei confronti di una possibile perdita di potere. Questi elementi si sono manifestati dapprima durante la fase di definizione dei collegi per la votazione dei membri del Consiglio della CM e poi, appunto, durante il dibattito per la definizione

Il dibattito non sembra aver suscitato grande interesse da parte dei media locali e da parte di associazioni professionali ed economiche, anche se queste hanno presentato documenti con osservazioni², né sono state svolte molte le iniziative pubbliche sul tema.

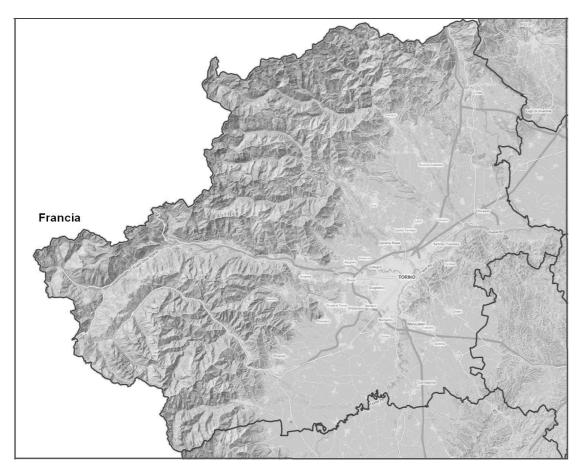
Lo Statuto approvato presenta elementi di interesse e qualche ambiguità ed insufficienza nella definizione delle modalità di azione e degli strumenti a disposizione del nuovo soggetto, due questioni in particolare: la delimitazione e il ruolo delle zone omogenee e le caratteristiche deali strumenti di pianificazione previsti.

Le zone omogenee

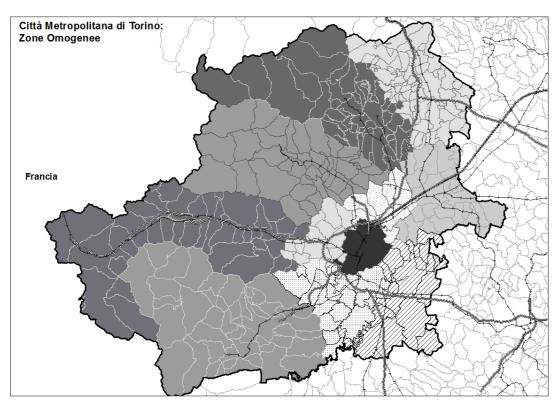
L'istituzione di zone omogenee secondo la L.n. 56/14 è solo facoltativa. Nel caso della CMT la scelta di istituirle è quasi una scelta obbligata, det-

31

¹ La bozza di Statuto era stata adottata dal Consiglio metropolitano il 21 gennaio 2015. Lo Statuto è stato approvato da 180 sindaci della Conferenza metropolitana che rappresentano 1.857.701 abitanti (http://www.cittametropolitana.torino.it/ istituzionale/statuto.shtml, ultimo accesso giugno 2015). 2 Ad es. hanno presentato osservazioni alla bozza di Statuto l'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Pesaggisti e Conservatori della Provincia di Torino, l'Unione Industriale, l'INU Piemonte e Valle d'Aosta (http://www.inu.it/piemonte-e-valle-daosta/ attivita-piemonte-e-valle-daosta/).



Il territorio della Città metropolitana di Torino



Le Zone Omogenee

tata dalla necessità di articolare il territorio della CM per superare le difficoltà di governo poste da una situazione territoriale così peculiare.

La loro delimitazione è stata approvata contemporaneamente allo Statuto, secondo il quale devono avere un numero di abitanti non inferiore a 80.000 ed essere caratterizzate da continuità territoriale; sono un'articolazione operativa della Conferenza Metropolitana, potendo diventare "ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata dei servizi", partecipano alla formazione del Piano Strategico e del Piano territoriale metropolitano e sono rette dall'assemblea dei sindaci dei comuni della zona, che nomina un portavoce che farà parte a sua volta del Collegio dei portavoce a cui è affidata una funzione di coordinamento tra zone omogenee e organi della CM (art. 27).

Le zone omogenee sono 11 e alla loro delimitazione si è giunti attraverso un dibattito che, da un lato ha potuto contare sui risultati di un ricco percorso analitico avviato addirittura all'inizio degli anni '80³, a cui ha dato una nuova base conoscitiva approfondita l'individuazione degli Ambiti Integrati Territoriali (AIT) del Ptr approvato nel 2011 (Saccomani, 2014b), dall'altro lato si è scontrata con il nodo del che fare della città capoluogo. Nelle zone delimitate si avverte la positiva influenza di queste basi analitiche, ma anche il permanere della storica struttura territoriale che aveva caratterizzato l'evoluzione dell'AMT: il capoluogo nella sua interezza (circa 900.000 abitanti) è una delle 11 zone omogenee, circondata da un anello formato da 5 zone che di fatto riproducono il territorio della vecchia area metropolitana; nessuna attenzione sembra essere stata dedicata alla possibilità di una ridefinizione della struttura del comune centrale. con tutti i rischi che la scelta di mantenere lo status quo può determinare nei termini di una riproposizione di rapporti di dipendenza/conflitto.

Le zone omogenee sono una prima risposta ai problemi di governo di un territorio come questo, una risposta, però, probabilmente ancora insufficiente rispetto alle sue criticità, ed anche alla possibilità di valorizzarne le potenzialità. Infatti, in un territorio con queste caratteristiche, la stessa crescita di processi cooperativi che ne facilitino il governo richiede, più che altrove, azioni dal basso, forme di apprendimento radicate in aree in cui, accanto ai temi dello sviluppo e ai temi ambientali, esiste la necessità di costruire nuove forme di welfare diffuso. Da questo punto di vista, anche al fine di superare storici campanilismi, sembra utile puntare anche ad altre forme di cooperazione da parte di piccole comunità locali, magari a partire da politiche specifiche e pratiche volontarie, per giungere

a forme più istituzionali di gestione e di funzioni associate. Questo potrebbe essere il terreno su cui sperimentare processi di unione e fusione dei comuni all'interno delle zone omogenee, forme che la CM si impegna a promuovere e sostenere (art. 27, comma 7 dello Statuto). Va ricordato, però, che finora, nonostante leggi nazionali e leggi regionali, in Piemonte l'istituzione delle Unioni di comuni si è sviluppata molto lentamente e con esiti molto discutibili.

La pianificazione

Il tema della pianificazione è centrale per la nuova istituzione. Nel caso della CMT nello Statuto ci sono elementi positivi, ma anche debolezze ed insufficienze. Il punto di partenza sono le incertezze e le incongruenze concettuali nella definizione dei tre strumenti di pianificazione previsti dalla L.n. 56/14 (pianificazione territoriale di coordinamento, pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali, pianificazione strategica). Il tema è particolarmente rilevante proprio per le caratteristiche territoriali della CMT, che richiederebbero un'attenta e precisa ridefinizione del carattere delle diverse forme di pianificazione.

Da questo punto di vista lo Statuto fa qualche passo avanti; ad esempio il far coincidere il piano territoriale metropolitano con il piano di coordinamento in precedenza affidato alle Province, riducendo, quindi, a due le forme di pianificazione affidate alla CM. Al di là di questo riferimento, però, il piano territoriale è poco definito⁴, soprattutto se lo si colloca nel contesto legislativo regionale offerto dalla Lur 3/2013 (Barbieri, Giaimo, 2014). Questa è una legge assai poco innovativa, ennesima revisione della legge urbanistica in vigore dal 1977, che si limita a riproporre per la pianificazione territoriale i contenuti della L.n. 142/90 e per il Prg i contenuti tradizionali, salvo la possibilità di sperimentarne eventualmente un'articolazione in una componente strutturale e una componente operativa (art. 14bis, Lur 3/13). In assenza di un contesto legislativo innovativo lo Statuto non fornisce alcuna indicazione per un'articolazione del processo di pianificazione in componenti e strumenti coerenti con la molteplicità e la necessaria transcalarità richiesta dal governo di un territorio di questo tipo.

La L.n. 56/14 chiedeva alle Regioni di adeguare entro un anno la propria legislazione, e questo avrebbe potuto essere il momento per una nuova e più significativa revisione della legge urbanistica piemontese, ma l'anno è passato e la scadenza ha

³ Il riferimento è alle analisi che avevano condotto all'articolazione dell'allora Comprensorio di Torino in aree sub-comprensoriali, non molto dissimili da alcune delle attuali zone omogenee.

^{4 &}quot;Il piano territoriale generale metropolitano comprende le strutture di comunicazione, le reti dei servizi e delle infrastrutture appartenenti alle competenze della comunità metropolitana, anche fissando vincoli al consumo di suolo e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni (Statuto, art. 8, comma 29).

subito un nuovo rinvio.

Altrettanto debolmente definito è il secondo strumento di pianificazione proposto, il piano strategico, che si limita alle ambigue indicazioni della L.n. 56/14, ovvero un piano strategico triennale aggiornabile annualmente. In un territorio come quello della CMT è evidente la necessità di processi di pianificazione strategica in grado di definire gli scenari per il suo sviluppo futuro. Potrebbe essere positiva la possibilità che il piano strategico sia formato a partire dalle zone omogenee in una sorta di processo "dal basso" che si concluderà nella produzione del piano strategico per tutta la CM, dando corpo ad una sorta di processo di "governance istituzionale"5. Sono, invece, evidenti i limiti concettuali della definizione di piano strategico proposta dalla legge stessa. Un piano strategico triennale abdica in partenza a quella funzione di definizione di una "visione strategica di lungo periodo" propria della pianificazione strategica, a favore di una più modesta idea di un programma triennale di azioni, utile al fine dell'operatività e del monitoraggio, ma con un respiro assai diverso. Da questo punto di vista va notato che la CMT si trova in una situazione particolare perché proprio Torino e la sua AM sono stati storicamente il luogo delle prime esperienze di pianificazione strategica in Italia, che, come ultimo prodotto ha portato alla recente redazione del piano strategico "Torino metropoli 2025" (Torino Strategica, 2015). In linea di principio questo potrebbe essere un tassello nella produzione del futuro piano strategico metropolitano, ma riguarda Torino e altri 38 comuni dell'AMT oggi appartenenti a 6 diverse zone omogenee, e questo non è destinato a facilitare il percorso.

> SILVIA SACCOMANI Inu Piemonte e Valle d'Aosta

Riferimenti

Barbieri C. A., Giaimo C. (2014), "Un nuovo modello di *governance* istituzionale per una nuova pianificazione del territorio in Italia", *Urbanistica*, 153, forthcoming.

Caruso N., Saccomani S. (2015), "Regional Portrait, Turin", Territori post-metropolitani come forme emergenti dello spazio urbano: problemi di sostenibilità, di abitabilità e di governo. PRIN 2010/11, Turin Research Unit.

Indovina, F. (2003). La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali. *Economia e società regionale*.

Saccomani S. (2014), "Il Ptr del Piemonte: un piano innovativo sta diventando un'occasione mancata?", *Urbanistica Informazioni*, 258, p. 21-22.

Saccomani, S. (2014) "Torino: una Città metropolitana di 315 comuni", *Urbanistica*, 153, forthcoming.

Torino Strategica, (2015), Torino metropoli 2025. Il III Piano strategico dell'area metropolitana di Torino, http://www.torinostrategica.it/wp-content/uploads/2015/04/Torino_Metropoli_2025_web2.pdf

TORINO...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



La città e le montagne (foto di Giacomo Chiesa)



Le borgate montane Borgata Vazon, alta Valle Susa (Foto archivio Associazione Dislivelli)

⁵ Forzando un po' le cose, potrebbe essere questa l'interpretazione del comma 4 dell'art. 7 che recita: "Il processo di formazione del Piano strategico tiene conto dei principi di copianificazione e condivisione; può essere aggiornato per zone omogenee...".

INTERVISTA

Il paesaggio collinare L'agricoltura a Pecetto (foto di Claudia Cassatella)



Lo sviluppo turistico e la storia Ingresso al palazzo di Venaria Reale (foto di Giacomo Chiesa)

36

Carlo Alberto Barbieri, Intervista a Piero Fassino, Sindaco di Torino

E' nata la città metropolitana, adesso c'è lo Statuto, state operando, cambiano i confini di Torino e cambiano anche i confini di tutte le altre città e degli altri territori della città metropolitana? La città metropolitana è una grandissima opportunità, intanto partiamo da dei dati. Dal 2010 più del 50% della popolazione mondiale vive nelle città con più di 500.000 abitanti. L'80% del PIL mondiale è prodotto dalle città che hanno più di 500.000 abitanti e mille altri dati dicono che le grandi concentrazioni metropolitane sono il motore di sviluppo. L'Italia si è data un legge che riconosce questo dato, che in realtà pre-esisteva come dato di fatto, perché l'area metropolitana torinese, come quella di Milano, come quella di Roma o Napoli non nasce con la legge, esiste da anni. Quando parliamo di grande Torino, di grande Milano, di grande Roma, di cosa parliamo, parliamo di un'area più vasta che è caratterizzata da una grande conurbazione su cui insistono più comuni che non sono più divisi da un confine amministrativo perché sono un tutt'unico. La legge riconosce questo dato di fatto, lo istituzionalizza, gli dà forza. Le città metropolitane sono inserite nella costituzione quindi hanno rango costituzionale e verranno confermate nel titolo V; e da questo punto di vista c'è proprio una grande novità. Questo cosa significa, che da ora in avanti dovremo pensare allo sviluppo, in tutte le sue dimensioni: urbanistico, sociale, culturale ed anche istituzionale; con una prospettiva del tutto nuova. Ora noi siamo abituati a comuni che sono vicini, ma che sono divisi da un confine amministrativo. Il confine sia tra comuni, sia tra nazioni, nel senso comune è un muro, è qualcosa che divide; allora proviamo a pensare invece che il confine sia una calamita, che anziché dividere unisce, e la città metropolitana consente di metter insieme, a fattor comune, politiche fondamentali per ciascuno. In parte lo abbiamo già fatto: GTT a Torino serve un bacino di utenti nel trasporto pubblico che arriva addirittura fino a Brà, copre gran parte dell'exprovincia di Torino e tutta la città metropolitana; la SMAT serve l'acqua a tutti i comuni della città metropolitana; stiamo lavorando ad unire i consorzi intercomunali di raccolta rifiuti, per avere la società metropolitana di raccolta e smaltimento dei rifiuti; pero sui servizi è tutto sommato più facile. La legge adesso ci sollecita a farlo su terreni nei quali fino ad ora non ci siamo misurati. Ne indico

e di welfare socio assistenziale; sono una politica fondamentale per i comuni, fino ad oggi ogni comune l'ha fatta per se, l'ha fatta sulla base delle proprie titolarità e dei propri confini amministrativi. D'ora in avanti dovremo cercare di fare una politica di welfare comune. Pianificazione urbanistica, la grande leva di governo di qualsiasi territorio è come pensi l'assetto urbano e come usi gli strumenti: dai piani regolatori, alle varianti, ai piani particolareggiati; per incidere. Ogni comune fino ad oggi l'ha pensato per se, dovremmo pensarlo insieme. Tra l'altro la legge lo impone. Perché la legge tra gli adempimenti fondamentali della città metropolitana prevede: piano di sviluppo, quindi un piano strategico di medio periodo, e piano territoriale, quindi spaziale. lo credo che sia una grandissima opportunità che dobbiamo cogliere, naturalmente non celo neanche le criticità. Criticità prima è che le risorse messe a disposizione delle città metropolitane sono insufficienti, però anche qui dovremmo avere un approccio innovativo. Per esempio i fondi europei dovremmo cominciare ad utilizzarli per un'area vasta e non soltanto per ogni singolo comune: il piano Juncker per finanziare le infrastrutture di grande scala è un'altra opportunità; dobbiamo aprirci come è già avvenuto sempre di più a partnership pubblico-privato, per unire a risorse pubbliche minori risorse private, e dalla somma ricavare, diciamo, il montante fondamentale per finanziare le opere e l'offerta. Un'altra criticità è la dimensione spaziale. Quando parliamo di città metropolitana ognuno di noi pensa alla all'area metropolitana, cioè a quei 45 comuni che insieme alla città di Torino costituiscono, da molti anni ormai, un unicum integrato: la conurbazione urbana di scala metropolitana. Il legislatore ha deciso, per evitare che in ogni territorio si aprisse un'infinita discussione su come perimetrare la città metropolitana, una cosa semplice, ma non priva di qualche difficoltà: cioè che il territorio della città metropolitana è il territorio dell'ex-provincia. Ora la provincia di Torino è costituita da 315 Comuni, da zone esterne che hanno storicamente una loro identità: penso all'Eporediese, la Val di Susa, il Pinerolese e la Val Chisone, il Canavese, Carmaanolese, ecc...; sono aree esterne all'area metropolitana in senso stretto e hanno anche identità, profilo, storia. Quindi gestire la città metropolitana richiederà la capacità di articolare le politiche tenendo conto delle specificità dei territori. Anche questa però è una sfida appassionante.

due. Tutti i servizi di welfare, di welfare educativo

E' evidente da quello che ci sta dicendo che il tasso di innovazione che si porta con se l'istituzione della città metropolitana deve essere molto elevato, è molto elevato e va colto ed interpretato in questo senso; quindi non può essere un cambio di nome da provincia a città metropolitana.

Si può dire Sindaco, che in qualche modo la città metropolitana non è soltanto un ente locale sotto questo profilo e in secondo luogo proprio in relazione a quei muri a cui faceva riferimento lei, se c'è un confine c'è anche un piano regolatore che sta dentro a quel confine e dunque il tema della pianificazione.

Questo sconfinare dei territori in un confine nuovo richiede forse anche l'esigenza di liberarsi del Piano regolatore, come vecchio strumento del '42, e pensare a degli strumenti nuovi da costruire, forse con la Regione anche cambiando la legge.

Certamente bisogna affermare che la città metropolitana è davvero un ente, un'istituzione nuova, non è la provincia con un altro nome. Il fatto che il territorio della città metropolitana sia il territorio dell'ex provincia può indurre questo errore, però finisce lì e dobbiamo avere la percezione e la consapevolezza che nel momento in cui l'Italia si è data la legge sulle città metropolitane non ha voluto cambiare un nome. Naturalmente come tutte le novità va costruita, va costruita dal punto di vista della sua struttura del suo funzionamento delle sue politiche, va costruita anche dal punto di vista della sua identità. Non basta che una legge istituisca un ente perché i cittadini lo riconoscano, per essere riconosciuto tu devi mettere in campo un processo che è culturale, sociale e politico. È' un lavoro in progress, appassionante, ripeto si tratta di costruire una nuova istituzione con la forza ed il coraggio innovativo che richiedono una nuova istituzione. ed anche la consapevolezza che la si costruirà via via, per approssimazioni successive e con pazienza. La città metropolitana come la vogliamo/ vorremmo, non c'è nel primo giorno in cui nasce, ci sarà e dipenderà da come noi sapremo costruirla. Le città metropolitane sono da un lato un ente amministrativo, dall'altro sono però un'istituzione che ha un impatto non solo locale, ma nazionale e sovra nazionale. In tutto il mondo le città metropolitane sono il motore di sviluppo delle loro nazioni. Ho visto in questi giorni un'interessante ricerca che dimostra, cifre alla mano, come in tutto il modo il tasso di sviluppo della città metropolitana è mediamente più alto del tasso di sviluppo della nazione a cui quella città appartiene; cioè la città metropolitana è un driver, è un traino, tira. Nel momento in cui demandiamo le città metropolitane anche in Italia a questa funzione, come è in Cina, negli Stati Uniti, in Francia, in Germania o in Inghilterra, beh dobbiamo dotarle di forza e titolarità. Faccio un esempio: è evidente che se le città metropolitane devono diventare il motore fondamentale di sviluppo, il rapporto con l'Unione Europea, a partire dai fondi europei, dalla loro programmazione, dalla

loro gestione, dovrà essere diretto. C'è un portafoglio che è il PON Metro, che è un portafoglio che ha pochi soldi e bisogna mettercene di più, però è l'inizio, il PON Metro è destinato direttamente alle città ed in particolare alle città metropolitane, come dice lo stesso nome, e questa è l'apertura di una strada. Questo vale anche nel rapporto con lo Stato. Nel momento in cui la città metropolitana deve assumere un rilievo così grande, è evidente che una serie di finanziamenti che lo Stato eroga al sistema degli enti locali bisogna che arrivi direttamente alle città metropolitane, non passando per l'intermediazione di altri enti: per esempio la Regione, penso ai finanziamenti per il trasporto pubblico locale.

Ecco quindi c'è da reinventare la relazione tra sistema del potere locale, Regioni, Stato e Europa, alla luce del fatto che la città metropolitana è pensata fin dall'inizio per essere un motore di sviluppo, un fattore dinamico, un fattore di innovazione e quindi un punto di forza e non semplicemente una razionalizzazione dell'esistente. Naturalmente questo significa innovare anche gli strumenti; è ormai in corso da qualche anno il dibattito sull' attualità, validità e congruità degli strumenti con cui i governi hanno gestito molte delle loro politiche fin qui: per esempio il piano regolatore. E' un dibattito aperto, tutti avvertiamo ovviamente un'esigenza chiara che, almeno da parte mia non è in discussione, qualsiasi politica ha bisogno di regole, e una politica di pianificazione urbanistica e di trasformazione urbana ha bisogno di regole che siano fonte di certezza del diritto, di trasparenza e di efficacia. Proprio perché occorre tenere insieme trasparenza, efficacia e certezza del diritto, bisogna chiedersi, naturalmente, se gli strumenti via via nel tempo si sono adeguati a questi tre obiettivi, perché non c'è nulla che rimane immutabile, neanche gli strumenti urbanistici o gli strumenti con cui governo un comune: ogni cosa deve essere adeguata al tempo in cui vive. I piani regolatori sono stati uno strumento efficacissimo in una società che era molto più lenta, era una società che viveva nel tempo differito. Oggi viviamo in tempo reale e tutto deve avvenire in tempo reale, ma questo non vale solo per i piani regolatori, ma per tutto il tema della legislazione e per gli strumenti di bilancio: cioè come la strumentazione, che deve esserci e affermare delle regole, deve anche essere capace di stare nel tempo della società, perché una società abituata a vivere in un tempo non accetta che gli strumenti che la regolano siano più lenti; e a quel punto anche quello diventa terreno di una crisi di credibilità delle istituzioni e della politica, perchè se l'istituzione e la politica arrivano sempre dopo è evidente che questo non viene percepito dai cittadini come utile e accettabile. Poi bisogna fare un dibattito, che è in corso, e anche avere un coraggio di innovazione degli strumenti; io ricordo che 30 anni fa le varianti erano un fatto assolutamente eccezionale. Oggi praticamente tutte le

trasformazioni urbane, dentro una cornice di piano regolatore, avvengono attraverso varianti.

Un'ultima domanda al sindaco Piero Fassino, che è sindaco della città e della città metropolitana. Tu ritieni che essere questa figura coincidente, straordinariamente coincidente, sia un'opportunità o una minaccia?

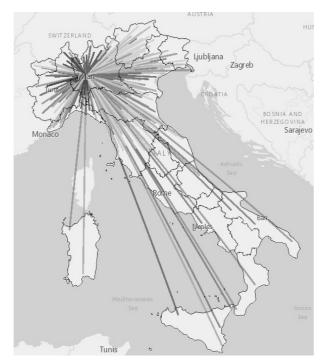
lo penso che sia un'opportunità e, prescindiamo da Torino se no uno può pensare che c'è un interesse personale. Milano ha la città metropolitana e ha la città capoluogo, la legge stabilisce che il sindaco di Milano è il sindaco della città metropolitana; c'è qualcuno che ragionevolmente pensa che se il sindaco della città metropolitana di Milano non è il sindaco di Milano ma è di Cinisello Balsamo o di Corsico, la città metropolitana è più forte? E' evidente di no. C'è qualcuno che ragionevolmente pensa che se il sindaco della città metropolitana di Roma è il sindaco di Mentana o di Civitavecchia, la città metropolitana sarà più forte? No. Quindi il legislatore secondo me ha fatto una scelta saggia, la coincidenza è proprio finalizzata a garantire forza e, semmai, carica sul sindaco della città capoluogo. La città metropolitana, così come la nostra legge la prevede, è una città di città. I comuni, soprattutto i più piccoli e i più esterni, hanno vissuto l'istituzione della città metropolitana come un'istituzione che ali avrebbe sottratto qualche cosa. Ora, la città metropolitana ai comuni non sottrae nulla, perché i bilanci sono separati, la città metropolitana avrà le sue risorse e i comuni avranno le loro, sulla base di quanto definito dalla legge. La struttura amministrativa è separata perché la città metropolitana ha la sua struttura; in partenza eredita quella della provincia e in seguito la innoverà, mentre i comuni hanno la loro struttura. Le competenze sono separate, quindi semmai aggiunge, nel senso che la città metropolitana è un valore aggiunto che, senza toccare le competenze e le risorse di ciascuno, consente, sollecita e per certi versi obbliga nel momento in cui elegge, a fare politiche comuni e a darsi quindi strategie comuni sulla base di un principio molto semplice: se i problemi sono comuni è giusto/opportuno cercare soluzioni insieme. E quindi questo è l'impianto, e il fatto che il Sindaco della città metropolitana sia il Sindaco del capoluogo non riduce la funzione o il ruolo degli altri Sindaci, ma carica semmai sul sindaco di Milano, di Roma o di Torino o di Napoli, la responsabilità di pensare e uniformare la politica del capoluogo insieme a tutti ali altri comuni.

Testo estratto dall'intervista video realizzata da Carlo Alberto Barbieri

CARLO ALBERTO BARBIERI
Presidente INU Piemonte e Valle d'Aosta



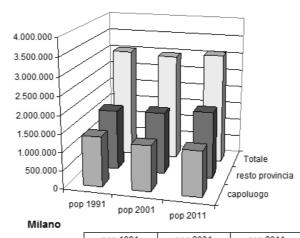
Ljubljana Zagreb Lightjana Zagreb Rone Rome Mediterrane an Sea Jones Saraje Tunis



2011

2001

calo 91-01/calo 01-11 crescita 91-01/calo 01-11 calo 91-01/crescita 01-11 crescita 91-01/crescita 01-11



		pop 1991	pop 2001	pop 2011
	■ capoluogo	1.369.231	1.256.211	1.242.123
	■ resto provincia	1.678.893	1.719.426	1.837.710
	□Totale	3.048.124	2.975.637	3.079.833

Il caso della Città metropolitana di Milano

DARIO CORVI E PIERLUIGI NOBILE

Prima della Città metropolitana

Nel caso di Milano non si può parlare della istituzione della Città Metropolitana, avvenuta il 1 gennaio 2015 come previsto dalla L.n. 56/2014, senza raccontare la storia che precede questa nascita. Una storia, che non si vuole dire unica in Italia, ma certamente caratterizzata da una forte specificità.

Bisogna risalire alla fine degli anni Cinquanta e, in particolare al Decreto del Ministro Togni del 1959, che istituiva il Piano Intercomunale Milanese (Pim), riconoscendo l'esigenza di affrontare il tema del governo del territorio della città di Milano in forma non avulsa dal suo contesto territoriale, ma con il coinvolgimento degli enti locali circostanti. I Comuni individuati dal Decreto erano 35, ma in seguito, dopo un confronto politico/culturale molto intenso e attraverso un'autonoma e volontaria adesione, si giunse a costituire un'Assemblea dei Sindaci del Pim, in rappresentanza di oltre 90 Comuni.

L'esperienza del Pim portò alla produzione di diverse proposte di piano (1963 modello "turbina"; 1967 Progetto Generale di Piano, 1975 e 1982 proposte di Piano Territoriale Comprensoriale), ed ebbe il merito di permeare in modo profondo la cultura politica amministrativa dell'area milanese in tema di urbanistica territoriale, infrastrutture, ambiente, e di rafforzare l'intercomunalità. In seguito questa esperienza, ancor oggi operante (www. pim.mi.it) quale struttura tecnica di servizio alle realtà amministrative locali e agli enti territoriali (Provincia di Milano e, dal 2009, Provincia di Monza e della Brianza, "distaccata" da quella di Milano) venne "superata" a seguito dell'entrata in vigore della L. 142 del 1990 che attribuiva alle Province compiti di governo del territorio e, prevedeva per la prima volta la Città Metropolitana.

Per dare concreta attuazione al mandato di forma-

zione delle città metropolitane si sono dovute però attendere le condizioni create da una stagione di concomitante crisi economica e insorgente spinta antipolitica. L'istituzione quindi avviene non come momento alto e propulsivo favorevole al ridisegno dell'assetto istituzionale, ma, piuttosto in una fase di debolezza e da una posizione di difesa, per non dire di arretramento dell'azione pubblica. Non va infatti scordato che la L.n. 56/2014 è stata approvata alla fine dal Governo Renzi, dopo diversi tentativi e aggiustamenti avviati dai Governi Monti e, in seguito, Letta, a fronte dell'impellente esigenza di ridurre i costi della politica e di correggere l'assetto istituzionale, per eliminare strutture amministrative in molti casi effettivamente ridondanti o comunque causa di appesantimento burocratico.

Caratteri della Città metropolitana

La Città metropolitana, in questa fase nasce come ente di secondo livello, retto dal Sindaco della città capoluogo, che assume il ruolo di Sindaco metropolitano, con un impegno di lavoro gratuito, così come avviene per gli eletti nel Consiglio metropolitano, votati dai rappresentanti amministrativi (Sindaci e consiglieri) dei Comuni facenti parte della Città metropolitana. Nel caso di Milano la Città metropolitana ha un Consiglio composto da 24 componenti in rappresentanza di 134 Comuni.

Il confine della Città metropolitana di Milano, stabilito dalla L.n. 56/14, è disegnato su quello della ex provincia di Milano. Le sue caratteristiche salienti sono: 3.176.180 abitanti, di cui poco più di 1/3 residenti nel capoluogo; densità abitativa 2.016 ab/kmg.; 1.853.077 addetti alle imprese attive pari a circa 288.000; superficie territoriale complessiva 1.575 kmq, di cui poco meno del 60% non antropizzata (53% compresa in parchi ed aree protette). E' bene però evidenziare che questo confine racchiude un territorio che non necessariamente contiene la complessità delle relazioni che si ritiene configurino l'area vasta della regione urbana milanese, ma queste sono le condizione date e quindi da qui si deve partire e lavorare per l'affermazione del significato e del ruolo dell'area metropolitana.

Dibattito sulla Città metropolitana

Il dibattito/confronto che si è registrato nel territorio milanese sulla istituzione della Città metropolitana, e che ha interessato parte dei rappresentanti della politica, del mondo culturale, delle associazioni sociali e di categorie imprenditoriali, professionali, sindacali, è risultato un dibattito non ampio, forse perché la materia non assume il fascino di più intriganti e gridati scandali amministrativi.

Le occasioni di confronto non sono certo manca-

43

te¹, così come gli strumenti di conoscenza messi a disposizione da parte pubblica, in particolare da parte del Comune di Milano e della Provincia di Milano, durante la fase non breve che ha preceduto l'approvazione della L.n. 56/14. Il Comune di Milano aveva infatti avviato il progetto "Milano Città Metropolitana", con delega all'assessore Daniela Benelli. Un progetto, nel quale erano state coinvolte le Università Milanesi e Agenzie pubbliche, che aveva lo scopo di prevedere azioni preparatorie di accompagnamento alla nascita della nuova istituzione, fornendo basi conoscitive² a sostegno di una discussione consapevole tra i diversi attori coinvolti (stakeolders - cittadini), con riferimento alle competenze ed ai compiti da assumere da parte della Città metropolitana, anche in vista della definizione dello Statuto.³

Organizzazione della Città metropolitana

Rispetto alle prime scadenze fissate dalla Legge va sottolineato l'impegno a garantirne il rispetto. Il primo compito svolto è stato quello dell'elezione del Consiglio metropolitano da parte di una platea di poco più di 2.000 elettori (Sindaci e Consiglieri comunali), che alla fine di settembre 2014 hanno votato per i 24 rappresentanti al Consiglio stesso. Da subito gli eletti hanno affrontato il lavoro di elaborazione dello Statuto che, anche in ragione del lavoro preparatorio cui si è fatto prima cenno, ha reso possibile la sua approvazione, da parte della Conferenza metropolitana dei Sindaci⁴, entro il 31 dicembre 2014.

Sotto il profilo dell'organizzazione per lo svolgimento delle funzioni, in questa prima fase caratterizzata dalla concomitanza di situazioni: incertezze circa le competenze, complessità nel passaggio di consegna tra l'ente provincia e la città metropolitana, scarsità di risorse economiche, il Sindaco metropolitano ha previsto di avvalersi del contributo del Consiglio assegnando a diversi componenti la delega sulle materie/competenze più definite per consentire di affrontare i diversi compiti operativi. In questo quadro sono state attribuite a dieci consiglieri le diverse materie in capo alla Città metropolitana, tra le quali quelle di maggiore attinenza al governo del territorio sono: Piano Strategico Triennale del Territorio Metropolitano; Pianificazio-

ne territoriale generale e paesistico - ambientale; Mobilità e viabilità; Servizi pubblici di interesse generale in ambito metropolitano; Ambiente, agricoltura, parchi di interesse metropolitano, Parco Agricolo Sud Milano; Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

Pianificazione della Città metropolitana

Centrando l'attenzione sul tema della pianificazione, in ragione della scadenza fissata dalla L.n. 56/14 relativa all'approvazione entro il primo anno del Piano Strategico è da segnalare la deliberazione del Consiglio Metropolitano dell'aprile 2015 che stabilisce le linee di indirizzo per la predisposizione dello stesso Piano Strategico per il triennio 2016/2018. Si prova a identificare uno stile di pianificazione strategica milanese, anche alla luce di insegnamenti provenienti dalle esperienze italiane ed estere. Si ipotizza un processo unitario, articolato su una duplice dimensione: il Piano Strategico triennale del territorio metropolitano, come strumento dal valore istituzionale/amministrativo, e un'Agenda strategica, intesa come modalità sussidiaria, al contempo processo e insieme di prodotti, dal carattere flessibile e progettuale/ operativo.

Il Piano Strategico costituisce "qualcosa in più" dell'Agenda, in quanto integra i contenuti amministrativi e i requisiti operativi utili a indirizzare l'azione dell'Ente e dei Comuni e, al contempo, rappresenta anche "qualcosa in meno" dell'Agenda, che può infatti avere una diversa articolazione di tempi (oltre l'orizzonte dei tre anni previsto dalla normativa), di spazialità (lavorando ad agende locali e, al contempo, costruendo accordi con soggetti esterni ai ristretti confini della Città metropolitana), di attori e contenuti (includendo politiche e progetti di una varietà di attori pubblici e privati e non solo di Enti locali).

Il processo di costruzione del Piano Strategico metropolitano milanese si propone articolato in quattro fasi principali:

- innesco, programmazione e avvio del processo con la predisposizione di un "Manifesto del Piano Strategico";
- inventario di posizioni e prospettive, con la messa a punto di uno schema di Agenda strategica, corredato da un Atlante di progetti e azioni;
- costruzione tecnico-politica della proposta di Piano Strategico, con la definizione di contenuti amministrativi e operativi, e sviluppo definitivo dell'Agenda, in grado di far selezione dei progetti - con le relative scelte d'investimento - e di individuare la rete degli attori coinvolti;
- approvazione del Piano Strategico, attraverso il percorso politico-istituzionale previsto dalla nor-

mativa e dallo Statuto della Città metropolitana.

Ogni fase dovrà esser sostenuta da idonee strutture di service tecnico e accompagnata da forme di comunicazione e partecipazione. Si tratta dunque di un processo inclusivo che dovrà vedere protagonisti attivi un numero elevato di attori: istituzioni (Comuni in primis, Enti locali "esterni", Regione, ecc.), autonomie funzionali (CCIAA, Università, ecc.), rappresentanze economico-sociali (imprese, società pubbliche, lavoratori, terzo settore, ecc.), cittadini, chiamati a sviluppare idee e contributi operativi già in fase di costruzione del Piano, alimentando così gli istituti di partecipazione statutariamente previsti, in primo luogo il Forum metropolitano.

Il processo di pianificazione non si concluderà con l'approvazione del Piano. Cruciale sarà l'attivazione di specifici tavoli di lavoro, utili per alimentare cantieri di politiche e progetti, chiamati a negoziare, tra la varietà dei soggetti in campo, interessi sociali e territoriali, temperandoli rispetto all'interesse pubblico generale/metropolitano.

Le diverse fasi del processo di pianificazione dovranno infine essere opportunamente monitorate, in modo da ottenere feed-back utili a orientare le azioni di aggiornamento del processo di pianificazione.

Riguardo infine al Piano Territoriale Metropolitano, al momento si fa riferimento al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (approvato nel 2014), così come detto nello Statuto (art. 67) rinviando all'adeguamento della Legge Regionale 12/05 di Governo del territorio per la definizione delle disposizioni sui contenuti, pur se nello stesso Statuto vengono avanzati orientamenti in merito ai campi d'azione.

DARIO CORVI E PIERLUIGI NOBILE INU Lombardia

¹ Diverse sono state le iniziative promosse a partire dalla fase di prima impostazione della Legge 56/14, cui l'INU Lombardia ha dato il proprio contributo organizzando due specifici incontri ("Milano Città Metropolitana opportunità e problemi per il governo del territorio" 20 marzo 2013; "Città metropolitana e governo del territorio" 17 settembre 2014)

² *Cfr.* Dossier tematico/territoriali Comune di Milano, Assessorato all'Area Metropolitana, a cura del Centro Studi PIM - giugno 2014 3 *Cfr.* Urbanistica Informazioni n 245/246 sett. dicembre 2012 - "Milano:prove di governo metropolitano" a cura di Dario Corvi e

⁴ *Cfr.* BURL serie avvisi e Concorsi n. 2 del 07/01/2015 Regione Lombardia

MILANO...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Parco Agricolo Sud Milano - Coesistenza di attività agricole in ambito urbano



Milano notturna dallo spazio



Sesto Ulteriano



Milano Porta Garibaldi, una nuova immagine della città



Asse Nuova Vigevanese: strada mercato



I Navigli, la città e il territorio - Una conca lungo il Naviglio di Bereguardo

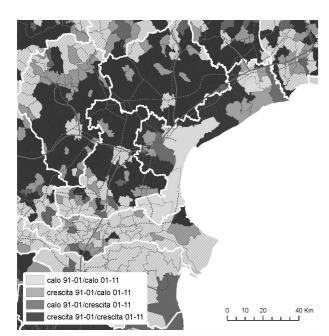


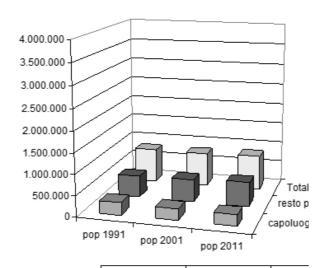
Ljubljana Zagreb Ljubljana Zagreb Rome Mediterranean Sea Tunis



2011

2001





Venezia	pop 1991	pop 2001	pop
■ capoluogo	298.532	271.073	261
■ roeto provincia	521 520	528 512	5.05

La dimensione Metropolitana di Venezia

FRANCESCO SBETTI

Il nuovo orizzonte per la città metropolitana di Venezia

Fino dagli anni '60 il tema del governo metropolitano è stato al centro di molti studi e dibattiti, basti ricordare la Rivista Veneta, l'Irsev, e poi Muscarà, Costa, Turra e altri. Dibattito che si è intrecciato da un lato con la volontà e le scelte regionali di riconoscere e affermare il carattere policentrico del sistema insediativo Veneto, da contrapporre alle ipotesi di concentrazione metropolitana, dall'altra con il progressivo affermarsi negli anni Settanta e Ottanta di un processo di diffusione insediativa residenziale e imprenditoriale che è stato definito e interpretato in termini economici come "modello Veneto" e in termini territoriali come "città diffusa".

Più recentemente il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento riconosce il sistema metropolitano centrale. "La scelta di riconoscere in questo modo il territorio metropolitano definito dall'asse centrale dove sono insediate le maggiori città e le funzioni di eccellenza del Veneto, deriva dalla consapevolezza che siamo in presenza di dinamiche e tendenze competitive e cooperative che richiedono una visione progettuale di prospettiva. Si tratta, comunque, di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei territori e che per rispondere ai problemi ed alle sfide competitive servono "geografie variabili" in ragione dei problemi da governare: ambientali, territoriali, economici, infrastrutturali e della mobilità".

L'esperienza maturata a Venezia con lo studio dell'OECD /OCSE Territorial Reviews Rapporto su Venezia Metropoli¹ dove si individua la città-regione di Venezia, costituita in prima approssimazione come la somma delle provincie di Padova, Venezia e Treviso, area in grado di competere con le maggiori città metropolitane dell'Europa e dell'OECD, ha consentito di far maturare la consapevolezza che per continuare a competere sia necessario "dare all'agenda economica ed ambientale un carattere metropolitano".

Con una popolazione di 2.6 milioni la City Region Venezia comprende tre importanti province che si completano a vicenda da un punto di vista economico, e che hanno prosperato attraverso un certo modello di imprenditorialità. Circa il 2% della popolazione totale della città-regione vive nel centro storico di Venezia, che si presenta come una delle principali mete turistiche del mondo. Padova si è specializzata in attività knowledge-intensive, mentre Treviso nelle attività manifatturiere. Nella sua totalità, quest'area è diventata un esempio nel campo dello sviluppo economico: in riferimento ai suoi distretti industriali e al coinvolgimento delle piccole e medie imprese si è spesso usata l'espressione "miracolo Veneto" o modello della "Terza Italia". Il successo di questo modello è stato alimentato da una strategia orientata all'export. La City Region Venezia da sola rappresenta circa un quarto dell'export nazionale e più del 40% dei prodotti di lusso venduti all'estero.

La particolarità di Venezia conferisce alla City Region un'identità precisa e un'immediata riconoscibilità internazionale; tuttavia non può essere considerata propriamente un "centro" che raccoglie professionisti e concentra servizi avanzati per la City Region. Senza un vero e proprio centro, la City Region potrebbe non riuscire a creare uno spazio per il passaggio delle idee tra settori diversi. I centri infatti tendono a facilitare la produzione e l'uso della conoscenza tecnica e organizzativa. Più sono ridotti i costi dei trasporti intra-urbani, maggiore è il potenziale numero di gruppi che interagiscono tra loro e maggiore è la diffusione della conoscenza, così come l'interazione diretta tra i lavoratori. Come risposta a questa criticità risulta indispensabile dare forma a un sistema metropolitano più sinergico

Potenziare la connettività può infatti portare ad un modello insediativo più efficace e aiuta a creare un centro capace di sfruttare gli effetti di rete delle aziende nella City Region Venezia. Mentre i distretti industriali traggono beneficio dal fatto di essere collocati in città piccole, il settore dei servizi potrebbe avere bisogno di un centro per raccogliere professionisti. Mestre, un centro abitato collocato sulla terraferma e che fa parte del comune di Venezia, potrebbe fungere da fulcro e da via di accesso al Nordest. Grazie alla sua posizione e a un numero consistente di abitanti, Mestre potrebbe divenire il fulcro di una metropoli più grande. I tentativi possono approfittare dello spazio a disposizione per un nuovo sviluppo di Mestre, in particolare le aree dismesse e gli spazi edificabili, ora disponibi-

¹ OECD, edizione Italiana a cura di Lucia Bartoli Valeri e Francesco Sbetti, Territorial Reviews Rapporto su Venezia, Marsilio Venezia2010

li per un riutilizzo. Nuove aree di sviluppo urbano potrebbero beneficiare della posizione di Mestre come fulcro del Sistema Ferroviario Metropolitano Regionale.

Dinamiche socioeconomiche e confini amministrativi

Studi recenti: primo rapporto dell'Osservatorio Metropolitano (OSME)², presentano analisi incentrate nel far emergere, attraverso dati tradizionali e innovativi, come il territorio dell'area metropolitana veneziana esprima dinamiche, tendenze e anche modelli di *governance* che vanno oltre i confini dei diversi territori provinciali, incrociando nuove geografie da studiare attentamente anche sotto il profilo giuridico amministrativo.

I modelli funzionali pongono con sempre maggior forza il tema del governo metropolitano. E lo pongono maggiormente quando anziché alle sole dotazioni (pesi e risorse) si guarda alle relazioni dinamiche, siano esse riferite alla popolazione che alle imprese.

Il Rapporto rileva un quadro dell'area metropolitana asimmetrico con punti di forza e punti di debolezza settoriali e territoriali, che proprio per queste ragioni richiedono un livello di governo complesso e articolato. Un governo dell'area metropolitana che per singoli servizi e singoli ambiti esiste già, un governo a geometria variabile che è indice di una realtà territoriale in grado di governare i processi a scala vasta.

L'ipotesi di costruzione della città metropolitana di Venezia incrocia due percorsi: il processo istituzionale e la sua concreta necessità di misurarsi con i perimetri del governo amministrativo; i processi dell'economia e del sociale che agiscono e procedono attraverso sistemi di relazioni funzionali.

L'analisi delle forme di governo e governance attivata nell'area metropolitana attraverso l'applicazione delle norme che prevedono la gestione di ambiti, infrastrutture e servizi con l'attivazione di accordi, che possiamo definire spontanei, evidenziano un significativo e interessante sistema di interrelazioni di natura amministrativa, economica e sociale. Un governo, a geografia variabile, dell'area metropolitana esiste già. Di questo abbiamo ulteriore conferma dall'esistenza di società di servizi (gestione sistema idrico, sistema dei trasporti, raccolta e gestione dei rifiuti) che governano in modo trasversale in molti territori delle province di Venezia, Padova e Treviso. Il quadro che emerge dalla lettura di:

- delle associazioni di comuni per gestire funzioni e servizi;
- del governo di servizi promosso da Enti territoriali sovraordinati;

 delle strutture societarie e partecipazione per la gestione dei servizi;

restituisce una realtà territoriale capace di governare i processi che trovano sviluppo in questa specifica area che non coincide con i limiti amministrativi esistenti, pur coinvolti negli stessi processi.

Una lettura di sintesi nella forma di un progetto

Il governo del territorio in questi anni si è limitato a piccoli scontri su qualche progetto speculativo, che poi fatica a venire realizzato o si è limitato alla ostinata difesa dell'esistente, non affrontando invece il terreno sul quale progettare il futuro non solo urbanistico, ma anche culturale, economico e sociale. La città metropolitana assume il significato di rilanciare ad una scala più grande la questione della trasformazione del sistema affrontando il tema della mobilità, dell'organizzazione produttiva, la qualità dei servizi all'impresa e alla persona nel rispetto dell'ambiente.

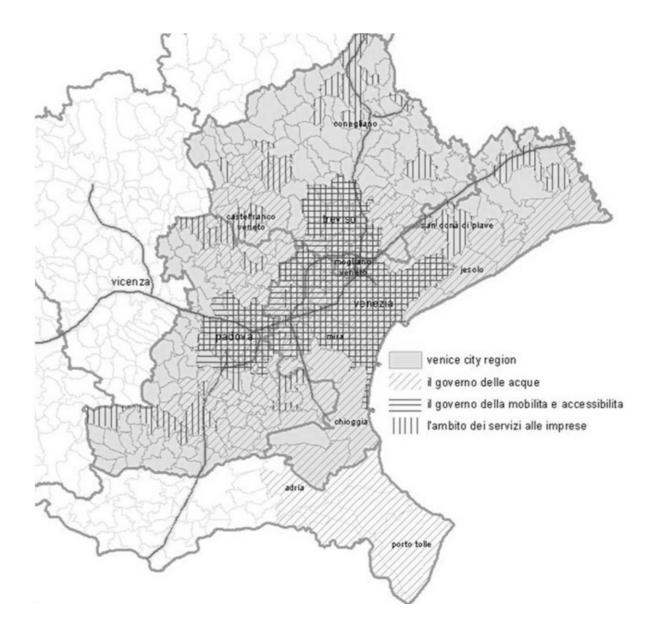
Le condizioni legate alle dinamiche in atto ci pongono nella prospettiva di superare difficoltà incontrate nella costruzione delle città metropolitane attraverso una operazione puramente amministrativa, affrontando invece la necessità di sviluppo contemporaneamente globale e locale connessa con la competitività dei sistemi urbani nell'ambito dell'Unione Europea. Ci troviamo comunque nella necessità di utilizzare la legge valorizzando, attraverso lo Stauto, il concetto di adesione cooperativa e volontaria, ma per fare questo risulta necessario sviluppare una visione strategica da implementare, producendo quadri di riferimento condivisi che registrino i termini dell'accordo di volta in volta raggiungibile, superando quindi un approccio piramidale delle decisioni.

La città metropolitana di Venezia (che solo ora prende avvio dopo un anno di gestione commissariale subentrata in seguito alle dimissioni del Sindaco conseguiti a processi legati alla costruzione del MOSE) non ha precisi confini geografici: essa ha oggi soltanto una forma geopolitica definita dai confini amministrativi dell'ex Provincia di Venezia. La scelta di considerare il territorio di tutte e tre le province deriva dalla consapevolezza che è attualmente in corso uno sforzo di delimitazione del territorio e che comunque si tratta di un processo di governance piuttosto che solo di governo dei perimetri. Le tre province rappresentano troppo e nello stesso tempo troppo poco. Infatti alcuni comuni sono esterni al nucleo metropolitano e gravitano più verso altre aree che non verso la città metropolitana. Si tratta della pedemontana (Bassano-Castelfranco-Conegliano) e della bassa pianura padovana (Este-Montagnana).

Alternativamente in alcune aree confinanti con le tre Province si è definita una forte relazione con il nucleo metropolitano, a sud nell'area intorno al comune di Adria (appartenente alla Provincia di Rovigo) e ad est intorno al comune di Pordenone (appartenente addirittura ad una altra Regione, quella del Friuli-Venezia Giulia).

Una ipotesi di lavoro può andare dunque nella direzione della individuazione di un ambito che comprenda i territori che la scala metropolitana impone di affrontare: la City Region dell'OCSE che rappresenta la dimensione per la competizione internazionale; il governo delle acque che per Venezia significa attuare processi ad una scala capace di affrontare il cambiamento climatico, l'erosione, l'innalzamento del livello delle acque, l'aumento delle temperature e l'inquinamento delle acque; il governo della mobilità, attraverso la costruzione di una rete di trasporti metropolitana e una riduzione della dispersione dei centri urbani; i servizi a rete e i servizi avanzati.

FRANCESCO SBETTI INU Veneto



² AAVV Venezia metropoli Osservatorio metropolitano (OSME) Primo rapporto, Fondazione Venezia 2000, Venezia 2012

VENEZIA..UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Passante di Mestre disegna la nuova geografia della città metropolitana



Venezia prima di Venezia, il nuovo museo archeologico di Altino



Marghera aree dismesse e rigenerazione urbana



Venezia, laguna e grandi navi



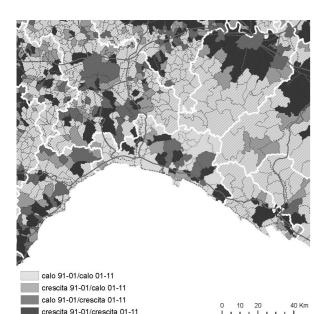
Veneto orientale, i vigneti

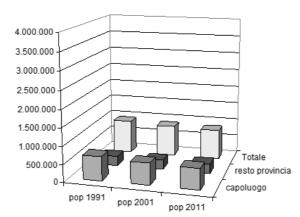


Ljubljana Zagreb Wijan Roatia Bosnia And Herzegovina Sarajevo Rome Mediterranean Sea Tunis



2001





Genova	pop 1991	pop 2001	pop 2011
■ capoluogo	678.771	610.307	586.180
■ resto provincia	272.078	267.775	269.654
□Totale	950.849	878.082	855.834

GENOVA CITTÀ METROPOLITANA

ANDREA PASETTI

Com'era logico attendersi, ogni Città metropolitana, istituita direttamente dalla legge 56/2014, sta seguendo un proprio percorso organizzativo, con tempi e procedure differenziate.

La disomogeneità non è necessariamente un dato negativo, ma rivela semplicemente da una parte le concrete condizioni di agibilità locale nel perseguire gli obiettivi della riforma indicati dalla legge "Delrio" e dall'altra la necessità che gli attori locali maturino, con il tempo che ci vuole, il sufficiente grado di convinzione per rendere operative le rilevanti novità introdotte dalla legge, novità che sono in grado di generare consistenti e positivi cambiamenti in particolare per le funzioni di governo del territorio.

Per quanto riguarda la situazione dell'area metropolitana genovese, si è registrato un significativo cambio di rotta: mentre nella prima fase del DDL Monti gli Amministratori dei Comuni dell'area del Tigullio esprimevano una certa resistenza al disegno di integrazione metropolitana, successivamente, forse anche per il timore di ritrovarsi emarginati nelle "nuove Province" depauperate di ogni potere di intervento e con un destino quanto mai incerto, hanno percepito i vantaggi del nuovo Ente ed hanno partecipato attivamente alla sua costruzione fino ad esercitare ruoli di rilievo nel Consiglio metropolitano.

Da questa decisione e dalla positiva assunzione di responsabilità del Sindaco metropolitano che, pur dovendo affrontare ordinarie e straordinarie difficoltà nella gestione del Comune di Genova, si è fatto carico di promuovere la formazione del nuovo Ente, hanno preso avvio le procedure previste dalla legge che sono state puntualmente rispettate: a settembre 2014 si sono svolte le elezioni del Consiglio metropolitano, lo Statuto è stato approvato a dicembre 2014 (poi integrato e migliorato in

particolare sui temi della pianificazione strategica e territoriale), dal 1 gennaio 2015 è iniziato il concreto esercizio dell'attività amministrativa anche per funzioni rilevanti di pianificazione territoriale. Anche da parte della Regione Liguria, forse sulla spinta delle scadenze elettorali, sono stati approvati atti rilevanti: la modifica della legge urbanistica regionale, con il recepimento dei contenuti della legge 56/2014, e la legge sulla definizione delle deleghe per le funzioni non fondamentali, la cui attuazione però decorrerà dal 1 luglio 2015. In realtà questi provvedimenti, che comunque consentono al nuovo Ente di muovere i primi passi, esprimono la forte volontà accentratrice dell'Amministrazione regionale che tende a concepire la Città metropolitana come "una Provincia con un altro nome" e quindi come un soggetto subordinato e non, come dovrebbe essere, come un nuovo forte interlocutore per lo sviluppo del territorio.

L'atteggiamento del mondo disciplinare e professionale nell'area genovese rispetto alle funzioni di pianificazione della Città metropolitana si è caratterizzato inizialmente per una certa disattenzione alle novità introdotte dalla legge 56/2014, forse anche per la contemporanea formazione di importanti progetti di pianificazione urbanistica e territoriale: non solo delle Città di Genova e di Chiavari (per citare le più significative), ma anche della Regione Liguria, con il proprio Ptr (concepito come una sorta di grande Piano regolatore o programma di fabbricazione di tutti i Comuni liguri) e dell'Autorità portuale di Genova, con il proprio Piano regolatore (per la definizione dell'assetto del waterfront urbano è stata prodotta negli ultimi tempi anche una nuova proposta dell'architetto Renzo Piano), tutti strumenti che, con le loro luci e ombre, hanno occupato la scena del dibattito senza lasciare molto spazio alle novità della pianificazione metropolitana.

A fronte di questa generale disattenzione si devono però segnalare alcune iniziative delle strutture funzionali della Provincia di Genova, poi diventate metropolitane, insieme alla Sezione ligure dell'I-NU, all'Università, all'Ordine degli Architetti, che hanno promosso in diverse sedi dibattiti pubblici e corsi di formazione professionale sui temi della pianificazione di area vasta. Altre iniziative degli stessi soggetti hanno riguardato i contenuti del Ptr e della nuova legge urbanistica regionale. Queste attività hanno certamente contribuito a diffondere una maggiore conoscenza delle funzioni di governo del territorio che le Città metropolitane devono esercitare, anche a confronto con le città europee, e a stimolare una nuova attenzione.

Un segnale di maggiore consapevolezza del ruolo della pianificazione territoriale e strategica della Città metropolitana genovese è giunto quando i Consiglieri metropolitani hanno deciso di aggiornare lo Statuto nel marzo 2015, solo tre mesi dopo la sua prima approvazione. Si sono volute introdurre, tra gli altri, i seguenti emendamenti integrativi

59

58 r

per la migliore specificazione: sia delle finalità dell'azione della CM: "L'azione della Città metropolitana è finalizzata all'accrescimento dei valori identitari, socioeconomici, culturali, paesaggistici e ambientali, al conseguimento di migliori condizioni di vita e di maggiore sicurezza delle comunità e dei singoli rispetto ai rischi idrogeologici, anche con riguardo alle nuove esigenze di integrazione sociale e di adattamento ai cambiamenti climatici, mirando quindi ad incrementare la resilienza dell'intera area metropolitana", sia della pianificazione strategica: "Il piano strategico del territorio e della comunità metropolitana costituisce, alla luce delle previsioni delle linee programmatiche del Sindaco Metropolitano, l'atto fondamentale di indirizzo dell'azione della Città Metropolitana", sia della pianificazione territoriale: "Il piano territoriale metropolitano persegue l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, orientato al potenziamento e alla valorizzazione delle reti infrastrutturali e dei sistemi di mobilità pubblica, alla rigenerazione dei tessuti edificati, al potenziamento e alla riqualificazione dei servizi e degli spazi pubblici, alla costruzione della rete ecologica metropolitana, alla valorizzazione e tutela del sistema agricolo, dei suoli liberi e dei beni paesistici. In particolare, il piano territoriale metropolitano, in linea con le indicazioni comunitarie, considera il suolo una risorsa finita e irriproducibile; in base a tale principio orienta le proprie politiche territoriali".

Il successivo passaggio, che pone la Città metropolitana di Genova in posizione di apripista per le altre Città italiane è stato l'avvio del Piano Territoriale Generale. Il Consiglio metropolitano, con deliberazione n. 14 del 22 aprile 2015 ha approvato le linee guida per la predisposizione del piano ed ha altresì deciso di promuovere incontri nelle tre principali aree dell'ambito metropolitano per condividere ed approfondire le linee proposte. Le linee guida sono sintetizzate in un documento che illustra dieci idee e dieci regole per la formazione del piano. Questo documento raccoglie i frutti del percorso di pianificazione attuato dalla Provincia di Genova che, nelle sue ultime fasi, aveva prodotto un progetto di aggiornamento generale del proprio Ptc, denominato Ptcp 2020 ed uno specifico progetto di variante sui "Sistemi Territoriali Strategici", con il quale si intendeva connettere la pianificazione territoriale di area vasta alla programmazione dei fondi strutturali 2014 - 2020.

Dai tre incontri programmati per l'approfondimento delle linee guida sono emerse indicazioni interessanti da parte sia delle Amministrazioni comunali sia degli altri interlocutori del Piano metropolitano che dovranno essere tenute in debito conto per la redazione del progetto di piano.

In particolare è stata sottolineata l'esigenza di stabilire una forte correlazione tra Piano Territoriale e Piano Strategico per corrispondere al ruolo specifico della Città metropolitana individuato nella promozione di uno sviluppo del territorio equo, equilibrato ed integrato e nella semplificazione delle regole e delle procedure urbanistiche, oggi frammentate e disomogenee.

In effetti anche per il Piano strategico è stato avviato un percorso, a seguito dell'adesione all'iniziativa intrapresa da ANCI nazionale di fornire a tutte le Città metropolitane italiane un servizio di coordinamento e di supporto metodologico e operativo per la formazione di tale strumento.

Se, come auspicabile, questa azione di coordinamento, già avviata positivamente, sarà condotta a buon fine, si prevede che a gennaio 2016 tutte le Città metropolitane italiane saranno in grado di formare il proprio Piano strategico, partendo da una comune base ed usufruendo di scambi reciproci di esperienze e di prospettive di sviluppo basate anche sulle nuove relazioni con reti nazionali ed europee.

Quali sono dunque le concrete prospettive che la Città metropolitana di Genova si è data per attuare le disposizioni di legge e, prima ancora, per corrispondere alle attese dei cittadini e delle comunità locali? Quali saranno gli esiti del percorso intrapreso?

In Italia le Città metropolitane sono nate più per la necessità di ridurre le spese delle Autonomie locali che per un vero disegno politico di riorganizzazione della macchina amministrativa. La scelta di far coincidere il territorio delle nuove Città con quello delle Province esprime chiaramente un'esigenza semplificativa che non tiene conto dell'effettiva dimensione dell'area metropolitana che, in alcuni casi, risulta sottodimensionata (Milano, Venezia, Firenze, ...) o sovradimensionata (Torino, ...); per quanto riguarda Genova la prospettiva potrebbe essere di una espansione verso il basso Piemonte e verso Savona. La legge di stabilità, successiva alla Delrio, che ha imposto drastici trasferimenti di risorse economiche dalle Province allo Stato fino a portare le prime al dissesto, e l'inerzia delle Regioni nel farsi carico dei 20.000 esuberi delle province e Città metropolitane hanno determinato condizioni difficilissime per l'esercizio di funzioni fondamentali che, secondo le "buone intenzioni" del legislatore, dovevano trainare l'Italia fuori dalla crisi economica.

In questa situazione ha senso parlare di pianificazione generale e strategica o non si deve pensare soltanto a sopravvivere? Gli avversari delle Città metropolitane sperano che i loro Amministratori scelgano la seconda alternativa, per poter dimostrare che i nuovi Enti sono del tutto inutili e devono essere anch'essi aboliti, come gli altri Enti intermedi. Per chi invece crede nella necessità per il nostro Paese di rinnovare il sistema di governo del territorio in una dimensione di area vasta, mettendosi in linea con gli altri Paesi europei, le Città metropolitane sono un'opportunità che, pur nelle difficoltà sopra richiamate, non ci possiamo permettere di affossare.

Essendoci posti dalla parte giusta della barricata occorre evidenziare come tra Piano territoriale e Piano strategico esiste una forte correlazione in quanto, semplificando un po' la questione, il primo individua le caratteristiche fondanti del sistema metropolitano, definisce le interrelazioni tra le diverse parti, conferisce omogeneità ed integrazione tra le regole urbanistiche di utilizzo del suolo, con riguardo anche ai parametri ambientali e soprattutto prospetta un "progetto di territorio" in grado di attribuire identità, senso di appartenenza ed attrattività per gli investimenti; mentre il secondo definisce le priorità di azione e mobilita le risorse pubbliche e private per conseguire gli obiettivi individuati dal "progetto di territorio" anche al di fuori dei propri confini.

In questo senso l'elaborazione dei due strumenti deve essere contestuale e, come il Piano strategico deve essere aggiornato con cadenza annuale tenendo costantemente in vita il processo di previsione triennale delle priorità, così il Piano territoriale può essere concepito nella forma di una versione "base" estesa all'intero ambito metropolitano da arricchire successivamente con migliori specificazioni per gli ambiti che lo compongono. Si tratta quindi di un nuovo modello di piano di area vasta che supera la sola funzione di coordinamento dei Ptc provinciali, apre nuovi spazi per i Piani comunali e delle Unioni, finora costretti ad operare nei soli limiti amministrativi e costituisce elemento motore per le previsioni dei Piani regionali. A questo proposito occorre evidenziare che, per le loro relazioni di rete e per il ruolo che sono chiamate a svolgere, le Città metropolitane non sono Enti subregionali ma interregionali e sembrerebbe logico che le regole per la formazione dei Piani metropolitani fossero dettate direttamente dallo Stato, superando la frammentazione e le diversità delle leggi urbanistiche regionali. Occorre infine affrontare la questione del potere conformativo del Ptg-cm rispetto ai Piani di livello comunale e delle Unioni. Il tema è certamente complesso e richiederebbe una trattazione che esorbita dai limiti di auesto contributo.

Per quanto riguarda l'impostazione della Città metropolitana genovese, considerata la natura del nuovo Ente ed anche sulla base della lettura della nuova LUR ("Il Ptg-cm ... può avere contenuto ed efficacia di Puc per i comuni associati nonché per i singoli con popolazione superiore a 5.000 abitanti, previa intesa con le amministrazioni interessate"), prevale l'idea di un carattere collaborativo delle scelte di assetto del territorio, e quindi il carattere conformativo può emergere "previa intesa con le amministrazioni interessate".

Si tratta quindi di un piano debole, incapace di difendere i propri obiettivi e che lascia spazio alle "aggressioni" del territorio da parte delle Amministrazioni comunali? Certamente no, in quanto l'intesa deve essere comunque conseguita e coinvolge anche i Comuni appartenenti al medesimo ambito

territoriale, che possono essere danneggiati da una scelta sbagliata.

La condizione perché il sistema possa funzionare è di evitare l'instaurarsi di un clima di sospetto reciproco e, al contrario, di creare occasioni di reale collaborazione che coinvolga anche gli Uffici tecnici delle diverse Amministrazioni. In questo senso gli Uffici metropolitani hanno una lunga esperienza di supporto agli Uffici tecnici comunali e, negli ultimi anni, sono state attuate numerose attività di collaborazione per la redazione ed il controllo dei Piani comunali.

A partire da questo atteggiamento di fiducia è possibile sperare di vincere la scommessa.

Andrea Pasetti Architetto, INU Liguria

GENOVA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Sistemi delle riviere



Corridoio appenninico centrale



Corridoio appenninico centrale



Sistema policentrico del Polcevera



Genova dal mare



Sistemi rurali dell'Appennino



Sistema produttivo orientale

INTERVISTA

Andrea Pasetti

Intervista a Roberto Levaggi, Sindaco di Chiavari, Consigliere delegato della Città Metropolitana

Com'è la città metropolitana di Genova e quali sono i suoi caratteri essenziali? Quali sono le componenti che possono indirizzare la pianificazione verso degli obiettivi di sviluppo, così come la legge costitutiva delle città metropolitane richiede?

La città metropolitana nasce su dei confini per motivi geopolitici, la legge Delrio fa coincidere questi nuovi enti, già previsti dalla Costituzione da tanti anni, però ad oggi inattuati, con i confini della Provincia.

Sta al Piano territoriale strategico e alla pianificazione generale della Città Metropolitanaprevista dalla legge, rende un territorio più uniforme possibile o comunque far sì che le sue peculiaritàsi configurino come interfaccia tra gli altri territori. Ilcontesto ligure èovviamentediverso da zona a zona, con un centro forte, quello di Genova, la città vera e propria, e le due ali che sono: la riviera di ponente, la riviera di levate e poi tutto l'entroterra

In questi termini occorre un piano che elabori una strategia per rendere il più omogeneeed allo stesso tempo distinguibili le varie zone: turistica, industriale, delle aree interne.

Si tratta di un lavoro molto difficile da realizzare in relazione ad un contestoestremamente variegato. Infatti non va dimenticato come la Liguria, oltre alle zone costiere, risulta essere una regione montuosa e ricca di boschi; un luogo complessivamente ad elevato tasso di antropizzazione, soprattutto dal dopoguerra in poi; dove la presenza umana risulta concentrata in quei due o tre chilometri che vanno dalla battigia del mare all'interno della costa, mentre tutto il resto risulta ampiamente disabitato. In sintesi il Piano che si andrà formando dovrà essere uno strumento ambiziosamente rivolto a mantenere uniti questi aspetti diversi del territorio.

Quindi queste caratteristiche della città metropolitana di Genova hanno sicuramente un riscontro nelle linee programmatiche dell'Ente e soprattutto nello Statuto. Proprio questo elemento ha avuto due tappe. C'era una prima versione entro Dicembre, che era la scadenza prevista dalla legge, e poi una successiva rivisitazione proprio sui temi della pianificazione.

Lo Statuto nasce da dei documenti uniformi un po' in tutta Italia perché l'ANCI ha messo a disposizione un testo base, a partire da querstoil Sindaco metropolitano Doria edi nostri uffici giuridici hanno fatto un'ampia raccolta dei vari documenti delle altre città: Torino, Bologna, Roma.

E' ovvio che ogni realtà metropolitana è diversa da un'altra e dunque abbiamo dovuto inserire una serie di accorgimenti. Uno di questi è proprio riferito alla pianificazione territoriale strategica, sottolineando che non è una funzione derivata dalla Regione o acquisita in vario modo, la prevede la Legge Delrio specificatamente: le città metropolitane devono redigere questo piano appunto per rendere uniforme il territorio e dargli una sua missione. Rispetto a questo aspetto abbiamo dunque inserito degli articoli sulle aree omogenee, per far sìche si apra il piano ai cittadini, alle amministrazioni comunali, alle associazioni di categoria e nel complesso a tutte le istituzioni che a livello urbanistico possono dare un forte contributo.

Come anticipato in precedenza, in relazione ad un territorio fortemente variegato soprattutto rispetto ad altre città metropolitane, come quella di Torino ed il contesto piemontese, la Liguria è significativamente carente in tematiche centrali.

Ad esempio la situazione infrastrutturale vede il verificarsi di condizioni per cui territori vicinissimi,risultano lontanissimi a causa di vallate interne che si dimostranomalamente connesse con la costa e tra di loro.

Nei termini presentati lo Statuto prevede proprio questo, zone omogenee che vengano ben definite, dove poi dovranno essere affrontate le specifiche questioni problematiche aiutando il pianificatore a sviluppare il piano.

La città metropolitana di Genova, rispetto ad altre città metropolitane nazionali ha avuto una tabella di marcia molto precisa, ha sempre rispettato le scadenze previste dalla legge ed ha iniziato ad avviare gli atti fondamentali che deve svolgere. Rispetto al piano territoriale, che è già partito, quali sono i contenuti essenziali? La città metropolitana si è data delle linee guida per svolgere questo piano, in sintesi quali possono essere i temi fondamentali di questo piano?

Prima di tutto occorre dire che il metodo con cui si presenta e si porta avanti il piano non va distino dal merito, ossia da quello che c'è dentro al piano. Noi vogliamo un piano partecipato, anche se questi piani territoriali di area vasta spesso possono viaggiare molto alti ed essere poco sentiti dalla gente, vogliamo renderlo partecipato perlomeno dai sindaci e da chi opera nel settore. In relazione a questa linea metodologica, con

l'architetto Pasetti e con altri tecnici della città metropolitana abbiamo fatto vari incontri, a Genova città ad esempio, a Chiavari, ed in altre località per parti delle aree interne; poi negli anni ne avremo in programma anche altri mentre il lavoro andrà avanti.

Abbiamo somministrato dei questionari a chi è intervenuto, siano essi tecnici, che semplici cittadini o Sindaci, ed è emerso chiaramente che ci sono due o tre punti delle dieci linee guida dalle quali siamo partiti, che sono stati ampiamente condivisi da tutti. Una delle questioni più interessanti emerse è la prospettiva di un piano che vuole porre Genovaed il territorio dell'ex provincia come città metropolitana porta dell'Europa. Questo significa infrastrutture per far funzionare il porto, il turismo, ma anchecollegamenti culturali ed immateriali.

Un'altra questione riguardail recupero del territorio, per limitarne il dissesto idrogeologico e nella maggioranza dei casi per contenerne il consumo, diversamenteda come si è fatto negli anni passati. Questi principi vanno resi operativi senza dimenticare però, come ricordano gli esperti ambientali, che gran parte dei luoghi sono caratterizzati da bosco ceduo e dunque anch'esso va governato. Il piano punta molto sull'ambiente, ma anche sul recupero dell'entroterra attraverso piccole infrastrutture e strade interpoderali, ossia interventi che permettano operazioni di salvaguardia; il bosco così com'è, lasciato alla deriva, può creare esso stesso problemi di dissesto idrogeologico. Riassumendo dunque, i contenuti essenziali riguarderanno il riequilibrio tra la zona antropizzata della costa e la zona più disabitata, le infrastrutture, le tematiche dell'ambiente e dunque del dissesto idrogeologico, tema quest'ultimo per il quale tutti gli anni paghiamo i conti salati in relazione all'incuria dei 20-30 anni che ci hanno preceduto.

L'ultima questione già da lei anticipata è il metodo, con particolare riferimento alle pratiche partecipative aperte all'elaborazione degli strumenti fondamentali di governo del territorio. Su questi aspetti appare come, la decisione di coinvolgere direttamente la sezione Ligure dell'INU, nel supporto ai propri uffici per la direzione di questi strumenti. Ci siamo visti recentemente con i vertici amministrativi della città metropolitana, il Sindaco Doria, il Vice Sindaco ed io come delegato; sottoporremo a breve al consiglio quello che è stato previsto per le varie approvazioni con una bozza di protocollo d'intesa per lavorare tra la città metropolitana e l'INU; portando avanti questo tema della pianificazione strategica e della pianificazione territoriale come la prevede la legge Delrio. Questo perché riteniamo che l'esperienza del territorio come la vive l'INU, attraverso le sue sezioni distaccate nelle varie zone della Liguria, sia importante anche per fare il piano metropolitano. Perché non va dimenticato che lo strumento sarà della città metropolitana, ma qui sono concentrati

due terzi degli abitanti della Regione e ci sono i più grossi nodi da sciogliere dell'intera Liguria.Un Piano territoriale ben fatto, può essere utile a chi svolgerà azioni urbanistiche di pianificazione per il Ptr futuro della Regione, anche in base alle nuove leggi urbanistiche che magari andranno modificate.

L'INU è dunque importante per noi anche in relazione suoi presidi territoriali al di fuori della città metropolitana, e per le conoscenze tecniche e territoriali che possono essere utili a redigere lo stesso Piano.

Uno strumento di governo di questo tipopuò ritenersi sovraregionale, deve tener conto di realtà del basso Piemonte e della Lombardia, è un Piano che vuole essere ambizioso e per questo va redatto con la massima attenzione.

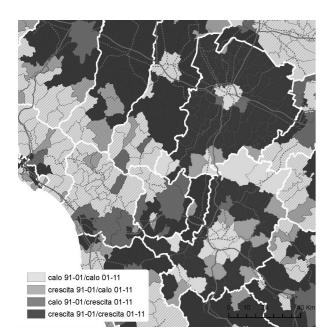
Testo estratto dall'intervista in video realizzata da Andrea Pasetti

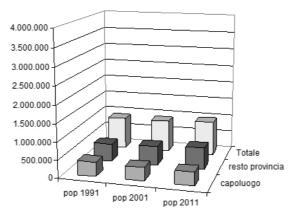
> ANDREA PASETTI Architetto, INU Liguria





2001 2011





Bologna			
Bologna	pop 1991	pop 2001	pop 2011
■ capoluogo	404.378	371.217	371.337
■ resto provincia	502.478	544.008	604.906
□Totale	906.856	915.225	976.243

La Città Metropolitana di Bologna

SANDRA VECCHIETTI. **ALESSANDRO DELPIANO**

Il processo di formazione

La formazione della Città Metropolitana di Bologna ha radici lontane. Risalgono infatti al 1994 la sottoscrizione di un "accordo dei sindaci" per avviare forme di concertazione e collaborazione per il governo del territorio e l'ambiente, i trasporti e la gestione di servizi, e la successiva istituzione della Conferenza metropolitana dei sindaci e della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria. La dimensione territoriale è quella di area vasta, come viene indicato anche nella successiva legge regionale 33/19951: comprende tutti i comuni della provincia, con la possibilità di definire forme di autonomia per i comuni dell'Imolese. Negli anni successivi si sono progressivamente formate aggregazioni a livello metropolitano per la gestione dei principali servizi: nel 1996 nasce Seabo (servizi acqua e gas) confluita nel 2002 in Hera (gas, energia, servizi idrici ed ambientali, teleriscaldamento); nel 2004 è costituita la Ausl unica, nel 2012 dalla fusione di Atc (trasporti su gomma di Bologna e Ferrara) e Fer (società regionale ferroviaria) sorge Tper (trasporto passeggeri Emilia-Romagna) che gestisce i trasporti passeggeri su gomma e il Servizio ferroviario metropolitano; quest'ultimo si estende per 350 chilometri nel territorio provinciale ed è costituito da 8 linee ferroviarie con 83 stazioni funzionanti e 4 in corso di realizzazione, di cui 74 in provincia di Bologna. Questa gestione associata di servizi già strutturata è uno dei punti di forza della nuova Città metropolitana.

Un secondo punto di forza è costituito dal fatto che al momento dell'istituzione del nuovo Ente era già stato sottoscritto il Patto² per il Piano strategico metropolitano (Psm), atto conclusivo del percorso volontario e partecipato che aveva portato alla sua formazione, avviata dal Comitato Promotore Bologna 2021, espressione del partenariato pubblico/ privato e attualmente responsabile dell'attuazione dei progetti.

Tra le principali peculiarità che compongono il Psm

- la dimensione territoriale di area vasta coincidente con i confini della Città metropolitana;
- il percorso negoziato e partecipato nell'ambito del quale istituzioni, organizzazioni sociali ed economiche e associazioni di cittadini hanno concertato una visione comune che ha portato alla definizione di 15 programmi strategici e all'individuazione di 67 progetti, oggi in gran parte realizzati;
- la dimensione operativa orientata alla fattibilità delle azioni e, quindi, dei progetti;
- la flessibilità e trasversalità della progettazione che ne consentono l'approccio integrato (cultura, economia, ambiente, territorio, società, ecc.) nonché l'adattamento ai cambiamenti di
- il suo riferimento temporale proiettato nel medio/lungo periodo, ma con aggiornamenti
- la struttura organizzativa di riferimento composta da Comitato scientífico, Collegio tecnico e Segreteria tecnica.

L'esperienza maturata con tale percorso partecipato, che ha portato a condividere la visione futura della Città metropolitana, ha consentito al Psm di contribuire alla definizione dei contenuti dello Statuto ed ha prefigurato un percorso analogo per la sua condivisione. Infatti, successivamente all'insediamento del Consiglio metropolitano (il 16 ottobre 2014), è stata aperta una fase di consultazione pubblica di cittadini e stakeholder (realtà economiche, sociali, del lavoro e delle imprese) sulla Proposta di Statuto. Sono state quasi 500 le osservazioni ricevute attraverso il sito internet dedicato alla raccolta di contributi. Il Consiglio metropolitano ha valutato gli esiti della consultazione e in parte accolto le proposte di modifica giungendo al testo definitivo che è stato approvato in Conferenza metropolitana il 23 dicembre, portando alla costituzione della Città metropolitana di Bologna il 1 gennaio 2015 (come ente di secondo grado) e al contestuale subentro alla Provincia.

Inoltre, nello Statuto della Città metropolitana è stato valorizzato il patrimonio culturale e relazionale acquisito con la redazione del Psm. Si afferma infatti che "è compito degli organi metropolitani assicurare il collegamento tra le esperienze di partecipazione comunali e i processi decisionali della Città metropolitana, anche mediante la considera-

2 Il Patto è sottoscritto il 9 luglio 2013.

¹ Lr 33/1995 Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni

zione delle priorità emerse nei territori nell'ambito della pianificazione strategica"3, facendo esplicito riferimento al Psm, e si sottolinea come la Città metropolitana debba fondare la propria azione sul principio di sussidiarietà orizzontale, per promuovere, attraverso il confronto e la collaborazione fra i diversi soggetti pubblici e privati, la crescita sostenibile dei territori e il coinvolgimento dei cittadini, singoli e associati, in attività di interesse generale. Infine, il collaudato processo di formazione del Psm è esteso anche al Piano territoriale: "la Città metropolitana opera secondo un metodo di confronto con le forme associative, le categorie produttive, le organizzazioni sindacali e le aziende pubbliche presenti sul territorio metropolitano... specifiche forme di confronto collaborativo sono adottate... nei procedimenti di elaborazione del piano strategico metropolitano e del piano territoriale generale"4.

La riforma istituzionale

Il processo di riforma avviato con la legge 56/2014 non è ancora concluso in Emilia-Romagna. E' stato recentemente approvato dalla Giunta regionale un progetto di "Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su Città metropolitana di Bologna, Province, Comuni e loro Unioni"⁵, che però rimanda il riordino delle funzioni in materia di pianificazione e governo del territorio alla successiva modifica della legge regionale 20/2000, limitandosi a definire un regime transitorio nel quale la Città metropolitana subentra alla Provincia, e le Province mantengono le funzioni di verifica degli strumenti di pianificazione e di valutazione ambientale strategica, fatta salva la facoltà di rimetterle alla Regione.

Rimangono così da declinare in dettaglio sia le funzioni proprie della Città metropolitana, sia i contenuti di quella "panificazione territoriale generale" che la legge Delrio attribuisce alle Città metropolitane, e con riferimento alla quale il disegno di legge aggiunge solamente che "è finalizzata alla definizione delle politiche di programmazione e pianificazione territoriale stabilite dal quadro generale di assetto territoriale regionale, nonché alla definizione dei contenuti strutturali della pianificazione urbanistica dei Comuni compresi nel territorio metropolitano". Da tale formulazione sembra delinearsi più un documento programmatico che un vero e proprio piano.

Inoltre nel progetto di legge si prevede una apposita "sede istituzionale e di indirizzo" tra Regione e Città metropolitana per la definizione di ulteriori specifiche funzioni da attribuire alla Città metropolitana, ma anche per "l'individuazione degli interventi legislativi e degli obiettivi programmatico-politici coerenti con il contenuto e le finalità del Piano strategico", dove non è chiaro cosa intenda il legislatore: leggi specificamente riferite alla scala metropolitana o tese a raccordare la Città metropolitana alla dimensione regionale?

Comunque, delle sei funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane: strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, mobilità e viabilità, adozione e aggiornamento annuale del piano strategico, pianificazione territoriale generale, promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione, le prime tre, come abbiamo detto, sono già in parte svolte alla scala metropolitana.

I territori

Il perimetro dell'area metropolitana, determinato da motivazioni di carattere politico/amministrativo e non geografiche, racchiude 56 comuni aggregati in 8 unioni e 7 ambiti territoriali ottimali, con una superficie complessiva di 3.702,3 km2 e una popolazione di 1.004.637 abitanti. I territori si presentano piuttosto differenziati sia per caratteristiche morfologiche ed orografiche che per le relazioni intrattenute tra le sue parti: intense, a corona della città capoluogo e longitudinalmente lungo la via Emilia; diradate verso i confini nord, ma soprattutto sud. Tali diversità non potranno che rendere maggiormente complessa la definizione dei contenuti degli strumenti di programmazione, pianificazione e gestione, alle varie scale, della Città metropolitana.

Contenuti e strumenti della pianificazione

Con la legge Delrio, la pianificazione strategica passa da strumento volontario a strumento istituzionale obbligatorio e costituisce atto di indirizzo per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni.

La pianificazione strategica ha in Italia una lunga tradizione (soprattutto associata all'erogazione dei fondi europei di cui attualmente è in corso il programma Por Fesr 2014-2020) e metodologie di redazione definite, alle quali fa riferimento anche lo Statuto della Città metropolitana di Bologna. Il Piano strategico, la cui redazione è ispirata "al principio di trasparenza e al metodo della partecipazione", definisce "gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo nel medio e lungo termine per l'area metropolitana, individuando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione". Le attività in esso previsto sono oggetto di periodico monitoraggio e valutazione. Ruolo e contenuti del Psm sembrano

7 Regione Emilia-Romagna, Disegno di legge Progr.Num. 687/2015 del 08-06-2015, art. 5 comma 3

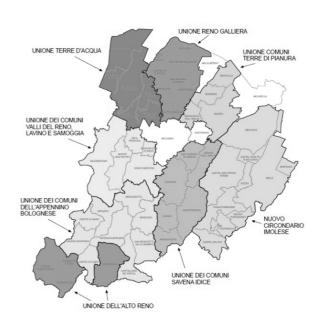
sufficientemente delineati (anche se il termine di validità, fissato in 3 anni dalla legge 56/2014 è fonte di dubbio, poiché il suo orizzonte tempora-le non può che essere di medio/lungo periodo). Ancora da definire soni invece le attribuzioni e i contenuti del restante sistema di pianificazione, rinviati, come abbiamo visto, alla revisione della legge urbanistica regionale.

Si apre così uno scenario che rimette in discussione il processo di sviluppo insediativo fin qui perseguito e propone nuovi contenuti, attribuzioni e strumenti per il sistema di pianificazione regionale, nel quale la Città metropolitana ha proprie specificità. I nuovi paradigmi di sviluppo sono il contrasto al consumo di suolo, la rigenerazione e la riqualificazione dei sistemi insediativi: il sistema della conoscenza e gli strumenti dovranno essere capaci di promuovere e supportare questi nuovi obiettivi. A distanza di 15 anni dall'entrata in vigore della legge 20/2000, non tutti i comuni hanno completato il processo di revisione dei propri strumenti di governo del territorio e approvato il Piano strutturale (Psc, che contiene le componenti strutturali e strategiche di assetto del territorio), il Regolamento urbanistico edilizio (Rue, che governa le trasformazioni "manutentive" negli ambiti consolidati) e il Piano Operativo (Poc, che individua le trasformazioni intensive da avviare nell'arco di 5 anni). Nell' area metropolitana, la maggior parte dei comuni si sono dotati del Psc e del Rue, pochi hanno approvato un Poc, complice probabilmente anche la crisi economica.

L'esperienza maturata in questi anni ha evidenziato che la dimensione strutturale/strategica è inadequata alla scala comunale, soprattutto per comuni di piccole dimensioni. Molti dei comuni metropolitani hanno provveduto a redigere i Psc come Unione e analogamente è avvenuto per i Rue (fenomeno che ha riguardato anche altre realtà regionali), con indubbi vantaggi anche sul piano della gestione: un linguaggio comune favorisce e facilità la gestione associata dei servizi connessi. Il dibattito è aperto ma è evidente che ali strumenti non possono essere dissociati dai contenuti, soprattutto in questa fase di profondo cambiamento, che il Ptcp non può essere trasferito così com'è alla Città metropolitana, mentre gran parte dei contenuti del Psc possono trovare alla scala metropolitana una collocazione più adeguata. Il Piano strutturale metropolitano può garantire una maggiore efficacia delle politiche territoriali e una semplificazione amministrativa, non possibili con il mantenimento della pianificazione strutturale al livello comunale. Nello statuto della Città metropolitana di Bologna, tra i contenuti del Piano territoriale generale metropolitano sono indicati quelli del Piano strutturale⁸,

8 Lo statuto della Città metropolitana di Bologna individua i seguenti contenuti: "programmazione e coordinamento della mobilità"; "strutture di comunicazione"; "reti di servizi e di e, nella stessa direzione sta andando anche la discussione sul progetto di legge di riforma in Assemblea legislativa. Si delinea così il Piano strutturale metropolitano, che dovrà essere coerentemente inserito nel contesto della pianificazione regionale.

Sandra Vecchietti Presidente INUEmilia-Romagna Alessando Delpiano Coordinatore tecnico del Piano strategico metropolitano



Il territorio delle unioni di comuni dell'area metropolitana

infrastrutture" metropolitane; "politiche ambientali sostenibili", "sviluppo insediativo", "edilizia sociale"; "poli funzionali e industriali metropolitani"; "contenuti assegnati ai PTCP" ed ai PSC; messa a sistema dei Piani di settore; definizione di "vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni" e "quadro di riferimento per gli strumenti urbanistici comunali". (Cfr. Statuto della Città metropolitana di Bologna, art. 13 "Ambiente e governo del territorio" comma 4).

³ Statuto della Città metropolitana di Bologna, art. 8 "Partecipazione" comma 3

⁴ Statuto della Città metropolitana di Bologna, art. 8 "Partecipazione" comma 5

⁵ Regione Emilia-Romagna, Disegno di legge Progr.Num. 687/2015 del 08-06-2015

⁶ Regione Emilia-Romagna, Disegno di legge Progr.Num. 687/2015 del 08-06-2015, art. 5 comma 4

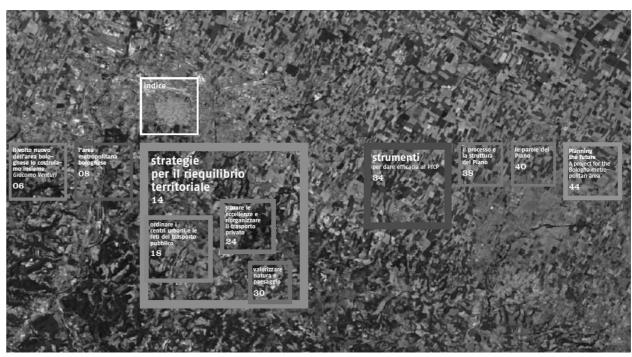
BOLOGNA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



memoria collettiva identità consolidata, il volto storico, rassicurante, conosciuto, radicato, riconoscibile



ricerca pratiche urbane, forme id appropriazione materiale e simbolica degli spazi: fattori costitutivi e costruttivi



appropriazione/resilienza trasformazioni fisiche e dimensioni immateriali. ricerca di un modello di abitare urbano e immaginari relativi.



a fianco di interventi pubblici pianificati e condivisi, chi abita ha instaurato trasformazioni, nuovi "spazi pubblici"
La città, la sua identità, è esito imprevisto, imprevedibile, eventuale dell'interazione (anche conflittuale) tra pratiche, politiche, immaginari, "idee di città", vissuti configurati nello spazio (Cellamare, 2008)

Simona Tondelli e Sandra Vecchietti Intervista a Virginio Merola, Sindaco di Bologna

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia, in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempo Università Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e cittadini, troppo spesso arroccati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccola ed altre troppo grande.

Quali sono i problemi che si pongono all'avvio di questa nuova Istituzione e in che misura viene percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti, ecc.) che sembra essere una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale

I problemi sono essenzialmente legati ai tagli nelle risorse che le città metropolitane hanno conosciuto nella loro fase di avvio, cui si aggiunge l'imposizione di una diminuzione del 30% nei costi per il personale. Ciò ha reso necessario concentrare il lavoro dei primi mesi, oltre che in adempimenti essenziali quali l'approvazione dello Statuto, sulla adozione di misure mirate a contenere gli effetti della diminuzione nella disponibilità finanziaria, e a garantire il prosieguo degli interventi di "ordinaria amministrazione", e lo svolgimento di alcune delle funzioni essenziali delle ex province (quali la manutenzione stradale, o degli edifici scolastici). In questo modo e per queste ragioni le città metropolitane hanno rimandato quello che, invece, avrebbe dovuto essere il loro impegno essenziale e primario, la costruzione di un sistema federante e servente i comuni e le unioni, attraverso

- la determinazione degli obbiettivi da perseguire con il processo di pianificazione strategica;
- una profonda riorganizzazione mirata all'assolvimento del nuovo ruolo della città metropolitana, anche attraverso la costituzione di uffici e servizi comuni,

Per questa ragione, ritengo, le stesse città metropolitane conoscono ancora pochissima popolarità e sono percepite, quando lo sono, come province con una diversa denominazione, l'ennesimo livello di governo la cui presenza non fa che rallentare e complicare i procedimenti e le decisioni chiesti dai cittadini e dalle imprese.

In questo senso occorre muovere urgentemente, e

pur alle condizione date, verso una serie consistente di interventi di ristrutturazione e, al contempo, iniziare un'azione di comunicazione e discussione con le diverse comunità del territorio.

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Le prime letture presentano commenti che vanno dall'insoddisfazione "Ancora una volta, in carenza di un chiaro intento di governo del processo da parte dello Stato, si assiste ad un fenomeno di dispersione, che tende più a confermare costumi locali che a costruire nuovi paradigmi nazionali" ad altri positivi "Gli statuti delle Città metropolitane, anche se presentano delle criticità, sono innovatori e meritano una prima valutazione positiva. Essi contengono le premesse per un'azione amministrativa efficace e stabiliscono importanti linee delle attività economiche e sociali che si svolgeranno nel territorio di questi nuovi enti."

Certamente la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché ne definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

Il tema della "forma di governo" riassumibile negli statuti che le città metropolitane introducono nello scenario italiano di tipo geografico, amministrativo, funzionale è assolutamente rilevante. Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato?

A Bologna il procedimento per l'approvazione dello Statuto metropolitano ha inteso da una parte coinvolgere un ampio numero di voci, istituzionali e non, e dall'altra costruire un testo capace di scelte ben precise, legate non solo ai problemi e alle aspirazioni della nostra area vasta, ma anche al ruolo che la legge statale assegna alle città

metropolitane.

Sotto il primo profilo, è utile segnalare che il procedimento statutario è stato accompagnato da un processo partecipativo, organizzato da Laboratorio urbano e finanziato dalla regione Emilia Romagna, che ha consegnato agli organi della CM le proposte di numerose voci del territorio.

Inoltre il testo, prima della votazione, pur nella ristrezza dei tempi (che si è scelto di rispettare con rigore), è stato pubblicato in rete per poter essere letto e commentato dai cittadini dell'area vasta.

La sua redazione finale ha dunque tenuto conto delle oltre 500 osservazioni pervenute, recependo quelle idonee a integrare e migliorare la prima

versione.

Quanto ai contenuti, la Statuto assume alcune determinazioni puntuali su competenze degli organi, funzioni amministrative e meccanismi di partecipazione, mentre rimanda per altri profili alla disciplina regolamentare. È però opportuno sottolineare come, nel caso di Bologna, si sia decisamente scelta la via di una innovazione costruita a partire dalle specificità, dalle e dalle vocazioni della nostra area metropolitana, perseguendo convintamente quell'idea di differenziazione che di fatto rappresenta il principio alla base della riforma di cui alla L.n. 56/2014.

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, nel contempo si misura con una pianificazione strategica di scenario.

Si apre una fase tutta nuova che deve misurarsi con i previgenti Piani Strutturali (e Rue) e con il Ptcp Provinciale e di sperimentare il possibile percorso di una pianificazione strategica di scenario che trova una verifica operativa nella dimensione triennale.

Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni previste nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste?

Sono state considerate le relazioni ed i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

Il tema della Pianificazione strutturale e di quella operativa è stato affrontato nei suoi risvolti territoriali (area vasta, ambito comunale)?

La città metropolitana di Bologna ha iniziato una precisa sperimentazione per riformare l'intero sistema di pianificazione territoriale ed urbanistica. In primo luogo ha assunto nel suo statuto il principio e il compito di elaborare, per conto delle amministrazioni comunali, il loro piano strutturale, unendo così in un solo strumento 57 strumenti oggi esistenti: 56 piani strutturali comunali e un piano territoriale. Questo è possibile in quanto la città metropolitana è da ritenere una federazione di comuni e quindi opera per conto di essi. Questo impianto teorico è stato poi inserito nella proposta di legge regionale di riordino istituzionale approvata dalla giunta della Regione Emilia Romagna nella quale si dà compito alla città metropolitana di Bologna di elaborare il piano strutturale metropolitano. Dopo 10 anni di attuazione della legge regionale 20/2000 i cui risultati sono stati prevalentemente positivi e durante i quali i Comuni hanno elaborato i loro Psc in forma associata, abbiamo però valutato che fosse arrivato il momento di imprimere una forte impulso di semplificazione e di efficacia riunendo in un solo strumento i contenuti territoriale e quelli strutturali. Le amministrazioni comunali non solo saranno partecipi del processo

amministrativo attraverso la conferenza metropolitana, ma saranno protagoniste anche nella fase di elaborazione politica e tecnica attraverso forme di coordinamento metropolitane.

Appena la legge regionale sarà approvata, la città metropolitana di Bologna partirà con l'elaborazione del primo Piano Strutturale Metropolitano.

Il percorso di costruzione del Piano strategico metropolitano di Bologna, ufficialmente avviato con il I Forum metropolitano il 29 marzo 2012 e concluso con la firma del Patto il 9 luglio 2013, è senza dubbio di grande interesse per la dimensione della partecipazione che ha saputo suscitare.

Quali sono, a suo avviso, i principali punti di forza del processo partecipativo che è stato alla base della definizione dei 67 progetti che costituiscono il Piano e quali, se ce ne sono, gli elementi di criticità o difficoltà che hanno caratterizzato questo percorso?

Il processo del Psm di Bologna si è in effetti distinto per la dimensione partecipativa e inclusiva di diversi attori. Sono Stati istituiti tre differenti "luoghi di partecipazione", che, insieme alle assemblee del Comitato Promotore Bologna 2021, hanno scandito i lavori del Psm:

3 Forum Metropolitani

una più propositiva.

- 12 incontri dei quattro Tavoli di progettazione;
- 87 incontri dei gruppi di lavoro, luogo della partecipazione attiva;

La scelta dei soci fondatori del Comitato Promotore è stata quella di lasciare le iscrizioni in forma aperta attraverso il sito web, e alla chiamata hanno risposto 991 associazioni. Un risultato straordinario e inaspettato.

Inoltre la presenza media di 110 iscritti ai diversi incontri dei Tavoli evidenzia come il territorio abbia partecipato con le istituzioni, gli *stakeholder*, le associazioni sindacali e di cittadini, offrendo una serie di importanti *input* alla discussione.

Nella fase successiva, gli incontri dei gruppi di lavoro, finalizzati all'elaborazione dei contenuti dei singoli progetti, hanno permesso di passare da

una modalità di partecipazione più consultiva a

La grande opportunità che il Psm ha offerto è proprio quella di aver dato ai partecipanti l'occasione di confrontarsi con altri, trattando in maniera trasversale i temi cruciali per la crescita dell'area metropolitana. Oggi, a due anni dalla sottoscrizione del Patto per il Piano Strategico Metropolitano, i referenti dei progetti riconoscono come principale punto di forza proprio quel coinvolgimento attivo delle persone e del coordinamento di partner tra loro complementari. Il processo ha generato una effettiva coesione tra gli attori metropolitani, che si è tradotta in co-progettazione.

Sotto il profilo delle criticità, si deve osservare senza dubbio l'iniziale diffidenza di alcuni degli attori rilevanti sul territorio, che ha fatto sì che alcune iniziative tardassero a entrare nei lavori del Piano, e altre ne rimanessero al di fuori. E ancora la mancanza di finanziamenti, elemento che invece ha caratterizzato numerosi altri piani in passato, specie in relazione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, o di interventi di recupero edilizio.

Fin dagli anni '60, la pianificazione d'area vasta bolognese ha tentato una definizione dei confini geografico-amministrativi e delle strategie di governo del territorio metropolitano. Da un lato, la città di Bologna ha sempre cercato, nelle proprie proposte, di inquadrarsi negli strumenti sovralocali per valorizzare il proprio ruolo di città capoluogo; dall'altro, si è riscontrata una certa difficoltà, da parte degli enti territoriali di area vasta, a riconoscere il ruolo metropolitano e il "rango" speciale di Bologna. A suo avviso, quale può essere oggi il ruolo della città di Bologna all'interno della città metropolitana?

Ritiene questa una problematica ancora aperta? O forse è più opportuno definire il ruolo della Città metropolitana, e di Bologna, nella dimensione regionale?

La città metropolitana che vogliamo realizzare è di fatto una federazione di comuni e unioni, capace di svolgere attività e governare interessi che, altrimenti, sfuggirebbero all'amministrazione degli enti locali.

In questo senso, si dovrà procedere ad un confronto costante, e a un reale coinvolgimento dei sindaci del territorio nella definizione delle scelte fondamentali per le politiche di area vasta, al fine di ricercare soluzione calibrate, mirate uniformare gli strumenti di regolazione, a rendere più facile l'azione comunale e a garantire a tutti i cittadini metropolitani uguali garanzie e standard omogenei nell'erogazione di servizi.

Quindi, se non si può negare a Bologna un ruolo di traino, deve essere chiaro altresì come questo ambito territoriale, pur imposto per legge, può diventare elemento di successo, di sviluppo e di innovazione soltanto se riesce ad agire in forma congiunta e coesa.

In questo senso l'area vasta del bolognese, data la sua specialità non solo istituzionale, si deve candidare anche a livello regionale a svolgere un ruolo differenziato, di volano per una crescita di cui possano beneficiare anche gli altri territori.

SIMONA TONDELLI
Vice presidente INU Emilia romagna
SANDRA VECCHIETTI
Presidente INU Emilia Romagna

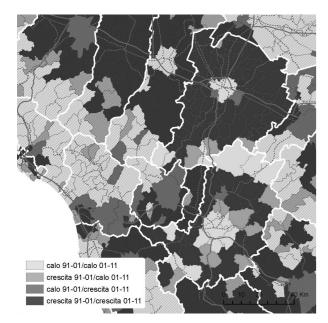
FIRENZE



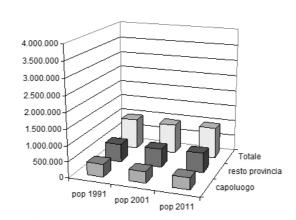
Ljubljana Zagreb Turin GROATIA BO SNIA AND HERZEGOVINA Sarajevo Adriatic Sea Rome Mediterranean Sea Tunis



2001 2011



78



	Firenze					
		pop 1991	pop 2001	pop 2011		
	■ capoluogo	403.294	356.118	358.079		
	■ resto provincia	564.143	577.742	615.066	_	
	□Totale	967.437	933.860	973.145		

Città Metropolitana di Firenze

LUCA NESPOLO

Un milione di abitanti, oltre 3500 kilometri quadrati di estensione territoriale, in massima parte collinare (69%) e montana (27%), 42 comuni. Questi, in estrema sintesi, i numeri che fotografano la Città Metropolitana di Firenze, subentrata alla provincia nella gestione di un territorio complesso, a partire dal primo dicembre 2015. È questa peculiare connotazione geografica dell'attuale città metropolitana di Firenze a rivelare i limiti dell'architettura istituzionale prefigurata dalla Legge Delrio (L. 56/2014) che, perlomeno in prima battuta, identifica le città metropolitane con le rispettive provincie di appartenenza. Nello specifico, sono due le anomalie che contraddistinguono la delimitazione amministrativa dell'area metropolitana fiorentina: la presenza di un territorio prevalentemente non urbano caratterizzato da un'orografia complessa (situazione analoga ad altre città sub-appenniniche o sub-alpine, come bologna e torino) e, soprattutto, l'irrisolta questione della assenza di un governo coordinato dell'area metropolitana della piana di Firenze-Prato-Pistoia, la cui frammentazione amministrativa sconta il "peccato originale" della divisione circoscrizionale imposta dal fascismo nel 1927, ulteriormente frammentata con l'istituzione della provincia di Prato all'inizio degli anni Novanta.

L'assenza di un'effettiva propensione federativa fra le tre città principali della piana fiorentina ha segnato il dibattito che ha animato le fasi istitutive della città metropolitana¹, circostanza peraltro giustificabile dalla connotazione istituzionale degli organi di governo metropolitano, accentrata sul ruolo del comune capoluogo (che, come noto, esprime il Sindaco metropolitano). Al contempo, tuttavia, la città metropolitana sembra delineare un contesto istituzionale attrattivo per altre realtà territoriali,

coma quella dell'Unione dei Comuni dell'Empolese-Valdera e della Valdarno: nel primo caso, infatti, è stata ipotizzata una fusione di alcuni enti locali per il rilancio dell'empolese in chiave metropolitana², mentre nel secondo è in discussione la proposta di includere la Valdarno aretina³ nella città metropolitana fiorentina. Ad oggi, sembra pertanto delinearsi un assetto politico-amministrativo a geometrie variabili, nel quale si riconoscono con interesse i distretti produttivi più periferici mentre tarda ancora una sintesi con le principali città della piana, Prato e Pistoia, ancora escluse dai confini metropolitani, a dispetto dell'assetto urbano, sostanzialmente continuo ed interconnesso, delineatosi a partire dal Secondo Dopoguerra.

In questo contesto la Conferenza metropolitana ha approvato, nel dicembre dello scorso hanno, lo Statuto della Città Metropolitana, che ha stabilito le norme fondamentali di organizzazione dell'ente, le attribuzioni degli organi fondamentali (Sindaco, Conferenza e Consiglio), e la ripartizione delle relative competenze. Lo Statuto fiorentino si caratterizza per l'estrema sintesi dei contenuti, composto infatti di soli 25 articoli, contro i 40 articoli con i quali si articola la bozza di Statuto proposta dall'ANCI che ha costituito il modello di riferimento cui si sono attenute, seppur con approcci indipendenti e differenziati, le nuove città metropolitane. La discussione che ha preceduto l'approvazione dello strumento ha visto confrontarsi una linea politica – prevalente - che ha ritenuto essenziale provvedere all'approvazione rapida di un documento intenzionalmente snello (anche per rispettare i termini temporali imposti dalla Legge 56/2014) rispetto alle richieste di maggiori approfondimenti, legate soprattutto all'elaborazione degli istituti partecipativi, che in altre realtà hanno trovato originali elaborazioni giuridiche (si pensi, a esempio, all'istituto dell'"istruttoria pubblica" introdotto nello Statuto della Città Metropolitana di Milano)⁴. Un segnale forte è stato invece lanciato rispetto all'ordinamento degli enti e società strumentali: in base all'art. 18, infatti, «la Città Metropolitana non può istituire enti strumentali e società di diritto privato o assumere partecipazioni in enti e società diverse da quelle già esistenti». Sarà interessante, a riguardo, verificare a posteriori gli effetti di una misura di tale portata, che riveste particolare importanza alla luce dei programmi di revisione della spesa pubblica, che stanno coinvolgendo anche le neonate città metropolitane, per le quali si prospettano considerevoli riduzioni dei trasferimenti statali precedentemente riservati alle provincie⁵

Passando a esaminare le funzioni più strettamente

79

1 Corriere Fiorentino», 26.06.2014, p. 5

^{2 |} Tirreno, 24.12.2014», p. XIII

³ La Nazione», 10.05.2015, p. 29

⁴ Italia V., Città metropolitane: primi sei Statuti approvati a confronto, «Il Sole 24 Ore», 19.01.2015

⁵ Trovati G., Tagli alle città metropolitane: a Firenze via il 30% della Spesa, «Il Sole 24 Ore», 04.04.2015

connesse alla programmazione e alla pianificazione occorre premettere che nel contesto istituzionale delineato dalla Ln. 56/2014 le città metropolitane si caratterizzano precipuamente quali enti deputati alla formazione del piano strategico: in sintesi, secondo le disposizioni della norma statale, le iniziative dei nuovi enti di area vasta debbono trovare riferimento in un documento triennale, aggiornato annualmente, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e i comuni compresi nel territorio metropolitano. La declinazione del piano strategico quale luogo di coordinamento delle politiche locali è stata ulteriormente rafforzata nella bozza di Statuto predisposta dall'ANCI dalla quale sono desumibili tre principi cardine: il primo riguarda la valenza "trasversale" delle direttive contenute nel piano strategico, finalizzata a superare le problematiche insite nella concezione settoriale della p.a.; il secondo è relativo alla istituzione di un meccanismo di revisione periodica e adeguamento degli obiettivi contenuti nel piano alla luce dei risultati conseguiti ("monitoraggio e valutazione"); il terzo riguarda l'esplicita previsione di meccanismi partecipati di elaborazione e revisione del piano strategico. Rispetto a quest'ultimo punto occorre rilevare che lo Statuto della Città Metropolitana di Firenze ha riservato il momento dedicato alla partecipazione pubblica alla sola fase di approvazione degli strumenti di partecipazione («la città metropolitana, prima della definitiva deliberazione da parte del Consiglio metropolitano [...] favorisce e promuove procedure di partecipazione e informazione», art. 9), perdendo così l'occasione di introdurre nuove modalità di partecipazione e condivisione degli strumenti di pianificazione strategica, che rappresentano invece una prassi consolidata soprattutto nel contesto europeo.

Come accennato, la pianificazione strategica è finalizzata a delineare un insieme coordinato di indirizzi significativi per tutte le iniziative della Città Metropolitana: fra queste rivestono particolare importanza le funzioni legate alla pianificazione urbanistica. L'approvazione, nel novembre dell'anno scorso, della nuova legge regionale di Governo del Territorio (L.r. 65/2014) ha costituito l'occasione per definire puntualmente i contenuti dello strumento di pianificazione territoriale riservato alla competenza della città metropolitana: il Piano Territoriale di Coordinamento della Città Metropolitana (Ptcm). Si tratta, invero, di un piano sostanzialmente analogo al Ptc provinciale, che differisce da quest'ultimo solo per l'attribuzione di alcuni compiti aggiuntivi, in materia di pianificazione delle infrastrutture e di pereguazione territoriale. Parallelamente a quanto previsto dalla L.r. 65/2014, lo Statuto della Città Metropolitana ha introdotto il Ptcm quale strumento finalizzato a contenere le scelte per il governo del territorio metropolitano nel «medio e lungo termine» (art. 6).

Statuto fiorentino riguarda l'introduzione, ancorché in via facoltativa e convenzionale, della formazione congiunta del piano strutturale fra i comuni aderenti (art. 7). La previsione della redazione di un piano Strutturale Metropolitano potrebbe costituire la sede per rafforzare l'integrazione fra le politiche di governo del territorio dei diversi enti locali interessati. A riguardo occorre peraltro evidenziare che alcune recenti modifiche alla L.r. 65/2014, introdotte a seguito dell'approvazione della Legge Regionale di riordino delle funzioni provinciali (L.r. 22 del 3 marzo 2015) hanno conferito ulteriori compiti in materia urbanistica alla Città Metropolitana. In particolare, è stato introdotto il parere obbligatorio della Città Metropolitana in sede di formazione del Piano di Indirizzo Territoriale e, soprattutto, è stata conferita alla Città Metropolitana la facoltà di approvare il Piano Strutturale in luogo dei comuni interessati, di approvare direttive per la pianificazione operativa, nonché di esercitare funzioni in materia di mobilità. Si tratta di novità piuttosto significative, ancorché introdotte solo a seguito dell'approvazione dello Statuto Metropolitano, che necessiterebbe pertanto di essere emendato allo scopo di prevederne il recepimento. Rimane invece irrisolto il nodo della necessaria integrazione fra i due livelli di pianificazione (di coordinamento e strutturale) cui la Città Metropolitana dovrebbe farsi carico qualora decidesse di avvalersi pienamente di tutte le facoltà concesse dalla L.r. 22/2015.

In conclusione risulta evidente come l'architettura istituzionale delineata dalla Legge Delrio, applicata alla peculiare realtà amministrativa locale, comporti un inedito sforzo federativo fra le diverse realtà cittadine che compongono la piana fiorentina. I processi di formazione della città metropolitana appaiono ancora in divenire: la costruzione di un efficace governo di area vasta non può prescindere da concreti obiettivi di coesione sociale e buon governo che possano consentire di superare le rigidezze imposte da un processo istituzionale obbligato.

LUCA NESPOLO
Dottore di ricerca in progettazione
urbanistica a territoriale

FIRENZE...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Ferrovia - Uno spaccato della rapida transizione fra paesaggio urbano e contesto collinare, fra patrimonio storico e spazi della contemporaneità di Luisa Garassino (B/N)



la fermata della tramvia a Scandicci di Francesco Berni



piana da Calenzano alto la piana e i suoi diversi oggetti e presenze di Luisa Garassino



Una panoramica delle colline e della conca di Luisa Garassino



I turisti che fanno il selfie: il turismo mordi e fuggi ma anche l'attualità del brand fiorentino nel mondo di Francesco Berni

Leonardo Rignanese Intervista a Dario Nardella. Sindaco di Firenze

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia; in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempi Università, Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e i cittadini, troppo spesso arroccati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccole, altre troppo grandi.

Quali sono i problemi che si pongono all'avvio di questa nuova Istituzione e in che misura viene percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti ecc.) che sembra essere una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale.

La nascita della Città metropolitana rappresenta una novità storica per l'Italia, una novità introdotta in Costituzione ben 14 anni fa, ma che solo dal 1 gennaio 2015 è effettivamente funzionante. Un nuovo Ente locale, che aggiorna anche il nostro vocabolario istituzionale che – eccetto le Regioni, introdotte dai costituenti nel 1948 – è ancora fermo all'Ottocento: al Comune e alla Provincia.

La creazione delle Città metropolitane è un'innovazione potenzialmente rilevantissima. Lo è poiché è inserita all'interno di un processo generale di riforma dello Stato, degli Enti locali e dei rapporti tra centro e periferia. All'interno di questo contesto diventa, quindi, più chiaro il disegno del legislatore per cui la Città metropolitana non vuole diventare la nuova Provincia, non è semplicemente il cambio di nome e simbolo sulle carte intestate. La Città metropolitana è un Ente nuovo, di secondo livello pensato per i Comuni e i territori che lo compongono. Che questa visione passi alla cittadinanza non è semplice e scontato. Occorre senz'altro un lavoro di informazione e comunicazione sulla realtà della Città metropolitana e un'attività concreta e reale di trasformazione dei servizi pubblici veramente in ottica di area vasta.

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Le prime letture presentano commenti che vanno dall'insoddisfazione "Ancora una volta, in carenza di un chiaro intento di governo del processo da parte dello Stato, si assiste ad un fenomeno di dispersione, che tende più a

confermare costumi locali che a costruire nuovi paradigmi nazionali" ad altri positivi "Gli statuti delle Città metropolitane, anche se presentano delle criticità, sono innovatori e meritano una prima valutazione positiva. Essi contengono le premesse per un'azione amministrativa efficace e stabiliscono importanti linee delle attività economiche e sociali che si svolgeranno nel territorio di questi nuovi enti."

Certamente la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché ne definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

Il tema della "forma di governo" riassumibile negli statuti che le città metropolitane introducono nello scenario italiano di tipo geografico, amministrativo, funzionale è assolutamente rilevante.

Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato? La definizione più adeguata che possiamo dare alla Città metropolitana è quella di strumento al servizio dei Comuni. È uno strumento per i sindaci e attivato dai sindaci, in virtù del fatto che non si tratta di un nuovo livello istituzionale; è la sintesi dei Comuni che la compongono, è espressione diretta dei Comuni che la animano. Non è una cosa diversa dai Comuni che ne fanno parte.

Questa impostazione vale a maggior ragione per Firenze, agevolata dalla relativa numerosità dei Comuni che la compongono, solo 42. La presenza di un istituto come la Conferenza dei sindaci permette di riunire con frequenza intorno ad unico tavolo la rete di amministratori pubblici del territorio per definire le linee comuni di sviluppo.

Lo Statuto – che abbiamo presentato e approvato il 18 dicembre 2014, prima Città metropolitana di Italia – segue l'impostazione di Ente al servizio dei Comuni: non è una nuova Costituzione, una nuova Carta che deve stabilire diritti inviolabili e principi fondamentali, ma uno strumento di servizio che si aggiunge all'impianto già esistente degli statuti comunali, e che ad essi non si sostituisce. È stato quindi pensato come uno strumento snello per essere rapidi, perché rapide sono le risposte che dobbiamo dare ai cittadini.

Il dibattito ha riguardato proprio l'impostazione generale del nuovo Ente, la sua configurazione come soggetto di secondo livello al servizio dei Comuni e non la riproposizione di un nuovo soggetto onnicomprensivo.

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, misurandosi, nel contempo, con una pianificazione strategica di scenario.

Si apre una fase tutta nuova che deve misurarsi con i previgenti Piani regolatori e con i Ptc Provinciali, e deve sperimentare il possibile percorso di una pianificazione strategica di scenario che trova una verifica operativa nella dimensione triennale. Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste? Sono state considerate le relazioni e i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

Il tema della Pianificazione strutturale e di quella attuativa è stato affrontato nei suoi risvolti territoria-li (area vasta, ambito comunale)?

Lo statuto della Città metropolitana di Firenze assegna valore preminente al Piano strategico, vero elemento innovativo rispetto al passato ordinamento; l'art. 5 infatti afferma che «...il Piano Strategico costituisce il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della Città metropolitana».

In materia di pianificazione territoriale, rimane da risolvere un dualismo che deriva in parte dalla struttura della Legge regionale di riferimento (la 65/2014), che vede il Ptcm come strumento «...di riferimento per la conoscenza ed interpretazione del territorio, della sua trasformazione, riqualificazione, conservazione e valorizzazione, per i sistemi insediativi-infrastrutturali e per quelli agricoli e ambientali...», ma anche la possibilità (fortemente sentita nell'area fiorentina) di un Piano strutturale associato in convenzione tra i Comuni dell'area metropolitana, che qualora portata a termine lascerebbe il Ptcm sullo sfondo, come mero strumento di coordinamento.

In questo contesto la previgente pianificazione provinciale costituisce un serbatoio di dati conoscitivi, che dovrà essere adeguato alle nuove competenze dell'Ente Città metropolitana.

Qual è il senso della - o quale senso può avere la - città metropolitana?

Uno degli aspetti più evidenti della organizzazione della città metropolitana sembra essere legato a una maggior efficienza e a una maggior raziona-lizzazione dei servizi – trasporti, energia, rifiuti ecc. Tutto questo in parte avviene già nelle aree metropolitane di fatto; e, ancor più, gli strumenti per un coordinamento di questi servizi ci sono già. Quindi, si poteva istituire un'agenzia per i servizi senza ricorrere alla istituzione di un'area metropolitana.

Se tutto questo appartiene a una maggior raziona-

lizzazione della macchina dei servizi, cosa può, invece, diventare la città metropolitana; quale futuro può avere in termini di immagine e di riconoscibilità, non solo di rappresentanza istituzionale, questa nuova figura?

La Città metropolitana di Firenze vive delle sue peculiarità e dovrà trovare risposta proprio a queste. Perciò le principali materie di intervento particolare saranno:

- semplificazione ed efficienza amministrativa: un Ente che può prendere il meglio dei Comuni, metterlo a sistema e introdurre in tutto il territorio delle best practices nelle procedure amministrative, autorizzazioni, tempi di risposta ai cittadini e alle imprese;
- competitività territoriale: il marketing del territorio, sia a livello nazionale che a livello internazionale per attrarre investimenti pubblici (fondi europei) che privati (come la campagna "La città delle opportunità" che abbiamo lanciato per la presentazione delle opportunità di investimento o il Consiglio delle grandi aziende che mette in sinergia il lavoro con 17 aziende multinazionali dell'area); trasporti e infrastrutture: migliorare i trasporti e il generale flusso di mobilità per generare anche nei territori vicini la volontà di aderire alla Città metropolitana (penso soprattutto alle città di Prato e Pistoia);
- disponibilità di risorse umane di alto livello, grazie ad un sistema formativo obbligatorio tarato sulle esigenze del mondo del lavoro e un sistema di ricerca scientifica all'avanguardia, che sappia concorrere con le principali università del mondo;
- garantire un livello di qualità della vita alto, creare delle condizioni per cui una famiglia decide di venire a vivere a Firenze, valorizzando il più possibile il patrimonio artistico, il tessuto culturale e sociale.

Quali sono i luoghi della città metropolitana di Firenze?

La città metropolitana di Firenze comprende un territorio che più che vasto sembra molto articolato se non diversificato. La città metropolitana appare più connotarsi per comprendere aree e paesaggi molto diversi piuttosto che omogenei. Una lettura di quest'area metropolitana fa emergere una serie di dicotomie o di opposti: centro I periferia, densità I rarefazione, velocità I lentezza, urbanizzato I agricolo, aree produttive I aree naturali ecc

Forse è anche questa una chiave per interpretare la città metropolitana di Firenze? Nel qual caso quali sono i luoghi di questa città metropolitana? La peculiarità di Firenze è di essere un'area metropolitana di media densità ed elevata capacità produttiva, ma di mantenere un capillare rapporto

tra aree urbanizzate ed aree agricole o naturali. Questa specificità va mantenuta e potenziata, individuando e consolidando i corridoi ecologici, i residui agricoli urbani e periurbani, i centri minori. In questo senso i primi luoghi simbolo della Città metropolitana di Firenze potrebbero essere i grandi parchi urbani, a partire dal Parco della Piana, vera sfida della Città metropolitana di Firenze in cui conciliare un reticolo agrario storico con grandi infrastrutture e un fitto tessuto produttivo.

L'altro fil rouge che caratterizza la Città metropolitana fiorentina è il sistema collinare posto tra Firenze ed il Mugello, il Chianti e l'area dell'Empolese-Valdelsa, complementare e non contrapposto al sistema della Piana, che deve diventare elemento di unione attraverso una rete di relazioni non tanto infrastrutturali, quanto simboliche e culturali.

> Leonardo Rignanese INU Toscana e Politecnico di Bari

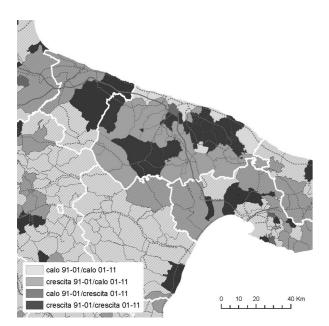
BARI

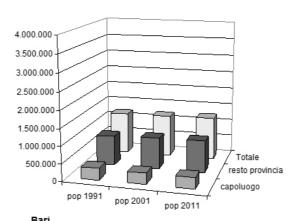


Ljubljana Zagreb Milan Turin Monaco TAL Adriante Sea Rome Mediterranean Sea Tunis



2001 2011





24.1	pop 1991	pop 2001	pop 2011
□ capoluogo	342.309	316.532	315.933
■ resto provincia	860.395	901.506	931.370
□Totale	1.202.704	1.218.038	1.247.303

La città metropolitana di Bari tra identità, democrazia e pianificazione

SARA DURANTE, FRANCESCO ROTONDO

Premessa

Il dibattito per rilanciare la competitività in questo periodo di crisi economica e bassi livelli di crescita, si è focalizzato su due visioni contrapposte: una imperniata sulle economie di agglomerazione che ritiene più efficace convogliare investimenti e risorse in alcuni selezionati poli urbani ritenuti in grado di svolgere una funzione di catalizzatore della crescita per i contesti territoriali di cui fanno parte (Dobbs et alii, 2011); l'altra basata su un approccio "territorialista" come lo definisce Magnaghi (2010) o "place-based" come lo ha chiamato Barca (2009) nel suo rapporto alla Commissione per le politiche regionali della Unione Europea, più attento a promuovere un modello di sviluppo più equilibrato anche basato sulle caratteristiche dei contesti fisici.

A questa attenzione per il rilancio per l'economia si aggiunge anche in Italia la necessità di riorganizzare la pubblica amministrazione in un'ottica di revisione critica della spesa. Pertanto, se si dovesse ragionare esclusivamente in termini di gerarchia urbana e di efficienza della spesa pubblica la selezione dei grandi sistemi metropolitani italiani avrebbe dovuto individuare esclusivamente Roma, Milano, Torino e Napoli¹. Invece, la scelta di distribuire lo status e le funzioni della città metropolitana anche ai "medi sistemi metropolitani" appare una volontà di puntare su uno sviluppo più equilibrato dell'Italia, caratterizzata da forti divari territoriali dello sviluppo e da modalità insediative che vedono una buona presenza di assetti policentrici, in cui di conseguenza il legame tra dimensione

demografica e ruolo economico è necessariamente più debole (Iommi, Marinari, 2013).

L'identità policentrica della città metropolitana di Bari.

Se si cerca di interpretare la città metropolitana di Bari attraverso l'iconografia più diffusa della metropoli occidentale incarnata dai grattacieli di New York e Chicago, come rappresentata nei fumetti di Superman di Joe Shuster e Jerry Siegel negli anni '40, di una città densa formata da grattacieli che si frantuma senza più limiti in una campagna urbanizzata, centro di sviluppo economico e finanziario non si comprendono gli elementi costitutivi di una "città regione" (come la interpretò Ludovico Quaroni nel suo Prg elaborato alla fine degli anni sessanta) che regola ed è regolata da un rapporto continuo e reticolare con gli altri centri urbani della provincia. La città metropolitana di Bari è intrinsecamente policentrica, l'unione di più città che hanno una propria storia e autonomia, con una distribuzione demografica che lo dimostra chiaramente. Infatti, solo il 25% della popolazione dell'intera città metropolitana vive nel capoluogo mentre nel caso di Milano (per citare una delle 4 grandi aree metropolitane italiane) ben il 41% vive nel capoluogo2. Questa indicazione demografica trova conferma nella distribuzione geografica sia della popolazione residente metropolitana sia di quella urbana con la possibile individuazione di almeno 4 zone omogenee con un significativo peso urbano: la prima a nord con i comuni di Molfetta (60.433 ab.), Corato (48.506 ab.), Terlizzi (27.107 ab.) e Ruvo di Puglia (25.574 ab.); la seconda con i comuni ricompresi nel Parco Nazionale dell'Alta Murgia, l'unica che ha visto riconosciute le sue specificità già nell'ambito dello stesso Statuto, comprendente Altamura (70.347 ab.), Gravina in Puglia (43.960 ab.) e Santeramo in Colle (26.830 ab.); a sud-est dalla zona costiera di Monopoli (49.246 ab.), Conversano (26.078 ab.), Mola di Bari (25.834 ab.), Rutigliano (18.644 ab.), Polignano a Mare (17.991 ab.), Castellana Grotte (19.675 ab.), Putignano (26.863 ab.), oltre all'area del capoluogo e dei comuni di prima e seconda corona. In tali aree, inoltre, si concentrano i principali servizi e infrastrutture.

Prove di democrazia metropolitana

Lo statuto metropolitano evidenzia la struttura dell'ente, e contiene le norme "stabili", che disciplinano la sua organizzazione e attività, delinea la struttura organizzativa stabilendo gli organi istituzionali, prescrivendo le funzioni ed indicando le modalità con cui esplicano la propria attività. L'interpretazione barese dello statuto ha scelto una forma leggera contenente dichiarazioni di principio prive di approfondimenti specifici che rinvia ad atti successivi, probabilmente anche perché il pro-

¹ Come già illustrato in numerosi studi sulla gerarchia urbana in Europa (progetto europeo ESPON, Nordregio 2004) e in Italia (Di Giacinto et al., 2012; Calafati, 2012; Iommi, Marinari, 2013).

^{2 315.933} abitanti sono residenti nella città di Bari secondo i dati ISTAT del Censimento Popolazione e Abitazioni del 2011.

cesso di concertazione con la Regione Puglia per la definizione di funzioni e risorse da gestire non si è ancora concluso nell'attesa della definizione dei nuovi equilibri politici determinati dalle elezioni tenutosi nel maggio del 2015³. In ogni caso, se pure in questa forma "leggera", lo statuto metropolitano dedica un ampio spazio alla promozione della partecipazione⁴, spesso però interpretata come informazione e comunicazione⁵, individuando nel referendum l'unica forma di decisione partecipata⁶, demandando ad un successivo regolamento sulla partecipazione individuale e collettiva "i casi e le modalità di consultazione e di referendum popolare, nonché di istanze, petizioni o proposte di atti e provvedimenti di interesse generale, stabilendo le modalità e i termini entro i quali gli organi della Città Metropolitana e gli Uffici sono tenuti ad esaminarli." Rinvio probabilmente sensato in un processo istitutivo ancora privo del supporto della Regione. Inoltre, come illustrato nell'intervista al Sindaco De Caro⁷, la città metropolitana di Bari sta avviando un percorso di partecipazione con i comuni aderenti e con i cittadini all'interno del progetto "Verso la costituzione delle città metropolitane e la riorganizzazione delle Province", promosso dal Formez⁸. Anche il percorso di individuazione delle zone omogenee (ancora più importante in una città policentrica), come previsto dall'art.7 dello Statuto metropolitano, è tutto da definire con le scelte del Consiglio, considerato che lo stesso art.7 non fornisce alcuna indicazione su criteri di scelta, modalità e tempi di individuazione delle zone omogenee. Tra le possibili zone omogenee precedentemente citate, l'Alta Murgia e precisamente l'area del Parco Nazionale che la comprende, è l'unica che lo Statuto riconosce all'articolo 3°. La previsione delle aree omogenee risulta non obbligatoria e in ogni caso non sono attribuite loro

5 art.33-34

6 art.35

funzioni stabili ma solo in casi eccezionali e derogatori. Una potenziale valorizzazione del loro ruolo potrebbe scaturire da una possibile e sostanziale equiparazione tra le zone omogenee e le unioni di comuni nella relazione con la Città Metropolitana, attribuendo in questo modo un maggior peso istituzionale, cui si fa riferimento all'art.25.

Il percorso di formazione della città metropolitana, è stato contraddistinto da incontri per lo più di carattere istituzionale. La Commissione statuto del Consiglio metropolitano di Bari si è riunita più volte per la redazione dello Statuto metropolitano e le audizioni di istituzioni pubbliche, associazioni, organizzazioni e cittadini al fine di raccogliere proposte e suggerimenti 10. Infine, in modo autonomo i comuni dell'Alta Murgia¹¹ coordinati dal Parco Nazionale hanno promosso un percorso per connettere le comunità e il territorio muraiani con il nuovo contesto metropolitano, consegnando al presidente della Commissione Statuto, il report finale del lavoro svolto durante gli incontri con i residenti e i rappresentanti delle amministrazioni comunali¹². Lo statuto approvato non ha recepito le istanze murgiane¹³.

La pianificazione della città metropolitana di Bari.

La Legge 56/2014 affida alla città metropolitana un piano strategico triennale¹⁴ da aggiornare annualmente e la pianificazione territoriale generale (art.1 co.44). Lo statuto della città metropolitana di Bari ribadisce gli indirizzi nazionale (art.8), affidando al piano strategico molteplici funzioni: definire la vocazione della Città Metropolitana nel rispetto delle identità dei territori; gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, specificando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione; stabilire, inoltre, le principali misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale, naturalistico- ambientale e del paesaggio nonché i principi di assetto del territorio volti a

ridurre e prevenire l'inquinamento, perseguendo il contenimento del consumo del suolo. Come si può notare si prevedono sia compiti strategici (definire vocazione e obiettivi generali), sia compiti di regolazione (misure di tutela del patrimonio) che non appaiono inerenti il livello strategico (tradizionalmente non regolativo) ma probabilmente più confacenti alla pianificazione territoriale generale. Nel caso di Bari, il Piano Territoriale Metropolitano generale (art.9), conservando anche valore ed effetti di piano territoriale di coordinamento, indica le infrastrutture d'interesse metropolitano, le strutture di comunicazione e le reti di servizi che interessano e interagiscono sull'area territoriale della Città Metropolitana. Pertanto. senza entrare nella regolazione dell'uso del suolo, s'interessa principalmente di definire e coordinare le reti di comunicazione e di servizi. Inoltre, il Piano Territoriale generale della Città Metropolitana costituisce il quadro di riferimento per i piani operativi di competenza dei comuni. Tale compito appare poco consapevole dell'articolazione del sistema di pianificazione comunale attualmente vigente nella Regione Puglia che non prevede un piano operativo ma al più le previsioni programmatiche all'interno dell'unico strumento di pianificazione urbanistica generale (PUG; Rotondo, Selicato, 2014; Rotondo, Pontrandolfi, 2008; Rotondo, 2007). In sintesi più strumenti di pianificazione, complicati da elaborare, approvare e gestire che non promettono di rendere semplice il governo del territorio metropolitano. Anche in questo caso, le modalità di partecipazione dei comuni dell'area metropolitana alla formazione della proposta del piano metropolitano saranno stabilite con apposito regolamento.

Considerazioni conclusive.

La Città Metropolitana di Bari, se interpretata come volontà di puntare su uno sviluppo più equilibrato dell'Italia, dando rilevanza, non solo alle gerarchie urbane basate sul rapporto tra dimensione demografica e ruolo economico, ma anche alle capacità territoriali di sviluppo locale, può svolgere effettivamente il ruolo di catalizzatore d'investimenti e servizi per un territorio policentrico e fortemente differenziato. In caso contrario, se la città metropolitana sarà interpretata dai suoi attori istituzionali come emanazione diretta del solo capoluogo non individuando auanto prima modalità e mezzi per favorire la partecipazione delle altre zone omogenee rischia di rimanere una piccola città metropolitane, incapace di incidere positivamente sulle prospettive di sviluppo del territorio ampio e articolato che essa rappresenta.

SARA DURANTE, FRANCESCO ROTONDO
Direttivo INU Puglia.

Riferimenti

Barca F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European

Union challenges and expectations. Independent Report, available at: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, (sito web visitato il 30 giugno 2015).

Calafati A.G. (2012), Le città nello sviluppo economico della Terza Italia, in Calafati A.G. (a cura di), Le città della terza Italia: evoluzione strutturale e sviluppo economico, Milano: Angeli

Di Giacinto V., Gomellini M., Micucci G., Pagnini M. (2012), Mapping Local Productivity, Advantages in Italy: Industrial Districts, Cities or Both?, Banca d'Italia: Tema di discussione n.850

Dobbs R., Smit S., Remes J., Manyika J., Roxburgh C., Restrepo A. (2011), Urban world: Mapping the economic power of cities, McKinsey Global Institute, disponibile on line: http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/urban_world, (sito web visitato il 30 giugno 2015).

Iommi S., Marinari D. (2013), "Un approccio multicriterio per l'individuazione della gerarchia urbana in Italia e l'elaborazione di territory-specific policies", XXXIV Conferenza italiana di scienze regionali, Palermo 2-3 settembre; e IV EuGeo Congress, Roma 5-7 settembre.

Magnaghi A. (2010), Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo, Bollati Boringhieri, Torino

Perchiazzi N. (2015), Decaro. Sulla Città Metropolitana tagliati 39 milioni di euro, intervista pubblicata sulla Gazzetta del Mezzogiorno del 29 giugno 2015.

Rotondo F., Selicato F (2014). Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione in Puglia. Tra innovazioni e pratiche di controriforma. Urbanistica Dossier, vol. 4; p. 553-555.

Rotondo F., Pontrandolfi P (2008). Sviluppo operativo della pianificazione nelle regionali meridionali. Urbanistica Dossier, vol. 101; p. 40-45.

Rotondo F. (2007). Il PUG negli indirizzi regionali per la formazione dei piani comunali: prime esperienze di urbanistica riformista in Puglia. In: Giaimo C.. Le Conferenze di Pianificazione per il governo del territorio. Roma, INU Edizioni.

³ L'osservatorio regionale previsto dalla L. 56/2014 sta ancora lavorando alla definizione di funzioni, ruoli e risorse per cui si è probabilmente atteso il nuovo governo regionale.

⁴ art. 2, commi 7 e 8 ... 8. La Città Metropolitana valorizza il principio di partecipazione dei cittadini e dei residenti, sia come singoli, sia in forma associata, e assicura la massima trasparenza della sua attività amministrativa....; Art. 8, comma 4; l'intero Titolo V Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa; art. 40, comma 3, in cui tra l'altro si recita: ... "Al fine di armonizzare e rendere conforme lo Statuto alle esigenze del territorio metropolitano, il Consiglio Metropolitano promuove una sessione straordinaria aperta alla partecipazione della intera comunità per l'implementazione dei contenuti statutari entro quindici mesi successivi all'approvazione dello Statuto...

⁷ Redatta per il Festival delle città metropolitane di Reggio Calabria del 16 e 17 luglio.

⁸ Progetto previsto all'interno della strategia generale dell'Asse E "Capacità istituzionale" del Piano Operativo Nazionale *Governance* e azioni di Sistema (obiettivo specifico 5.1).

⁹ Art. 3 comma 2: La Città Metropolitana protegge e valorizza il proprio territorio in ciascuna delle sue identità ambientale, paesaggistica, urbanistica, architettonica, storico-culturale, rurale, archeologica e rupestre. In tale contesto si riconosce la specificità del Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

¹⁰ Inoltre, sono stati promossi quattro eventi formativi ed informativi organizzati dalla Commissione Statuto in altrettante macro-aree del territorio molto vicine a quelle individuate nel paragrafo 2.

¹¹ Ossia quelli del Parco Nazionale ricadenti nella città metropolitana.

¹² Anche la sezione pugliese dell'INU ha organizzato il 26 novembre 2014 l'incontro dal titolo Metropoli Terra di Bari. Servizi, infrastrutture e zone omogenee.

¹³ Anche l'emendamento proposto all'art.7 non è stato accolto rinviando ad una fase successiva il recepimento delle istanze murgiane (si veda http://murgiametropolitana.parcoaltamurgia.gov.it/tavolo-conclusivo-bari/).

¹⁴ Appare quanto meno inopportuno l'aggiornamento con frequenza triennale di un piano strategico se per pianificazione strategica si intende quel processo di pianificazione con il quale si fissano gli obiettivi di un sistema (territoriale, aziendale, statale) e si indicano i mezzi, gli strumenti e le azioni per raggiungerli in una prospettiva di medio/lungo periodo. Triennale può essere la durata di una pianificazione operativa per l'individuazione di obiettivi concreti a breve termine non l'individuazione di una strategia che generalmente richiede tempi più lunghi.

BARI...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Monopoli. Il lungomare Santa Maria nel centro storico e il castello Carlo V



Molfetta. La Basilica Modonna dei Martiri e, sulla destra un molo del nuovo porto commerciale, opera non ultimata perché posta sotto sequestro



Area periurbana di Bari. Piccoli beni diffusi vs grandi opere: una chiesetta rurale nel pressi dello stadio San Nicola



Poggiorsini seminativo e case coloniche

INTERVISTA

Antonio Vendola Intervista ad Antonio Decano. Sindaco di Bari.

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia, in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempi Università, Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e cittadini, troppo spesso arroccati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccola ed altre troppo grande.

Quali sono i problemi che si pongono all'avvio di questa nuova Istituzione e in che misura viene percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti, ecc.) che sembra essere una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale?

La percezione da parte dei cittadini/utenti è ancora ridotta in quanto non si ha ancora effettiva contezza delle potenzialità espresse dalle città metropolitane.

I servizi a rete sono il tema principale anche in virtù di una normativa che già da tempo ha indirizzato le scelte dei comuni verso organizzazioni dei servizi in ambiti sovracomunali.

Il tema prioritario è quello delle deleghe di funzioni e della capacità che le città metropolitane avranno di imporsi come ambito di riferimento (rispetto a gestioni già avviate con diverse delimitazioni geografiche. A Bari un tema prioritario è stato dato alla pianificazione strategica (la città metropolitana ha una delega nella definizione degli assetti strategici del territorio)

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Le prime letture presentano commenti che vanno dall'insoddisfazione "Ancora una volta, in carenza di un chiaro intento di governo del processo da parte dello Stato, si assiste ad un fenomeno di dispersione, che tende più a confermare costumi locali che a costruire nuovi paradigmi nazionali" ad altri positivi "Gli statuti delle Città metropolitane, anche se presentano delle criticità, sono innovatori e meritano una prima valutazione positiva. Essi contengono le premesse per un'azione amministrativa efficace e stabiliscono importanti linee delle attività economiche e sociali che si svolgeranno nel territorio di questi nuovi enti."

Certamente la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché ne definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

Il tema della "forma di governo" riassumibile negli statuti che le città metropolitane introducono nello scenario italiano di tipo geografico, amministrativo, funzionale è assolutamente rilevante.

Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato?

Lo statuto, sebbene con i tempi contingentati imposti dalla norma, è stato approvato dopo una intensa attività partenariale che ha visto il coinvolgimento delle università baresi, del partenariato economico sociale e di tutti i sindaci e le assemblee cittadine.

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, nel contempo si misura con una pianificazione strategica di scenario.

Si apre una fase tutta nuova che richiede di

misurarsi con i previgenti Piani regolatori e con i PTC Provinciali (ove esistenti) e di sperimentare il possibile percorso di una pianificazione strategica di scenario che trovi una verifica operativa nella dimensione triennale.

Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni previste nello Statuto?

Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste?

Sono state considerate le relazioni ed i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

Il tema della Pianificazione strutturale e di quella attuativa è stato affrontato nei suoi risvolti territoria-li (area vasta, ambito comunale)?

L'idea è quella di rispettare le identità dei singoli territori andando a definire ambiti omogenei attraverso un percorso condiviso con i cittadini e le istituzioni comunali.

Il Formez, attraverso il progetto "verso la costituzione delle città metropolitane e la riorganizzazione delle Province", all'interno della strategia generale dell'Asse E "Capacità istituzionale" del Piano Operativo Nazionale Governance e azioni di Sistema (obiettivo specifico 5.1)", sta supportando anche la Città Metropolitana di Bari nella costruzione del Piano Strategico Metropolitano.

All'interno di questo progetto di affiancamento istituzionale nel percorso di implementazione della riforma Delrio, vi sono obiettivi specifici che daranno forma al piano strategico e consentiranno il coinvolgimento delle comunità insediate e delle Amministrazioni Comunali coinvolte. Si prevede, infatti, di promuovere valori e visioni previste dallo statuto che caratterizzano le comunità; sviluppare negli attori istituzionali e negli stakeholders delle comunità insediate la ricerca di soluzioni condivise per delineare un modello organizzativo efficace; costruire un quadro conoscitivo partecipato sulle diverse politiche che la città metropolitana può sviluppare utile alla definizione del programma di mandato e per avviare il piano strategico metropolitano. Supportare politici e amministrativi della Città Metropolitana nella costruzione partecipata del programma di mandato e nella costruzione di una vision condivisa con gli attori socio-istituzionali del territorio.

Il passaggio da Provincia ad Area Metropolitana è stata fortemente accelerato nel corso degli ultimi sei mesi del 2014. Nella fase di redazione dello Statuto si è affermato più volte che per favorire una più ampia partecipazione lo statuto sarebbe rimasto "aperto" anche nei successivi sei mesi dall'adozione. In realtà nei successivi sei mesi le elezioni regionali hanno giustamente avuto la ribalta dei media e quindi il tema della costruzione partecipata dello Statuto è passato in secondo piano. Si pensa di cercare in altre forme strutturate o meno, la partecipazione di abitanti e stakeholders nei prossimi mesi?

vita della città metropolitana?

Sono state già proposte le necessarie modifiche

legislative alla Lur (legge urbanistica regionale) ed al DRAG-Ptcp per adeguarli alla neonata area metropolitana, anche al fine di redigere il piano metropolitano della terra di Bari (ex Ptcp)?

Il piano strategico prevede una attività di partecipazione che porterà alla definizione della visione e delle linee d'intervento. In materia urbanistica

pazione che porterà alla definizione della visione e delle linee d'intervento. In materia urbanistica saranno rispettate le prerogative dei singoli comuni ma saranno rafforzati gli strumenti di coordinamento in continuità con il Ptcp. La regione non ha ancora definito le competenze.

Bari è una città metropolitana che contrariamente alla immagine più diffusa delle metropoli contemporanee (Londra, Parigi, Roma, ecc.), è morfologicamente policentrica con molteplici ed isolati centri urbani distribuiti sul territorio con una propria storia insediativa e proprie peculiarità fisiche, economiche, culturali ed infrastrutturali. Quali le iniziative per formare, consolidare e promuovere l'idea di città metropolitana appena nata, come quella di un Ente effettivamente coeso e capace di sfruttare al meglio le sinergie possibili tra i diversi poli urbani piuttosto che accentuare differenze e ri-

valità campanilistiche che l'assenza di una comune cultura e di obiettivi economici e sociali condivisi potrebbe provocare?

În sostanza, parafrasando una celebre frase: adesso la metropoli è fatta, ma dobbiamo fare gli abitanti metropolitani quali programmi, quali politiche si pensa di mettere in campo?

Bari conserverà la sua caratteristica policentrica. L'idea è quella di valorizzare tutti i Comuni assegnando ruoli e funzioni a tutti i territori e rispettando le identità e la storia di ciascuno.

Massima importanza alle connessioni e ai progetti di rete come elemento unificatore dal punto di vista funzionale e strategico

> Antonio Vendola INU Puglia

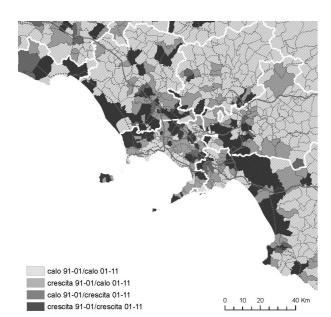
92 entr. poli urbani piuttosto che accentuare differenze e ri-

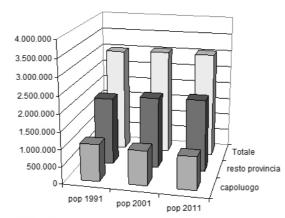


Monaco Ljubljana Zagreb Lightian Lightian



2001





Napoli			
нароп	pop 1991	pop 2001	pop 2011
■ capoluogo	1.067.365	1.004.500	962.003
■ resto provincia	1.948.661	2.054.696	2.092.953
□Totale	3.016.026	3.059.196	3.054.956

La città metropolitana di Napoli nella pianificazione europea

EMANUELA COPPOLA

Delle 10 città metropolitane istituite nel 2014 dalla la Legge Delrio, Napoli è la terza per numero di abitanti (3.128.702 a settembre 2014), la più piccola per estensione territoriale (1.171 Kmq) e quella in cui si registra la più alta densità demografica (2671 abitanti per kmq).

Storicamente Napoli è stata sempre una metropoli europea e i suoi riconoscimenti come tale sono stati rinnovati soprattutto in occasione del 150 anno dell'Unità d'Italia:

- la prima città italiana ad essere elettrificata con un'illuminazione a gas (la terza in Europa dopo Londra e Parigi);
- nei trasporti la prima città a dotarsi: di una rete ferroviaria nell'Europa continentale (la tratta Napoli – Portici del 1839), della più grande flotta mercantile dopo quella Inglese (1860), della prima compagnia di navigazione a vapore del Mediterraneo (1836);
- come centro di ricerca la città di Napoli si è dotata: del primo osservatorio astronomico europeo (1819), del primo centro vulcanologico nel mondo (1841), del primo orto botanico italiano di concezione moderna (1807);
- nel settore industriale la città di Napoli registra la presenza (1840) di una fabbrica metalmeccanica con il maggior numero di operai e della più grande Industria Navale, quella di Castellammare di Stabia.

Funzioni e primati che nell'esposizione internazionale di Parigi del 1856 portarono a premiare Napoli come terzo paese del mondo per sviluppo industriale.

Funzioni e primati che il territorio della città metropolitana ha gradualmente perso e che oggi devono essere riconquistati per poter competere con città nord-europee che offrono un benessere economico ed una qualità della vita molto alti.

La raffigurazione geopolitica dell'Europa

A seguito della sottoscrizione del trattato di Maastricht nel 1992 e all'istituzione dell'Unione europea, si inizia a riflettere su una strategia europea comune nonché sulle politiche europee di programmazione della spesa comunitaria. Schemi spaziali e documenti di prospettiva territoriale iniziano ad essere strumenti di orientamento strategico che agiscono direttamente sulle politiche regionali che ruotano attorno a tre principi generali fissati a Lipsia nel 1994 ovvero coesione economica e sociale, sviluppo sostenibile e competitività equilibrata per il territorio europeo.

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (Ssse) del 1999 viene a rappresentare una nuova fase di cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi di armonizzazione territoriale necessari a completare il processo di coesione sociale ed economica dell'UE.

Il territorio diventa spazio relazionale: insieme di relazioni funzionali, sociali e gerarchiche (di potere) che si svolgono nello spazio fisico, ove conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni, le competenze e le vocazioni presenti, il sistema di relazioni interne e di rapporti con l'esterno (Dematteis, 1994).

Nonostante il documento abbia valore di solo indirizzo, esso ha orientato di fatto le politiche e i progetti nazionali e transnazionali e già all'indomani dell'approvazione del documento stesso, i ministri europei responsabili del territorio, ne hanno definito il "programma di applicazione" che si può così riassumere:

- incentivare l'uso degli orientamenti dello Ssse nei programmi finanziati dai Fondi Strutturali;
- correlare lo Ssse e i programmi di Interreg III;
- usare gli orientamenti dello Ssse nelle politiche nazionali di pianificazione territoriale;
- incentivare l'analisi degli impatti territoriali delle politiche comunitarie e degli assetti territoriali;
- incentivare la cooperazione nell'ambito delle politiche urbane;
- confermare la volontà di proseguire l'esperienza di costruzione dell'European Spatial Planning Observatory Network (Espon).

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio europeo¹ ha

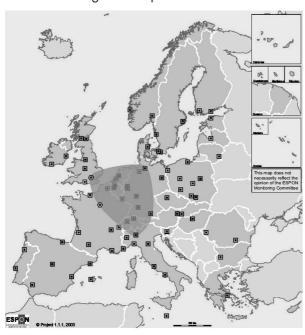
97

competenz

¹ L'Agenda territoriale di Lipsia (2007) rappresenta un aggiornamento dello SSSE (Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo). Essa illustra i vantaggi di una politica integrata di sviluppo territoriale, raccomandando una maggiore cooperazione e un maggiore collegamento in rete sugli aspetti territoriali, in particolare su temi quali la crescita economica sostenibile e le politiche del mercato occupazionale, lo sviluppo di reti tra le aree urbane e una moderna concezione dello sviluppo urbano e territoriale, con la partecipazione di un ampio numero di attori locali e regionali. Il territorio è considerato spazio multidimensionale definito da una molteplicità di fattori (la geografia, la storia, la cultura, i caratteri identitari delle comunità, le competenze, il sistema di relazioni, ecc).

definito una raffigurazione geo-politica dell'Europa nella quale è delineata la forte centralità di un'area territoriale centrale, il cosiddetto pentagono, delimitato nei vertici dalle città di Londra, Parigi, Milano, Monaco, Amburgo².

Un'immagine di un' "area dominante europea" che si è consolidata nelle successive rappresentazioni dell'assetto del territorio europeo, pur nella varietà delle delimitazioni e delle configurazioni proposte. Altri noti studi, hanno rappresentato come elemento portante dell'assetto territoriale europeo, una dorsale centrale - imperniata sull'asse renano - nota come "banana blu" (Brunet, 1989), e coincidente con un corridoio urbano di forma ricurva, che si estende da Manchester a Genova, centro principale dello sviluppo spaziale europeo e che vede coinvolte le regioni del bacino londinese, l'asse del Reno, e la parte occidentale della Pianura Padana. Successivamente è lo studio Espon sulla classificazione dei sistemi urbani europei per importanza funzionale a proporre un interessante rilancio dei sistemi urbani "periferici" come alternativa al continuo accentramento di funzioni di rango elevato nel "Pentagono". Il principio di base proposto da questo studio è che solo sviluppando ulteriormente la struttura relativamente decentrata deali insediamenti è possibile valorizzare il potenziale economico di tutte le regioni europee.



- Città globali
- Area del pentagono
- Motori europei
- MEGA forti
- MEGA potenziali
- MEGA deboli

Fonte:ESPON

Il pentagono europeo. Fonte: Espon, 2006.

Le Functional Urban Areas (Fua)³ proposte dal Progetto Espon si basano sulla nozione di 'regione funzionale' e non su quella di regione 'amministrativa'. In Espon vengono presi in esame tutti i Fua che soddisfano due precisi requisiti (Espon, 2006):

- popolazione della Fua di oltre 50.000 abitan-
- popolazione della Fua in cui si registra almeno lo 0,5% della popolazione nazionale e dove il nucleo urbano (agglomerato) supera i 15.000 abitanti (cioè, nei paesi meno popolati si è tenuto conto di Fua più piccole⁴;

In base alla loro importanza funzionale le Fua sono state classificate in:

- aree europee di crescita metropolitana (Metropolitan European Growth Area - Mega, quando l'indicatore composito finale, frutto della media aritmetica degli indicatori⁵, ha un valore maggiore di 2,5);
- Fua transnazionali/nazionali (quando l'indicatore composito finale ha un valore tra 1,5 e
- Fua regionali/locali (quando l'indicatore composito finale ha un valore inferiore a 1,5).

Dallo studio Espon relativo a circa 1.595 aree urbane funzionali europee si evidenziano le seguenti

- una densa struttura urbana nella parte centrale dell'Europa che si estende dal Regno Unito fino agli stati dell'est (la Repubblica Ceca, la Polonia meridionale, la Slovacchia e l'Ungheria), e che comprende i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania occidentale, la Francia settentrionale e l'Italia
- una parte più a nord e più a sud con paesi meno popolati e con sistemi urbani molto densi. Questo vale soprattutto per l'Irlanda, le zone settentrionali del Regno Unito, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, ma anche per alcune regioni della Spagna, della Grecia, della Bulgaria e della Romania.

In queste rappresentazioni l'area metropolitana di Napoli, che nello stesso schema Espon 2006 viene identificata come area europea di crescita metropolitana (Mega) potenziale, risulta decentrata e isolata rispetto alle rete funzionale ed economica dei paesi dell'Europa centrale.

In un'economia in via di globalizzazione in cui i territori competono tra loro in modo sempre più diretto, la coesione territoriale diventa ingrediente necessario a garantire lo sviluppo territoriale. Per raggiungere tale obiettivo, tuttavia è necessario migliorare il coordinamento delle politiche settoriali e di sviluppo aventi impatto territoriale ed integrare maggiormente i territori europei rafforzando la cooperazione e la creazione di reti fra di essi (Fabbro 2004).

Non so quanto sia giusto argomentare contro l'ossessione della competitività" sulla base del solo vantaggio comparato (Mazza 2000), sicuramente va coltivato lo scenario geopolitico.

La città metropolitana di Napoli può acquisire un ruolo nella logistica mediterranea, porsi come elemento forte nell'articolarsi delle autostrade del mare, connettersi con il corridoio adriatico aperto ai balcani e al mediterraneo orientale (Forte 2006) Ma se la città metropolitana è un progetto di futuro, un racconto consapevole delle città nelle quali viviamo e di quelle dove vorremmo vivere (INU 2015) la città metropolitana di Napoli deve aspirare a riconquistare un ruolo di centralità nell'Europa meridionale.

EMANUELA COPPOLA

Coordinatrice Commissione Città Metropolitana INU Campania

Riferimenti

Brunet R. (1989), Les villes europeénnes: Rapport pour la DATAR, Montpellier, Reclus Cemat (1999), Principi Guida e lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo Dematteis G. (1994), "Possibilità e limiti dello sviluppo locale" in Sviluppo locale, n. 1 Fabbro S. (2004), Tra reti e luoghi: le nuove missioni della pianificazione territoriale regionale, Atti dell'Incontro dibattito tenuto a Udine - Palazzo

forte F. (2006), Politiche urbane, Napoli: storie, bisogni, opportunità, INU Edizioni Mazza L. (2000), "Giustifcazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione" in U. Janin-Rivolin (curatore) Le politiche territoriali dell'Unione europea, Franco

INU (2015), Festival delle città metropolitane, brochure



Casina Vanvitelliana sul lago Fusaro (foto dell'Ufficio Stampa del sindaco metropolitano)

² Pentagono che nel 2004 rappresentava il 18% del territorio dell'Europa a 15, racchiudeva il 41% della popolazione e produceva il 49% del PIL

³ In Italia la definizione di un'area urbana funzionale è venuta a coincidere con quella di Sistema Locale del Lavoro (SLL) 4 Le Fua più piccole sono state incluse quando avevano almeno un'importanza locale in materia di trasporti, conoscenze o funzioni decisionali o un'importanza regionale in materia amministrativa, di turismo o funzioni industriali

⁵ Popolazione residente; aeroporti (n. di passeggeri), porti (traffico containers); n posti letto e strutture alberghiere; valore aggiunto nell'industria manifatturiera; localizzazione di università (n di studenti); localizzazione delle imprese principali, status amministrativo del Fua

Il dibattito sulla città metropolitana: verso nuove politiche ambientali

BARBARA SCALERA

Ci troviamo, in questo momento, in una fase costituente della Città Metropolitana di Napoli; una fase che oggettivamente risulta molto complessa ed articolata per diverse ragioni; teoricamente nata in Italia con la legge 142/1990, ma che a conti fatti vede la sua costituzione solo oggi in un quadro normativo piuttosto confuso ed ambiguo. Tuttavia, l'istituzione della Città Metropolitana di Napoli rappresenta una preziosa opportunità per guadagnare competitività ed attrattività sulla scena nazionale ed internazionale. Le città vincenti sono quelle che riescono a crearsi una propria "nicchia" all'interno di un sistema internazionale competitivo (Nijkamp, 1986). Come chiarisce la normativa, la missione essenziale delle Città Metropolitane è quella di porsi come motore di sviluppo e di rilancio economico dei territori di riferimento, rendendoli più belli, più attraenti in termini di capitali ed investimenti e più vivibili. L'innovazione della sua organizzazione, attraverso strumenti avanzati e di e-goverment, e del sistema economico, con il rilancio del settore industriale rappresentano le azioni strategiche vincenti da porre in essere sin dalle prime fasi di avvio. Con la pianificazione strategica la Città Metropolitana individua, mediante il costante confronto con gli Stakeholders del territorio, le direttrici politiche di rilancio economico e sociale, che attuerà attraverso un'azione di coordinamento dei progetti strutturali, così come definito dallo Statuto, approvato di recente. Inoltre, sempre secondo quanto disposto dallo Statuto, in osseguio al principio di sussidiarietà orizzontale, l'Ente dovrà perseguire un efficace raccordo tra pubblico e privato attraverso forme partenariali necessarie sia per l'individuazione sia per il finanziamento delle azioni strategiche. Ritornando alle politiche di sviluppo del territorio metropolitano di Napoli, esse sono delineate sulla base delle singole specificità territoriali e finalizza-

te a soddisfare i bisogni delle aree omogenee che la compongono e dell'intero territorio nella sua interezza. I cambiamenti strutturali, "necessari a fare delle aree urbane quei motori dello sviluppo economico e dell'innovazione tecnica, culturale e sociale" devono, generare "nuove alle continue sfide dell'economia e della società nel quadro degli attuali processi di globalizzazione e competizione tra territori"¹. Lo sviluppo economico dipende dalla quantità disponibile di risorse naturali e dalla riproducibilità di tali risorse, strettamente interconnessa ad un uso razionale, rispettoso degli equilibri eco-sistemici ed in generale della capacità di carico ambientale. Gli economisti inglesi Pearce e Turner sono stati i primi a fornire la definizione di "capitale naturale", inteso come l'insieme delle riserve di risorse rinnovabili e non, nonché la capacità ricettiva dell'ecosfera e le prestazioni e funzioni degli ecosistemi (Pearce e Turner, 1991). Alla luce di quanto appena esposto, si individua il capitale naturale come fattore strategico di sviluppo economico, ambientale e sociale. I due principali driver della strategia, portati all'attenzione del resto dal nuovo ciclo della programmazione europea 2014-2020, sono la questione energetica e la rigenerazione urbana, intesi come strumenti per la gestione del cambiamento nelle aree urbane. Un grande progetto integrato di interventi di efficientamento energetico per l'intera area metropolitana di Napoli interverrebbe a colmare il grave deficit di energie rinnovabili che caratterizza l'intera Campania e la sua principale conurbazione², da un lato promuovendo un uso efficiente delle risorse ambientali, riducendo il riscaldamento locale derivante dagli alti tassi di inquinamento che si rilevano nelle aree urbane e, dall'altro, incrementando i livelli occupazionali, non solo relativi allo specifico settore. À tal proposito, sembra opportuno evidenziare che nell'ambito del convegno "Un svolta per il futuro", tenutosi nel maggio dello scorso anno, promosso dall'Unione Industriali di Napoli, furono illustrate dieci idee di sviluppo per la Città Metropolitana, tra cui emerse la necessità del rilancio del Porto di Napoli e della sua riconversione in porto verde. E' dimostrato, da un recente rapporto scientifico sulla salute redatto dall'OMS che i tassi di inquinamento delle aree urbane poste in prossimità dei porti sono più elevati rispetto alle altre aree della città. Il ricorso alle fonti di energia rinnovabile nella gestione delle aree portuali con interventi ad alto valore ambientale comporterebbe, pertanto, notevoli benefici sia in termini di efficienza sia in termini di competitività; incrementi delle condizioni di vivibilità delle aree retro-portuali e di plus-valore del patrimonio immobiliare sono solo alcuni dei benefici consequenti, oltre ad una notevole riduzione dei tassi di

1 SVIMEZ 2013, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno

pagg.51-52

2 SVIMEZ 2014, Rapporto sull'economia del Mezzogiorno –

inquinamento ed una maggiore economicità gestionale che inevitabilmente si rifletterebbero sulla collettività. Come evidenziato dal rapporto SVIMEZ del 2013. l'indice di industrializzazione a Sud, inteso come indicatore di sviluppo legato al settore industriale, è esattamente la metà rispetto al valore riscontrato a Nord. Il grande divario evidenzia la desertificazione industriale dei nostri territori, eppure agli inizi del secolo scorso Napoli, a seguito della legge Nitti, divenne un'area strategica speciale per gli insediamenti industriali trainante per l'intero territorio nazionale. L'industrializzazione di nuove tecnologie nel settore delle energie rinnovabili potrebbe assumere, nell'area metropolitana di Napoli, un importante ruolo di ripresa e di traino per l'intero territorio regionale. La continua espansione delle aree urbane con dilagante consumo di suolo a danno delle aree agricole e delle aree verdi, in generale, ha contribuito a dare spazio all'egocentrismo dell'uomo a totale danno dell'ambiente, dei suoi cicli naturali e del senso di socialità, come evidenziato anche dalla recentissima Enciclica papale "Laudato Si". Il disastro idrogeologico che è conseguito ne è una emblematica testimonianza. Tra le funzioni, attribuite dallo Statuto, alla Città metropolitana si evidenzia la tutela ed alla valorizzazione dell'ambiente³. Il sistema ambientale, le reti ecologiche, il sistema delle aree naturali protette e delle aree verdi vanno necessariamente ri-pensati in risposta sia ai cambiamenti climatici sia a quel bisogno di miglioramento delle condizioni di vivibilità e di ricostruzione del senso di socialità che si avverte in maniera crescente nelle aree urbane. Il presupposto è che il paesaggio è un concetto relazionale: non solo si applica a tutto il territorio includendo le molteplici complessità che lo compongono, ma considerando esse come un tutt'uno. Le connessioni territoriali, sociali ed economiche assumono, in tale ottica, un ruolo strategico nel perseguimento di obiettivi di sviluppo sostenibile. Pertanto la realizzazione di infrastrutture verdi ossia di una rete di spazi verdi di alta qualità, comprendente aree naturali protette, spazi verdi urbani, elementi urbani tetti verdi, eco-condutture anche se nel dettaglio deve essere progettata a scala comunale,

3 Statuto della citta' metroplitana di Napoli - Art. 39 - Tutela e

sa a scala metropolitana. In tal senso, i problemi di riqualificazione, di recupero e di conservazione sono rivolti ad avviare un processo di totale rigenerazione urbana, dove il governo integrato del sistema della mobilità, la questione energetica e la questione ecologico-ambientale sono fondamentali strumenti di una rinnovata strategia di sostenibilità creativa urbana, che non può non essere guidata, indirizzata ed armonizzata, nelle diverse realtà, da una strategia integrata sovracomunale. Assicurare il perseguimento degli obiettivi evidenziati, garantendo, nel contempo un alto livello di integrazione sia tra gli stessi progetti che tra i soggetti attuatori, e, nello stesso tempo, un efficace ed efficiente livello di integrazione finanziario rappresentano importantissime necessità che emergono ormai in maniera indiscutibile, alla luce della frammentarietà degli interventi realizzati in special modo attraverso l'utilizzo di fondi europei. Per soddisfare in modo razionale e soprattutto condiviso tale importante necessità, il dialogo e le forme di collaborazione tra i diversi soggetti sono importantissimi ingredienti per giungere alla definizione razionale ed efficace di una proposta pertinente. La coesistenza della paternità amministrativa tra Città Metropolitana e Comuni dell'area metropolitana causa, infatti, debolezza nell'esercizio delle funzioni, conflittualità, dannose lungaggini burocratiche spesso vane con l'inevitabile risultato del fallimento delle azioni strategiche messe in campo. L'Ente metropolitano, pertanto, si pone, da Statuto, come un Ente sovraordinato, con la capacità strategica di risolvere problematiche locali con soluzioni di carattere integrato e condiviso attraverso un processo di cooperazione con i Comuni che non sia semplicisticamente finalizzato alla mera raccolta di proposte, bensì metta in campo un'azione di coordinamento e di armonizzazione di politiche urbane, dagli interventi edilizi agli incentivi fiscali e contributivi. Attualmente si assiste ad un nuovo protagonismo urbano tale che il nuovo ciclo di programmazione europea 2014-2020 assegna alle città un ruolo prioritario di gestione diretta delle risorse finanziarie. Nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 è stato, infatti, introdotto un Programma Operativo Nazionale PON Metro 2014-2020⁴, sperimentale e pluri-fondo (FESR E FSE), dedicato alle nascenti aree metropolitane e secondo le disposizioni previste la città metropolitana è stata individuata come soggetto attuatore. In tal senso, la Città Metropolitana assume un ruolo di definizione delle linee di sviluppo strategico e di

necessita di una pianificazione integrata e condivivalorizzazione dell'ambiente Atmosfera e Biodiversità.

La Città metropolitana svolge un ruolo gestionale e decisionale sui controlli e le autorizzazioni ambientali su caccia e pesca, protezione della flora e della fauna e della loro biodiversità, gestione dei parchi e delle aree protette, organizzazione, gestione e promozione di un corretto ciclo integrato dei rifiuti, promozione e diffusione di fonti di energie rinnovabili e fotovol taico, valorizzazione e ampliamento di aree a verde pubblico, bonifica di suoli e corsi d'acqua contaminati (rifiuti, amianto, sostanze chimiche, sostanze cancerogene, ecc.), contrasto al dissesto idrogeologico, edificazione controllata ed ecosostenibile, controllo del territorio con particolare riferimento alla salvaguardia di risorse basilari come Acqua, Suolo, Sottosuolo,

⁴ PON Metro 2014-2020: tre gli obiettivi tematici individuati: OT.2 – Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime (finanziato dal FESR)

OT.4 – Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (finanziato dal FESR) e OT.9 - Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione (finanziato dal FESR e dal FSE).

coordinamento di interventi infrastrutturali attraverso attività di pianificazione territoriale e di pianificazione strategica.

Ptcp e Piano metropolitano di Napoli

BARBARA SCALERA Docente di Architetura del Paesaggio Università Federico II

MARICHELA SEPE

Uno dei nodi più importanti della pianificazione metropolitana è capire come esso vada a inserirsi nel sistema di pianificazione vigente e come il piano metropolitano possa risultare efficace per le politiche di sviluppo sostenibile a livello sovracomunale. In previsione della formazione delle aree omogenee, un'altra questione importante è comprendere i compiti che bisognerà attribuire ad esse e la conseguente attività urbanistica. Tali interrogativi, per quello che attiene il territorio napoletano, trovano una solida base di risposta nella impostazione del Ptcp del 2007, di cui si esporranno di seguito gli obiettivi e le strategie che si ritengono maggiormente di rilievo per un futuro piano metropolitano di Napoli¹.

Gli obiettivi che il Ptcp del 2007 di Napoli si prefigge di raggiungere riguardano: il Patrimonio naturale, la casa, le attività produttive, l'istruzione, la mobilità.

Il Patrimonio naturale è considerato dal piano una risorsa di valore identitario fondamentale per il godimento della popolazione e grande richiamo per le attività turistiche di lunga tradizione e le nuove attività. Innanzitutto, quindi, "intrecciare all'insediamento umano una rete di naturalità diffusa", attraverso la costituzione di corridoi ecologici in grado di svolgere la funzione di preservare la biodiversità e allo stesso tempo creare ambienti dove la qualità della vita dell'uomo sia migliore.

In merito alla casa, il Piano si propone di "realizzare un equilibrio della popolazione sul territorio con una offerta abitativa sostenibile", rispondendo alla domanda di case proveniente dalla popolazione, attraverso la dotazione di abitazioni sostenibili

e in una prospettiva anche sovraprovinciale. Il Piano intende inoltre "indirizzare la politica di coesione verso quelle aree di esclusione e marginalità sociale accoppiate al degrado urbanistico edilizio". Per diluire i divari economico-sociali esistenti, nelle aree degradate sono previste politiche di recupero edilizio ed urbanistico integrate con le politiche sociali e finalizzate al perseguimento dell'equità e delle pari opportunità per tutti i cittadini. Riguardo alle attività produttive, le aree previste sono provinciali e comunali, limitando le comunali alla dislocazione delle piccole imprese artigiane e delle industrie esistenti nei tessuti urbani ma incompatibili per motivi igienico-ambientali. Per le aree dismesse, il Piano si prefigge di riqualificarle attuando la "concentrazione di localizzazioni e la qualificazione dell'ambiente di lavoro", in particolare recuperando gli spazi inutilizzati ed evitando la dispersione degli impianti costruiti in modo non pianificato.

Per "migliorare la vivibilità dell'insediamento con una distribuzione dei servizi e delle attività diffusa ed equilibrata, accessibile ai cittadini", il Piano prevede una distribuzione delle attrezzature e dei servizi per gli abitanti secondo una politica provinciale di localizzazione di servizi che limiti le dipendenze dal capoluogo e metta in atto una diffusione territoriale delle attività che sia in grado di diminuire ali spostamenti indirizzandoli verso l'utilizzo del mezzo pubblico. Il miglioramento dell'istruzione, della formazione e della ricerca con possibilità di impiego nell'ambito delle attività produttive è da ottenersi con la realizzazione di "strutture gerarchiche decentrate" integrate con le aree della produzione che provvedano alla trasmissione ed elaborazione delle conoscenze per giungere all'innovazione di prodotti e processi. In merito alla mobilità, infine, il Ptcp si prefigge l'obiettivo di "dinamizzare il sistema di comunicazione interno e le relazioni esterne particolarmente con le maggiori aree metropolitane contermini", sostenendo le strategie regionali di incremento delle relazioni tra l'area metropolitana di Napoli e quelle di Roma e Bari attraverso la realizzazione della connessione tra il corridoio 1 e il corridoio 8. Il Piano intende migliorare il sistema di trasporto sovracomunale in continuità sia con la previsione della metropolitana regionale che la dislocazione dei suoi nodi finalizzata al perseguimento del policentrismo e dell'equilibrio territoriale. L'individuazione di tali obiettivi ha condotto allo sviluppo di quattro assi strategici strettamente collegati alle peculiarità del territorio provinciale e alle sue dinamiche: "valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano; conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale; sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità; rafforzamento dei sistemi locali territoriali." Da qui emerge l'impostazione complessiva del Piano. Il sistema urbano è pensato secondo una logica di policentrismo e reticolarità al fine di un

miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle città intese quali motori di sviluppo sostenibile. La riarticolazione del sistema urbano avviene all'interno di una tutela e valorizzazione di un patrimonio culturale e naturale, attenta ad un rafforzamento sostenibile del capitale identitario endogeno e all'abitabilità del territorio provinciale. La mobilità del territorio è attuata in chiave intermodale e secondo principi di riduzione dell'impatto ambientale del traffico e delle infrastrutture. I sistemi locali territoriali sono visti in un'ottica di rafforzamento di scambio e produzione a scala sovralocale nonché di riqualificazione del patrimonio ambientale. Tra gli indirizzi che derivano da questa impostazione, la riqualificazione insediativa ed infrastrutturale secondo un riassetto policentrico, il tutto in una logica di contenimento del consumo di suolo, costituisce un nodo basilare del piano. Da qui scaturisce la scelta della "densificazione" urbanistica. Gli interventi di densificazione residenziale sono pensati sia in suoli "parzialmente edificati a bassa densità, sia attraverso intensificazioni e completamenti, sia attraverso ristrutturazioni urbanistiche volte ad incrementare non solo le volumetrie residenziali e la capacità insediativa complessiva ma anche la dotazione di servizi ed il verde pubblico", sia ancora, nei casi dove questo non sia possibile, in zone di recente espansione con impianto non consolidato. Il Piano prevede inoltre specifiche politiche per la casa mirate alla riduzione della quota di patrimonio residenziale inutilizzato e al recupero del patrimonio edilizio esistente, alla ridistribuzione guidata di popolazione sul territorio, coordinata con le strategie per la mitigazione del rischio vulcanico stabilite dal Piano Strategico Operativo per la zona rossa del Vesuvio, all'incremento della quota di patrimonio residenziale in affitto rivolto a nuovi segmenti di domanda, da prevedersi anche con l'istituzione di specifiche premialità urbanistiche e perequazione.

E, infine, le reti. Il sistema integrato delle reti cuce e riammaglia la griglia costruttiva del Piano. Le reti assumono ruolo particolarmente rilevante per la molteplicità di funzioni e significati che ricoprono: non solo reti per il trasporto di merci e persone, ma anche e soprattutto sistema per la conservazione e valorizzazione dell'ambiente e delle radici identitarie che il Piano prevede di attuare con ottimizzazione della rete ferroviaria e ricucitura dei corridoi ecologici².

Tali aspetti riguardano il territorio sovracomunale. In merito alla pianificazione comunale, in estrema sintesi si potrebbe prevedere la conformità del Puc al piano metropolitano approvato, e, semplificando funzioni e snellendo procedure, il recepimento dei vincoli e delle prescrizioni degli enti di settore, la realizzazione del Regolamento Urbanistico Edili-

² Si vedano gli articoli del servizio Sepe M. (a cura di) (2009) "Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile", Urbanistica n.138.

zio per le aree consolidate, la limitazione alla sola componente operativa.

Il tutto è da intendersi in un'ottica di concertazione, con il coinvolgimento dei comuni, e di partecipazione, con la consultazione dei cittadini, delle associazioni e delle organizzazioni economiche, sociali e culturali.

> MARICHELA SEPE IRISS-CNR

NAPOLI...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Complesso dismesso dell'ex-Italsider di Bagnoli (foto di Pietro Scolorato)

"Per quanto riguarda le azioni strategiche, si tratta di investire sicuramente su Bagnoli" (Luigi De Magistris)



Foto storica Rione terra a Pozzuoli (foto Comune di Pozzuoli) "Il sindaco metropolitano dovrà valorizzare tutti i centri storici: penso a progetti come portare i turisti di Napoli anche al Rione Terra" (Luigi De Magistris)



Località di Miseno e Baia a Bacoli nei Campi Flegrei (foto dell'Ufficio Stampa del sindaco metropolitano) "Costruire itinerari nuovi, come ad esempio, da Miseno a Frattamaggiore, creando una via sancta dedicata a San Sossio" (Luigi De Magistris)



Il porto di Napoli (foto dell'Ufficio Stampa del sindaco metropolitano) "Tra le azioni strategiche c'è il porto. Quest'ultimo sarà un vero e proprio distretto portuale metropolitano che lavori in sinergia con gli altri porti, da Pozzuoli a Castellammare (Luigi De Magistris)



Santuario della Madonna dell'Arco a Sant'Anastasia (foto di Giuseppe Servillo)

"Valorizzare attrattori oggi ingiustamente considerati minori, come la Madonna dell'Arco" (Luigi De Magistris)



Il Distretto Cis Interporto Vulcano Buono (foto dell'Agenzia Area Nolana)

Il CIS è il maggiore Sistema di distribuzione commerciale d'Europa in cui operano 300 aziende per un totale di oltre 4000 addetti.

Emanuela Coppola

Intervista a Luigi De Magistris, Sindaco di Napoli,

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia, in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempi Università Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e cittadini, troppo spesso arrocati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccola ed altre troppo grande.

Quali sono i problemi che si pongono all'avvio di questa nuova Istituzione e in che misura viene percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti, ecc.) che sembra essere una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale.

Il futuro è nelle mani delle aree metropolitane e della megalopoli. Eminenti studiosi e geografi, come Saskia Sassen, ad esempio, parlano soprattutto di città-globale. La città globale è la nuova realtà politica e territoriale di riferimento. Il motore industriale e il volano di sviluppo per interi territori, superando gli angusti confini degli stati nazione. La Sassen, infatti, spiega come numerose metropoli mondiali si siano sviluppate all'interno di mercati transnazionali e abbiano più caratteri in comune tra loro che con i rispettivi contesti nazionali. New York è più simile a Singapore o Londra di quanto lo sia alla campagna rurale dell'Arizona. In questo solco, molte città italiane, ad incominciare da Napoli, possono ambire ad una nuova leadership. Così come i protagonisti delle Rivoluzione industriale sono state le capitali del Nord Europa, le città del Sud del Mondo possono essere le protagoniste della rivoluzione post-industriale.

D'altronde, se il sindaco di Napoli può andare a New York e proporre al sindaco De Blasio innovativi progetti transnazionali, è proprio perché abbiamo deciso di rivendicare questa dimensione globale. L'ultimo mio viaggio a New York, dove abbiamo lanciato una partnership del 41 esimo parallelo, lo dimostra. Nella globalizzazione vediamo opportunità, non minacce. Sicuramente, le istituzioni devono offrire una cornice adeguata a queste trasformazioni epocali. Per questo, la riforma sulle aree metropolitane e le scelte su

assetti, pianificazione e forme di *governance* sono fondamentali.

Oggi dobbiamo vincere la sfida di creare un'agile struttura di *governace*, non un'ulteriore burocrazia ingessata. Parlo di *governance* e non di *government*, perché con il primo termine intendiamo un assetto dei rapporti di potere orizzontale e acefalo, dove la società civile, dal basso, propone e si rende protagonista. Il sindaco metropolitano deve rappresentare il terminale, non il *dominus* di un processo che deve restare partecipato. Questa sfida, ovviamente, la vinciamo soprattutto se mettiamo efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa al centro: al servizio delle comunità.

I benefici delle città metropolitane, ad incominciare dalle economia di scala e dalle internalizzazioni dei costi, sono palesi, d'altronde. Ad esempio, quando parlo di internalizzazione dei costi, mi riferisco a questo problema: cittadini di comuni confinanti, con diversi regimi di raccolta dei rifiuti, che vanno a sversare in un altro territorio rifiuti non adequatamente differenziati, per non incorrere in multe sul proprio comune. Si tratta di "un trucco" per scaricare un costo e una inefficienza su terzi. E' ovvio, dunque, che per far funzionare il comune metropolitano non ci potranno essere servizi e costi a macchia di leopardo, pena incentivare selezione avversa o fenomeni di free riding da parte dei cittadini. Il tema allora è: riusciremo a realizzare questi standard unici? Le varie partecipate dei diversi comuni saranno pronte a fondersi, cedendo potere? Insomma: si pone un problema che già abbiamo sperimentato con le Unioni dei Comuni. Se le unioni sono volontaristiche e non ci sono incentivi, la burocrazia non suicida se stessa. Mille partecipate o cento servizi diversi non serviranno più; ma chi le fonderà? I vari sindaci che hanno tutto l'interesse a tenere in vita CDA dove piazzare clientele? O quegli stessi burocrati che dovrebbero sancire con una fusione la loro perdita di potere? Per questo, realizzare una burocrazia snella è di primaria importanza.

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Le prime letture presentano commenti che vanno dall'insoddisfazione "Ancora una volta, in carenza di un chiaro intento di governo del processo da parte dello Stato, si assiste ad un fenomeno di dispersione, che tende più a confermare costumi locali che a costruire nuovi paradigmi nazionali" ad altri positivi "Gli statuti delle Città metropolitane, anche se presentano delle

criticità, sono innovatori e meritano una prima valutazione positiva. Essi contengono le premesse per un'azione amministrativa efficace e stabiliscono importanti linee delle attività economiche e sociali che si svolgeranno nel territorio di questi nuovi enti."

Certamente la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché ne definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

il tema della "forma di governo" riassumibile negli statuti che le città metropolitane introducono nello scenario italiano di tipo geografico, amministrativo, funzionale è assolutamente rilevante.

Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato? Per costituire la città metropolitana, abbiamo guardato soprattutto all'esempio positivo dei sindaci, come emerso dalle riforme degli anni '90. All'epoca, si optò per un sistema di tipo "presidenziale" - con il sindaco primus solus, non primus inter pares, com'è il Presidente del Consiglio - che ha portato ad un assetto con una più chiara imputazione della responsabilità politica. Il sindaco ci mette la faccia, non può fare lo scaricabarile, e si sottomette al giudizio degli elettori a fine mandato, superando il filibustering di consigli comunali che sono stati ampiamente svuotati di potere politico o potere di veto. Con la Legge Bianco, infatti, molte competenze sono passate dal Consiglio comunale alla Giunta.

Questo modello dovrebbe funzionare, oggi, anche su scala metropolitana. Il sindaco avrà una forte legittimazione popolare, infatti, essendo eletto a suffragio universale, come nel caso dei Comuni. Ma l'intero profilo della città metropolitana si presenta inedito ed interessante: oltre all'esecutivo e al legislativo, cioè sindaco e consiglio, questa nuova istituzione si caratterizza per la presenza della Conferenza metropolitana dei sindaci, che rafforza la capacità del nuovo ente di esprimere realmente gli interessi del territorio.

E' importante rilevare, infine, come siamo giunti a questo assetto, dopo i duri lavori che sono stati compiuti dalla Commissione Statuto. Lavori preceduti dagli studi svolti da un osservatorio sulla città metropolitana che avevo appositamente costituito presso il Comune di Napoli, formato da studiosi, ma anche da associazioni di cittadini. Insomma, la genesi della città metropolitana non ha interessato solo i partiti o il ceto politico quanto e soprattutto la società civile e il popolo.

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, nel contempo si misura con una pianificazione strategica di scenario. Si apre una fase tutta nuova che richiede deve misurarsi con i previgenti Piani regolatori e con i PTC Provinciale e di sperimentare il possibile percorso di una pianificazione strategica di scenario che trova una verifica operativa nella dimensione triennale.

Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni previste nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste? Sono state considerate le relazioni ed i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

Il tema della Pianificazione strutturale e di quella attuativa è stato affrontato nei suoi risvolti territoria-li (area vasta, ambito comunale)?

Innanzitutto, abbiamo previsto tutte le forme di partecipazione diretta dei cittadini, referendum e presentazioni di istanze da parte del popolo già accolte dalla Legge Bianco. La bozza di pianificazione strategica - con la quale la città metropolitana diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e attuativa integrata - è preparata dal Forum metropolitano, che è un organismo statutario di confronto composto da categorie produttive, organizzazioni sindacali, ordini professionali, e anche dalle "autonomie funzionali", dall'associazionismo e dal terzo settore presenti sul territorio. Insomma, un Forum aperto, non la riproposizione su scala metropolitana del CNEL, tanto per intenderci. Con la pianificazione strategica – che dunque è partorita da questo confronto pubblico e privato -, oltre alla definizione delle linee guida, ci saranno sia gli obiettivi, sia la definizione della misurabilità degli stessi, attraverso l'adozione di un allegato che è "il piano delle performance", che collega la pianificazione strategica ai capitoli del bilancio, in un modo analogo a come deve fare il piano esecutivo di gestione per i Comuni che se ne devono dotare.

Tale pianificazione è strutturalmente legata sia all'area vasta, sia all'ambito comunale, perché alla realtà comunale si affiancheranno le "zone omogenee". Attraverso una pianificazione che investa anche sulla identità dei luoghi, questo Statuto cambierà le mappe mentali. Con un procedimento non diverso da quello degli anni '20, quando la nascita della Grande Napoli portò gli antichi cittadini di centri autonomi come Ponticelli, in pochi anni, a sentirsi napoletani. Quando il sistema andrà a regime, la zona omogenea "culturalmente" prevarrà sulle logiche del vecchio comune. Come non notare che Bagnoli e Pozzuoli Sud – zona via Napoli – già oggi abbiano più cose in comune di quante ne abbiano Bagnoli e Fuorigrotta, che oggi costituiscono la stessa Municipalità? Territori affini, in questo modo, lavoreranno insieme per obiettivi comuni.

Nella proposta di statuto della Città Metropolitana di Napoli, al Capo IV, vengono indicate le puntuali e numerose funzioni specifiche della città metropolitana di Napoli: dalla pianificazione strategica (art. 31) allo sviluppo economico (art. 33), dalla pianificazione territoriale (art. 35) alla rete della mobilità metropolitana (art. 36), dai servizi pubblici di ambito metropolitano (art. 37) alla sicurezza integrata e protezione civile (art. 38)1 alla tutela e valorizzazione dell'ambiente (art. 39) - intervenendo anche nella gestione e promozione di un corretto ciclo integrato dei rifiuti ma anche nella bonifica di suoli e dei corsi d'acqua contaminati, fino alla rete scolastica ed alla edilizia scolastica (art. 40).

Un'assunzione di responsabilità importante e quasi eccezionale rispetto alle scelte operate dalle altre città metropolitane nei rispettivi statuti. Nell'art. 1 (finalità della città metropolitana), si dichiara che la Città Metropolitana di Napoli rispetta, nell'esercizio delle funzioni, gli ambiti di intervento da riservare agli enti submetropolitani per lo svolgimento delle attività correlate alla dimensione locale. A tal fine favorisce l'Unione dei Comuni. Quali funzioni pensate di delegare completamente ai Comuni e alle Unioni dei Comuni?

Il principio della sussidiarietà deve sempre bilanciarsi con l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa. Ridelegare servizi di rilevanza economica o imprenditoriale sarebbe una follia. Servizi qualitativi e non meramente economici, come i servizi di cura e i servizi sociali, possono sicuramente essere delegati al livello più vicino al cittadino. Comunque sia, ogni ipotesi è prematura. Tutto deve nascere dal libero e democratico dibattito consiliare.

Nell'ambito della pianificazione strategica che caratterizzerà l'Ente metropolitano, che ruolo verrà assegnato agli attori e quali saranno gli attori coinvolti?

Quali sono le azioni strategiche che più gli stanno a cuore come sindaco della città metropolitana (Bagnoli, il porto, la fiera, Pompei...)?

Nel Forum metropolitano ci sarà tutta la società napoletana. Ci saranno poi istituzioni speciali per le pari opportunità e i giovani. Stiamo parlando di una partecipazione che non si limita a istanze o pareri, ma alla redazione della bozza di pianificazione strategica. Insomma, partecipazione vera! Per quanto riguarda le azioni strategiche, si tratta di investire sicuramente su Bagnoli e il porto. Quest'ultimo sarà un vero e proprio distretto portuale metropolitano che lavori in sinergia con gli altri porti, da Pozzuoli a Castellammare.

1Tra l'altro prevedendo studi e provvedimenti per giungere ad un assetto del territorio meglio adeguato alla prevenzione dei rischi naturali e specialmente di quello vulcanico, idrico ed idrogeologico che caratterizzano la provincia di Napoli. Poi, c'è da lavorare sulla tutela del territorio e per lenire il dissesto idrogeologico. Inoltre, il sindaco metropolitano dovrà valorizzare tutti i centri storici: penso a progetti come portare i turisti di Napoli anche al Rione Terra, ma anche valorizzare attrattori oggi ingiustamente considerati minori, come la Madonna dell'Arco o le basiliche paleocristiane di Cimitile; o, ancora, costruire itinerari nuovi, come ad esempio, da Miseno a Frattamaggiore, creando una via sancta dedicata a San Sossio. Infine, sogno un unico lungomare liberato da Pozzuoli a Torre del Greco.

EMANUELA COPPOLA Coordinatrice redazione INU Campania

Emanuela Coppola

Intervista al Presidente della Commissione Statuto della Citta' Metropolitana di Napoli, on. Domenico Tuccillo

Nella proposta di Statuto della Città Metropolitana di Napoli, al Capo IV, vengono indicate tra le puntuali e numerose funzioni specifiche della Città metropolitana di Napoli: la pianificazione strategica (art. 31) e la pianificazione territoriale (art. 35). Qual è l'importanza della pianificazione nello Statuto?

Come viene definito il ruolo delle diverse pianificazioni previste nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste? Sono state considerate le relazioni ed i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

"La precedente pianificazione aveva una funzione di sostanziale coordinamento di quanto veniva proposto e deciso dai Comuni. La pianificazione della Città metropolitana invece dovrà avere un ruolo di indirizzo e di governo delle scelte che poi ricadono sul territorio, fornendo una cornice entra la quale i Comuni devono poi stabilire i rispettivi piani urbanistici. Inoltre, le zone omogenee, ovvero zone che comprendono un'aggregazione di Comuni con una popolazione di almeno 150 mila persone, devono concorrere in modo decisivo alla definizione della pianificazione urbanistica e del piano strategico".

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Quali sono le maggiori originalità della proposta di Statuto della Città Metropolitana di Napoli?

"Innanzitutio il principio del 'bilanciamento dei poteri' tra il Sindaco e gli altri organi della Città metropolitana. In secondo luogo la definizione di una norma transitoria per disciplinare la fase antecedente alla elezione diretta del Sindaco metropolitano, che va di pari passo con il tema della collegialità delle decisioni, garantita attraverso l'istituzione della Conferenza dei consiglieri delegati chiamata a pronunciarsi sui provvedimenti più importanti. Infine anche un'attenzione non presente in altri statuti a promuovere una sinergia pubblico-privato come modalità di sviluppo delle attività economiche, nonché a garantire le condizioni di libero accesso al mercato e di pluralità nell'offerta dei servizi".

Nella proposta di Statuto della Città Metropolitana di Napoli, per quel che riguarda la sussidiarietà orizzontale (art. 6), si apprende che la Città metropolitana istituisce il Forum metropolitano, un organismo di confronto periodico con le forme associative delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, degli ordini professionali, delle autonomie funzionali, dell'associazionismo e del terzo settore presenti sul territorio metropolitano. Forum metropolitano che insieme al Forum dei Giovani, alle Consulte e agli Osservatori costituiscono gli organismi di partecipazione (art. 14) all'attività istituzionale e gestionale del nuovo ente metropolitano. Quali forme di partecipazione sono previste nella proposta di Statuto della Città Metropolitana di Napoli e con quali modalità di coinvolgimento oltre che di scelta dei componenti?

"Entro sei mesi dall'entrata in vigore dello Statuto, quindi entro dicembre, si istituisce per la prima volta il Forum metropolitano, così come il Forum dei giovani. Le proposte elaborate nel Forum metropolitano devono essere tenute in considerazione nell'elaborazione del Piano strategico e devono essere esaminate entro tre mesi dalla loro presentazione, in modo da poter essere valutate attentamente dal Consiglio metropolitano. In sostanza il Piano strategico della Città metropolitana deve tener conto del contributo fondamentale dei cittadini, della società civile rappresentata nel Forum".

Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato? Quali sono state le maggiori difficoltà per portarlo a termine?

"I soggetti coinvolti sono stati i Sindaci, le associazioni, associazioni di categoria e sindacati, oltre al mondo dell'Università. Ma è nella definizione del bilanciamento dei poteri con il Sindaco De Magistris che si sono riscontrate le maggiori difficoltà nell'iter di approvazione dello Statuto. Dal punto di vista dei principi si è scelto di dotare lo Statuto di un'impostazione asciutta, senza cedere alla retorica ma piuttosto puntando a una funzionalità operativa reale. Cosa non semplice considerando la tendenza in genere ad imbottire lo Statuto di proclami, più che di norme. Dal punto di vista dei servizi, abbiamo d'altra parte inteso salvaguardare alcuni principi come l'acqua, che è un bene pubblico, senza per questo pregiudicarne le modalità di gestione".

La Città metropolitana di Napoli è un'area a elevata vulnerabilità per i rischi naturali a cui è sottoposta (da quello vulcanico al bradisismico, da quello idrico a quello idrogeologico) ma che presenta anche problemi di gestione e promozione di un corretto ciclo integrato dei rifiuti, di bonifica di suoli e dei corsi d'acqua contaminati, nonché di monitoraggio dell'abusivismo e del consumo di suolo. Nel disegno dello Statuto quali passi sono stati fatti in tal senso?

"Tra gli obiettivi del consiglio c'è la decongestione delle aree a rischio dal punto di vista degli insediamenti edilizi. Questa finalità è stata prevista proprio nell'ottica di un riequilibro abitativo dell'area metropolitana, tenendo conto delle caratteristiche geo-morfologiche del territorio. Ci siamo mossi in questa direzione perché la Città metropolitana ha il compito di guardare al territorio come a un'unità e non come a una molteplicità di aree gestite in modo frammentato e disorganico, come accaduto in passato".

EMANUELA COPPOLA Coordinatrice redazione INU Campania

REGGIO CALABRIA

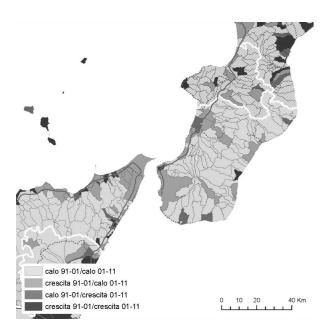


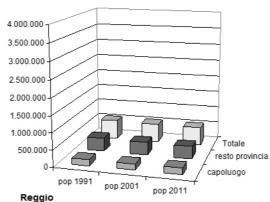
Switzerland Ljubljana Zagreb CROATIA BOSNIA AND HERZEGOVINA Sarajevo ALL Adriatic Sea Rome Mediterranean Sea Jonian Sea

2001



2011





 Calabria
 pop 1991
 pop 2001
 pop 2011

 □ capoluogo
 177.580
 180.353
 180.817

 □ resto provincia
 399.113
 383.870
 370.150

 □ Totale
 576.693
 564.223
 550.967

Città Metropolitane: Reggio Calabria CONCETTA FALLANCA

Il senso di appartenenza delle comunità locali al nuovo livello di istituzione è animato da quella speranza che si ripone nei nuovi percorsi considerati utili per cambiare il corso, se considerato insoddisfacente, degli eventi. Lo dimostra l'entusiasmo con il quale è stata accolta la notizia della sottoscrizione del protocollo d'intesa per la valorizzazione dell'Area Integrata dello Stretto, che sancisce la volontà di intraprendere un percorso comune, tra Reggio Calabria, Messina, Villa San Giovanni, per disegnare "una vera e propria area metropolitana e quindi una vera e propria città dello Stretto". Si rievocano alcuni concetti del Progetto 80, verso la ricerca di "un nuovo tipo di civiltà urbana" che presupponeva il riconoscimento della necessità dell'evoluzione verso dimensioni metropolitane, poiché si riteneva che soltanto alcuni ranghi urbani erano in grado di "assicurare ai cittadini i beni e i servizi propri di una società evoluta". La Regione Calabria, nei progetti di legge (n. 529/2004 e n. 142/2006 proponenti rispettivamente G. Bova e D. Naccari) che fanno riferimento al ruolo che il versante calabro può svolgere per promuovere la costituzione di una Città-Area metropolitana dello Stretto auspica "l'obiettivo di porre il territorio delle province di Reggio Calabria e Messina in un contesto di integrazione economica e sociale che ne valorizzi le rispettive potenzialità". I temi di dibattito e ancora in corso di definizione sul territorio, sono quelli contenuti nel documento predisposto per il PON Metro (Programma Operativo Nazionale plurifondo Città Metropolitane 2014-2020), in una attività di co-progettazione nell'ambito del partenariato locale attivato dal Comune di Reggio Calabria, dove l'Università Mediterranea ha contribuito con più proposte. Il PON Metro, punta su tre aspetti prioritari: l'agenda digitale metropolitana (innovazione tecnologica e digitale per

dei servizi e della mobilità urbana (erogazione di servizi di prossimità e mobilità sostenibile in ambito urbano e metropolitano) e i servizi per l'inclusione sociale (contrasto all'emarginazione e sostegno ai quartieri svantaggiati). Il Programma si rivolge al territorio dei Comuni capoluogo, proprio perché è in tali territori che si concentrano i maggiori problemi e le risorse su cui far leva per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Potrebbe sembrare un grave limite, ma il PON Metro va inteso come uno dei primi strumenti di tipo programmatico e finanziario per le città metropolitane.

Nel quadro della programmazione del PON Metro, il comune capoluogo eserciterà un'azione di coordinamento, che richiederà una stretta collaborazione con gli altri livelli di governo, per la costruzione del nuovo assetto istituzionale che sarà delineato dallo Statuto della Città Metropolitana.

La predisposizione e approvazione dello Statuto;

La città metropolitana di Reggio Calabria ha tempi diversi dalle altre realtà metropolitane, sarà infatti costituita alla scadenza degli organi provinciali, nel giugno del 2016, quando il Sindaco del Comune Capoluogo diventerà anche Sindaco della Città Metropolitana e potrà svolgere pienamente le sue funzioni con l'approvazione dello Statuto. La commissione consiliare "Decentramento e Città Metropolitana" ha avviato i percorsi e si sta formando il gruppo di lavoro per la redazione dello statuto che avrà due anni di tempo per concludere le attività. In caso di mancata approvazione dello statuto si applicherà la procedura per l'esercizio del potere sostitutivo e, comunque, entro maggio 2017 la città metropolitana dovrebbe essere pienamente operativa.

Lo Statuto e il Piano Strategico Metropolitano hanno un rilievo cruciale, anche in funzione dell'efficace utilizzo sul territorio dei finanziamenti pubblici della politica di Sviluppo e Coesione dell'Unione Europea.

Gli organi e i soggetti coinvolti nel processo di pianificazione sono stati identificati in occasione della stesura del protocollo d'intesa sull'Area dello Stretto, che le Province di Reggio e Messina firmano nel 2013, e che riporta una prima lista di stakeholder da coinvolgere: le regioni Calabria e Sicilia, i comuni della provincia di Messina e Reggio, le Camere di Commercio, le Associazioni industriali, le Organizzazioni sindacali, l'Università di Messina, l'Università Mediterranea e la Dante Alighieri di Reggio, il CNR dell'Area dello Stretto, le Autorità portuali di Messina e Gioia Tauro, la Capitaneria di Porto di Reggio, la Sogas di Reggio Calabria, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, le aziende per la mobilità, la Federalberghi e gli operatori turistici di Reggio e Messina. Gran parte dei rappresentanti di questi soggetti, nel corso dei "Forum degli interessi convergenti", nell'ottobre del 2012, hanno espressamente dichiarato "la disponibilità

un più agevole accesso ai servizi), la sostenibilità

a favorire confronti specifici finalizzati all'individuazione di soluzioni condivise su problematiche comuni nel rispetto delle relative competenze". Le nuove città metropolitane dovranno dedicarsi al governo dei servizi tradizionali svolti finora dalla Provincia, ma anche alle attività ad alto contenuto strategico, dalla costruzione di rapporti integrati tra mondo universitario, delle imprese e del territorio, all'attrazione e messa in valore degli investimenti internazionali, con politiche di rete e logiche sistemiche. Sarebbe opportuno che lo Statuto valorizzasse enti di dimensione sufficientemente ampie e, in particolare, le unioni di comuni, come punto di riferimento prioritario per la distribuzione delle funzioni, in una logica di dimensione ottimale, per favorire il percorso dei piccoli comuni verso una identità soddisfacente.

Modi e organizzazione per assolvere alle funzioni attribuite dalla legge

La città metropolitana di Reggio Calabria può rappresentare il motore di efficaci strumenti di programmazione e pianificazione strategica, come è avvenuto nelle migliori esperienze europee dell'ultimo decennio. Le esperienze insegnano che servizi di mobilità avanzati sono l'esito di procedure di governance multilivello, che coinvolgono ampiamente i territori dell'area vasta, garantendo loro l'efficienza dei servizi di prossimità e un accesso diretto ai servizi di livello metropolitano a partire da collegamenti innovativi, confortevoli, rapidi e frequenti.

Le esperienze della città e della Regione nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo, hanno costituito un banco di prova per le nuove opportunità di finanziamento, alcune delle quali come il PON Metro dedicate esclusivamente a questi nuovi Enti ed altre come quelle della Rete degli Stretti dei mari europei, che possono contribuire a un più rispondente disegno del territorio.

I temi su cui puntare sono l'ambiente, i parchi, lo sviluppo economico, i servizi comuni, la mobilità pubblica, la riduzione del consumo di suolo e il contenimento della dispersione insediativa anche ai fini della difesa del territorio per mitigare il dissesto idrogeologico.

Per la città metropolitana di Reggio Calabria e per l'Area integrata dello Stretto, assume fondamentale rilevanza il tema della prevenzione del rischio sismico e della difesa attiva del territorio. Uno sguardo al passato evidenzia come nel campo della pericolosità sismica, dell'esposizione a questi eventi, nel rapporto tra disastri naturali e vita sociale, è possibile intravedere, tra le due città metropolitane prospicienti, tratti di una cultura antica e al tempo stesso attualissima: la cultura della convivenza con il terremoto, che un tempo è stata e potrebbe, dovrebbe, tornare ad essere cultura della prevenzione e non della rimozione del rischio, dell'imprevisto, del caotico. La presenza

crescente della dimensione del rischio deve sollecitare la necessità di innovare le forme e le pratiche della pianificazione urbanistica, di porre alla base di piani e progetti per le città la prevenzione dei rischi. La Città dello Stretto dovrebbe aspirare ad essere un luogo privilegiato di osservazione sul tema della pericolosità sismica alla più ampia dimensione del bacino Mediterraneo. D'intesa con le Università attraverso la promozione dell'innovazione e della ricerca e investendo anche nel campo della formazione e accrescimento professionale life learning, si potrebbe lavorare ad un laboratorio di "prevenzione per sicurezza" dove avviare riflessioni più mirate sulle relazioni tra convivenza con il rischio e aualità della progettazione urbana: dove promuovere programmi e politiche che possono essere messi in atto per proteggere l'ambiente e l'habitat urbano dalle conseguenze di un disastro naturale; dove sperimentare la capacità di utilizzare la contingenza del pericolo calamitoso per migliorare tecniche e qualità pianificatorie. L'adozione di approcci laboratoriali, del resto già ampiamente sperimentati nei percorsi già maturati, potrebbe essere la strada da percorrere nel processo di costruzione della Città metropolitana e per consentire una partecipazione aperta, consapevole e responsabile delle scelte che via via saranno intraprese.

La pianificazione strutturale e strategica e gli strumenti previgenti

Gli strumenti di pianificazione, sia a livello regionale che provinciale, configurano l'Area dello Stretto come sistema centrale di un'area metropolitana più vasta che, opportunamente riorganizzata e infrastrutturata, potrebbe svolgere il ruolo di motore dello sviluppo regionale. Entrambi gli strumenti inquadrano il territorio in base alle sue potenzialità, ricercando uno sviluppo differenziato ma integrato, secondo le peculiarità ambientali, sociali, insediative e produttive.

Diviene adesso fondamentale saper delineare un'idea di città e di area metropolitana per l'elaborazione del Piano Strategico Metropolitano e il suo fitto collegamento con i Fondi per lo Sviluppo e la Coesione. Una prima valutazione critica può essere rivolta a quello che sembra uno sbilanciamento di interesse tutto a favore del Piano Strategico e che non tiene conto che assieme al Piano Territoriale Generale Metropolitano fanno parte della stessa finalità di sviluppo del territorio e dell'urbano nei principi della sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

Molto ci si aspetta dall'interfaccia Piano Strategico Metropolitano e fondi Strutturali; sarebbe opportuno che lo Statuto presentasse con determinazione il patto progettuale insito nella triade composta dai due piani e dalla programmazione. In un certo senso si può dire che Statuto e Piano Territoriale Generale Metropolitano fissano i principi e le

prospettive di sviluppo e che saranno via via conseguiti attraverso il Piano Strategico Metropolitano e i fondi Strutturali che consentono il reperimento delle risorse per l'attuazione degli interventi. Lo Statuto Metropolitano potrà disporre che attraverso il combinato complessivo dei suoi piani e strumenti vengano individuate le regole, le azioni e le risorse per un nuovo percorso che, in una dimensione territoriale più vasta, coinvolga l'intero territorio della ex provincia e che punti sulla trasformazione e sul riuso di grandi aree sottoutilizzate, degli spazi dismessi ex industriali, artigianali, commerciali o ferroviari, alla rigenerazione e al riuso del patrimonio esistente, alla messa in sicurezza dei centri abitati. Nel processo di riordino delle funzioni sarebbe auspicabile la scelta verso la semplificazione per costruire una concreta capacità di governare questioni di "prossimità" in risposta alla nuova domanda di qualità dello spazio urbano che viene da una società multietnica e che esprime esigenze sempre più complesse in termini di mixitè sociale e culturale.

> CONCETTA FALLANCA Univesità Mediterranea di Reggio Calabria

114 Hischio, dell'imprevisio, del ca

REGGIO CALABRIA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Foto di Concetta Fallanca



Foto di Concetta Fallanca



Foto di Concetta Fallanca



Foto di Concetta Fallanca







Foto di Antonio Taccone

INTERVISTA

Concetta Fallanca e Paolo Malara Intervista a Giuseppe Falcomatà, Sindaco di Reggio Calabria.

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia, in questo lavoro sono stati coinvolti nel tempi Università Istituti Regionali di ricerca, Fondazioni, Istat ecc. Chi è rimasto estraneo a questo tema sono gli amministratori e cittadini, troppo spesso arroccati sui problemi del comune e dei campanili e ancora non sicuri dei "vantaggi" in termini di servizi e costi offerti dalla Città metropolitana. A volte troppo piccola ed altre troppo grande.

Quali sono i problemi che si pongono all'avvio di questa nuova Istituzione e in che misura viene percepita come un servizio per i cittadini, per le imprese e per lo stesso sistema di servizi a rete (trasporti, acqua, rifiuti, ecc.) che sembra essere una delle ragioni più forti che hanno portato a questa innovazione istituzionale.

I problemi che stiamo affrontando nella fase di costituzione del nuovo sistema di governance locale possono essere classificati come culturali, politici ed amministrativi. È necessario, in primis, far capire ai cittadini il significato profondo della riforma degli enti locali, ispirato dalla necessità di rendere più efficiente il sistema amministrativo e politico e aarantire servizi e percorsi di sviluppo coordinati su area vasta. Il lavoro più importante, quindi, va fatto con i cittadini e nei territori della città metropolitana. È altrettanto importante il percorso politico che insieme ai partiti ed ai movimenti va compiuto per portare a sintesi le risorse e le migliori energie di cui i comuni sono espressione. Infine, va realizzato un lavoro tecnico-amministrativo, di concerto con la Regione per definire la migliore allocazione possibile di personale e patrimonio della Amministrazione Provinciale in dismissione.

Alcune città hanno approvato lo Statuto e le altre si apprestano a farlo. Le prime letture presentano commenti che vanno dall'insoddisfazione "Ancora una volta, in carenza di un chiaro intento di governo del processo da parte dello Stato, si assiste ad un fenomeno di dispersione, che tende più a confermare costumi locali che a costruire nuovi paradigmi nazionali" ad altri positivi "Gli statuti delle Città metropolitane, anche se presentano delle criticità, sono innovatori e meritano una prima valutazione positiva. Essi contengono le premesse per

un'azione amministrativa efficace e stabiliscono importanti linee delle attività economiche e sociali che si svolgeranno nel territorio di questi nuovi enti."

Certamente la scrittura degli Statuti rappresenta, anche se avrà un carattere sperimentale in questa fase di avvio, una scelta importante perché ne definisce: principi, ruoli, funzioni, organi, partecipazione e aspetti economici.

Il tema della "forma di governo" riassumibile negli statuti che le città metropolitane introducono nello scenario italiano di tipo geografico, amministrativo, funzionale è assolutamente rilevante. Nella fase di costruzione e approvazione dello Statuto, come si è caratterizzato il dibattito? Quali soggetti ha coinvolto? Quali conflitti ha generato? I tempi della città metropolitana di Reggio Calabria sono diversi rispetto alle altre realtà metropolitane. Istituita nel 2009 sarà di fatto costituita solo alla scadenza degli organi provinciali, nel giugno del 2016, quando il Sindaco del Comune Capoluogo diventerà anche Sindaco della Città Metropolitana e potrà svolgere pienamente le sue funzioni con l'approvazione dello Statuto (che dovrà avvenire entro il gennaio 2017). La commissione consiliare "Decentramento e Città Metropolitana" ha avviato i percorsi e si sta formando il gruppo di lavoro per la redazione dello statuto che avrà due anni di tempo per concludere le attività. Da quel momento la città metropolitana subentrerà alla provincia in tutti i rapporti attivi e passivi e ne eserciterà le funzioni, assumendo anche le funzioni proprie. In questo panorama rifondativo hanno un rilievo cruciale il tema dello Statuto e del Piano Strategico Metropolitano, direttamente collegati al ridisegno del modello di governo del territorio e dei processi di sviluppo socio-economici, anche in funzione dell'efficace utilizzo sul territorio della città metropolitana di Reggio Calabria dei finanziamenti pubblici della politica di Sviluppo e Coesione dell'Unione Europea. Per definire il ruolo della pianificazione nello Statuto della Città Metropolitana di Reggio Calabria, si potrà fare riferimento ai migliori esempi di quegli Enti che si sono già dotati di uno Statuto e sono già in corsa per esprimere le proprie competenze nel campo della Pianificazione territoriale generale e nella redazione quanto più condivisa del Piano Strategico Metropolitano. Lo Statuto stabilisce le norme fondamentali e regola le modalità e gli strumenti di coordinamento per il governo del territorio metropolitano, essendo la pianificazione

il compito più importante che svolge la città metro-

politana. Nel percorso di redazione della pianifi-

la centralità attribuita ai temi della sicurezza, della rigenerazione urbana, della qualità degli spazi pubblici e residenziali, del contenimento del consumo di suolo a tutela delle aree agricole di pregio e alle aree verdi della città. Il piano strategico metropolitano triennale, da aggiornare annualmente, si interfaccia necessariamente agli strumenti di programmazione disponibili ed ha il compito di perseguire gli obiettivi che di fatto permetteranno alla città metropolitana di consolidarsi nel ruolo di nuovo soggetto politico e amministrativo. Annualmente si dovrà confrontare con la verifica del raggiungimento degli obiettivi e al compimento del triennio, o guinquennio, per i tempi effettivi della programmazione dei fondi strutturali, si dovrebbero valutare gli esiti, gli eventuali scarti tra obiettivi perseguiti e raggiunti da porre alla base del successivo piano strategico triennale, dei successivi progetti e azioni da svolgere. Il Piano territoriale generale metropolitano tutela e valorizza le risorse ambientali, naturali e paesaggistiche, come beni primari della collettività e delle generazioni future, promuove politiche di riqualificazione edilizia e rigenerazione urbana ed è lo strumento che può ereditare parte delle acquisizioni già maturate con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale adottato nel 2011. Valorizza il sistema delle aree protette, in raccordo con il Piano del Parco Nazionale dell'Aspromonte. Il nuovo Ente avrà la responsabilità diretta, con il trasferimento diretto delle risorse da parte dello Stato, del funzionamento del trasporto pubblico in termini di efficienza della mobilità e viabilità, in coerenza con la pianificazione territoriale generale e con il piano strategico metropolitano. Una funzione fondamentale è il compito di strutturazione dei sistemi coordinati dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, con la possibilità di delineare un percorso per mettere in comune una molteplicità di funzioni, aggregandole in capo alla città metropolitana o alle unioni di comuni. Lo statuto disciplina i rapporti tra i Comuni e la Città metropolitana per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, eventualmente differenziate per aree territoriali.

cazione strategica e territoriale sarà fondamentale

Con l'attribuzione delle funzioni della pianificazione, l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e consente l'avvio della pianificazione attuativa integrata e multi scalare, nel contempo si misura con una pianificazione strategica di scenario. Si apre una fase tutta nuova che richiede deve misurarsi con i previgenti Piani regolatori e con i PTC Provinciale e di sperimentare il possibile percorso di una pianificazione strategica di scenario che trova una verifica operativa nella dimensione triennale.

Come viene definito il ruolo delle diverse pianifica-

zioni previste nello Statuto? Quale il ruolo dei Comuni e quali le forme di partecipazione previste? Sono state considerate le relazioni ed i rapporti che si dovranno tenere con la precedente pianificazione Provinciale?

Il tema della Pianificazione strutturale e di quella attuativa è stato affrontato nei suoi risvolti territoria-li (area vasta, ambito comunale)?

Sarebbe opportuno che lo Statuto valorizzasse enti di dimensione sufficientemente ampie e, in particolare, le unioni di comuni, come punto di riferimento prioritario per la distribuzione delle funzioni, in una logica di dimensione ottimale, per favorire il percorso dei piccoli comuni verso una identità soddisfacente

Sul territorio può considerarsi preziosa l'opportunità di collaborazione tra gli uffici della città metropolitana e quelli dei singoli comuni, soprattutto per facilitare i più piccoli su funzioni fondamentali, come la stesura degli strumenti di pianificazione. Si creano le opportunità per realizzare un Urban Center della città metropolitana a servizio delle zone omogenee e delle unioni di comuni sulla scia di quanto già è avvenuto nella pianificazione in Calabria e per perseguire i noti principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

In questo senso il documento predisposto per il PON Metro (Programma Operativo Nazionale plurifondo Città Metropolitane 2014-2020), in una attività di co-progettazione nell'ambito del partenariato locale attivato dal Comune di Reggio Calabria in data 27 marzo 2014, a cui l'Università Mediterranea ha contribuito con più proposte, punta su tre aspetti prioritari: l'agenda digitale metropolitana (innovazione tecnologica e digitale per un più agevole accesso ai servizi), la sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana (erogazione di servizi di prossimità e mobilità sostenibile in ambito urbano e metropolitano) e i servizi per l'inclusione sociale (contrasto all'emarginazione e sostegno ai quartieri svantaggiati). Il Programma si rivolge al territorio dei Comuni capoluogo, proprio perché è in tali territori che si concentrano i maggiori problemi e le risorse su cui far leva per uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Potrebbe sembrare un grave limite, ma il PON Metro va inteso come uno dei primi strumenti di tipo programmatico e finanziario per le città metropolitane.

Nel quadro della programmazione del PON Metro, il comune capoluogo eserciterà un'azione di coordinamento, che richiederà una stretta collaborazione con gli altri livelli di governo, per la costruzione del nuovo assetto istituzionale che sarà delineato dallo Statuto della Città Metropolitana.

Sulla possibilità di governare per zone omogenee e in merito ai rapporti con il territorio provinciale Un aspetto rilevante è la possibilità di prevedere la costituzione (anche su proposta della Regione e comunque d'intesa con il Governo regionale) di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della Città metropolitana. Si tratterà di capire se si tenderà a dare peso ad Enti più ampi e se si metterà a frutto l'esperienza già avviata con il Ptcp e il Quadro territoriale regionale e la normativa regionale che incentivavano l'unione tra comuni. Una nuova governace dovrà sicuramente puntare sulla organizzazione del sistema delle funzioni in termini multi scalari e non di limiti territoriali.

Il nuovo Ente dovrà coordinare e programmare le politiche di trasporto pubblico locale su scala metropolitana, e come aspetto prioritario va posta la rete di viabilità e in generale dei collegamenti tra i territori dell'entroterra e quelli costieri e tra i centri che animano i principali sistemi territoriali e che possono essere pensati come zone omogenee con le quali co-governare la dimensione metropolitana.

In Calabria si propone da tempo un progetto per il rilancio del trasporto ferroviario e il recupero delle stazioni nei centri urbani minori, come segno di attenzione all'autonomia degli spostamenti non strettamente condizionata dall'uso del mezzo proprio.

Scenari interregionali e internazionali

La dimensione interregionale, europea e mediterranea richiede strategie connettive di carattere diverso e per diverse finalità. Il Porto di Gioia Tauro come scalo di connessione delle rotte mediterranee, atlantiche, dei mari del Nord, richiede connessioni con gli altri magneti di dimensione metropolitana e verso i corridoi terrestri europei. Lo Stretto pone esigenze di continuità territoriale interregionale con il dovuto respiro internazionale, anche alla luce dell'appartenenza alla European Straits Initiative, "la Rete dei territori che si affacciano sugli otto Stretti di mari europei da includere nella programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 per la promozione dello sviluppo economico, la protezione delle coste, i trasporti e la logistica, le interfaccia interculturali, le attività turistiche dei territori coinvolti". Infine la salvaguardia e il rilancio delle attività economiche esistenti, il sostegno al turismo, in un ambito in cui sono presenti territori con una pluralità di vocazioni che integrano i valori naturalistici e paesaggistici aspromontani e peloritani e dello Stretto candidato a Patrimonio Unesco, a quelli storico culturali di Reggio Calabria e delle sue idee ancora non pienamente espresse per accogliere e far innamorare di sé i visitatori del suo museo, per ora attratti esclusivamente dai guerrieri di bronzo, e far conoscere loro le attrattive archeologiche, termali, culturali in genere del territorio jonico e tirrenico. Scambiare e integrare con il versante siciliano le offerte culturali,

assieme un patrimonio inestimabile. La Città dello Stretto non è una città che diventa più grande, né due o tre città che diventano una; è una città con vie solide e liquide, con significative parti urbane che dialogano anche sotto il profilo visivo, si integrano sapientemente e si ri-conoscono in un'unica più ricca e complessa identità territoriale. Sentirsi cittadini dello Stretto è una condizione mentale; è un sentimento di appartenenza verso un luogo peculiare e straordinario, contenitore di natura, cultura e relazioni umane, ma al tempo stesso luogo che oggi necessita, assai più di altri, di azioni di valorizzazione qualificanti. Un prerequisito a qualunque azione qualificante riguarda l'efficienza e la fluidità di accessibilità, connessioni, mobilità tra i luoghi cospicui delle due sponde. Frequenza delle connessioni, accessibilità da ogni punto di vista e copertura efficiente nell'arco delle 24 ore, incentivano l'uso "complementare" delle offerte culturali, formative, sanitarie, commerciali, che offrono le due città. Prestazioni fondamentali per la creazione della città metropolitana delle Stretto alla base del progetto, condiviso e perseguito dalle due sponde, di valorizzazione della rete di natura, di cultura, di relazioni umane, anche al fine di favorire un rapporto di accoglienza che metta in campo e valorizzi i territori delle due province.

CONCETTA FALLANCA

Univesità Mediterranea di Reggio Calabria

PAOLO MALARA

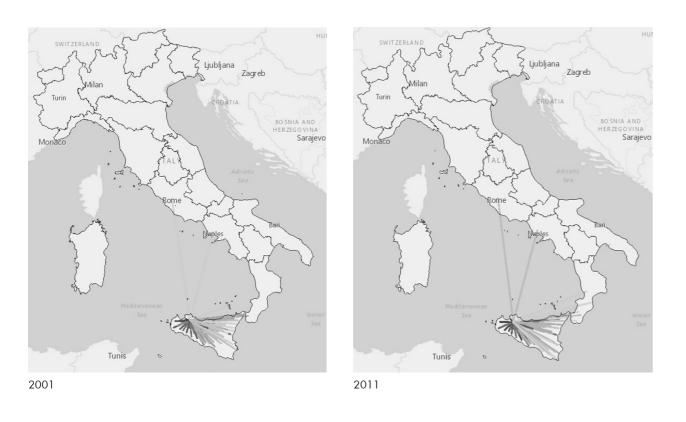
Presidente Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori della Provincia di Reggio Calabria

PALERMO - CATANIA - MESSINA



121

120 cartelloni teatrali e iniziative congiunte che mettono



□Totale





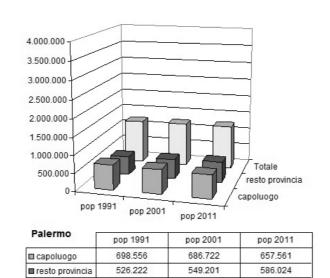
calo 91-01/calo 01-11

crescita 91-01/calo 01-11

calo 91-01/crescita 01-11

calo 91-01/crescita 01-11

calo 91-01/crescita 01-11

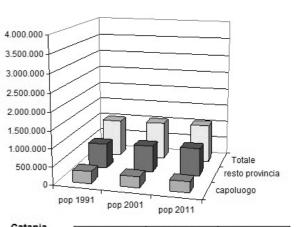


1.235.923

1.243.585

1.224.778

VS SCARA AMEDIA	
	The state of the s
calo 91-01/calo 01-11	
crescita 91-01/calo 01-11	
calo 91-01/crescita 01-11	0 10 20 40 Km
crescita 91-01/crescita 01-11	

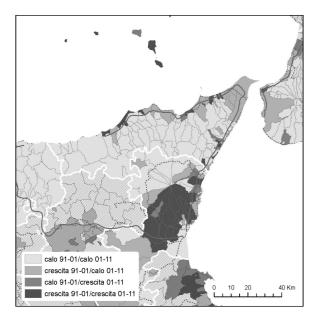


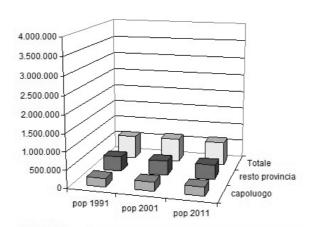
Catania	pop 1991	pop 2001	pop 2011
□ capoluogo	333.075	313.110	293.902
resto provincia	702.590	741.668	784.864
□Totale	1.035.665	1.054.778	1.078.766





2001 2011





Messina	pop 1991	pop 2001	pop 2011
□ capoluogo	231.693	252.026	243.262
resto provincia	415.178	410.424	406.562
□Totale	646.871	662.450	649.824

Il faticoso percorso dell'istituzione delle Città Metropolitane in Sicilia.

FAUSTO CARMELO NIGRELLI

Nella questione delle città metropolitane la Sicilia conferma e riafferma la "specialità" del suo ordinamento e anche in questo caso declina tale specialità in modo negativo cosicché mentre le dieci città metropolitane individuate nelle regioni a statuto ordinario hanno già approvato il loro Statuto, o sono nella fase di sua approvazione, in Sicilia l'intera riforma dei livelli intermedi di governo è paralizzata dal doppio corto circuito governo regionale – assemblea regionale – territori. Eppure anche in questo caso, come in tanti altri, la Sicilia aveva dato l'impressione di volere e potere giungere all'istituzione di enti metropolitani in anti-

cipo rispetto al resto del Paese. Se, infatti, le Città metropolitane erano state introdotte nell'ordinamento nazionale nel 1990 con la legge n. 142, la Regione già nel 1986 con la legge n. 9 aveva scelto la strada dell'istituzione di Aree metropolitane e, sulla spinta del rinnovato dibattito seguito alla 142, unica regione in Italia, ne aveva definito la perimetrazione fin dal 1995. Con tre decreti presidenziali già da venti anni era stato stabilito la consistenza delle tre aree metropolitane individuate. Quella di Palermo è costituita da 27 comuni che, estendendosi per circa 1400 kmq, avevano nel 1991 una popolazione di poco più di 1 milione di abitanti (di cui il 70% a Palermo) che sono rimasti grossomodo costanti ancora nel 2011, ma con una riduzione al 60% della concentrazione a Palermo. Quella catanese raggruppa anch'essa 27 comuni che, estendendosi per circa 1100 kmq, avevano nel 1991 una popolazione di circa 709.000 abitanti, di cui il 47% a Catania, diventati 753.210 nel 2011, di cui il 39% a Catania. Quella messinese è costituita da 51 comuni che, estendendosi per circa 1100 kmq, avevano nel 1991 una popolazione di circa 460.000 abitanti, di cui il 50% a Messina, senza cambiamento significativi al 2011.

A quei decreti, naturalmente, non seguì nulla per quasi un ventennio fino a quando l'attuale presidente della Regione, dopo avere preannunciato in una seguitissima trasmissione domenicale che la Sicilia sarebbe stata la prima regione ad abolire le province (dimenticando che le provincie in Sicilia non erano mai esistite perché non previste nello Statuto regionale) fece presentare al governo un testo sul quale non era stato fatto alcun dibattito né nelle sedi politiche e istituzionali, né, tantomeno, nei territori.

Non poteva che nascerne una legge-spot intitolata "Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali" approvata il 27 marzo del 2013 con il n. 7, la quale, nell'unico articolo che la compone, fissava il termine del 31 dicembre 2013 per l'approvazione di una nuova legge che disciplinasse «l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali», la composizione, le funzioni e le modalità di elezione di secondo grado dei relativi organi di governo. Essa fissava, inoltre, che la medesima legge, da approvare entro l'anno, contenesse anche la disciplina per l'istituzione nel territorio siciliano delle città metropolitane e, per darsi credibilità, sospendeva il rinnovo degli organi provinciali.

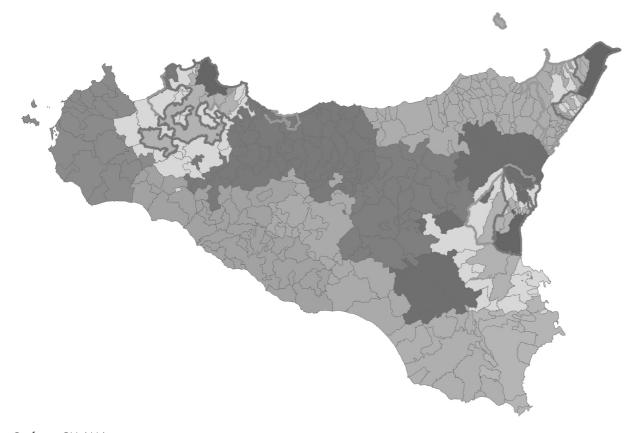
I nove mesi seguenti l'approvazione, dunque, hanno visto l'intero mondo politico regionale costretto ad affrontare il tema mantenendosi sempre rigorosamente parallelo al mondo degli studiosi che contemporaneamente discutevano la questione, in modo da evitare ogni possibile travaso di riflessioni dagli specialisti ai politici.

Sono stati i mesi di uno scontro sotterraneo tra chi voleva mantenere l'assetto intermedio attraverso nove enti coincidenti con le province regionali pre-esistenti, chi voleva che ad esse si aggiungessero solo le tre città metropolitane e chi, infine, cercava la promozione di città medie importanti al rango di capoluogo, immaginando una moltiplicazione degli enti intermedi. Per questo la discussione dentro i palazzi della politica si è a lungo sviluppata attorno alla soglia minima e massima di popolazione che avrebbero dovuto avere i liberi consorzi o sul loro numero, che avrebbe dovuto essere preventivamente stabilito.

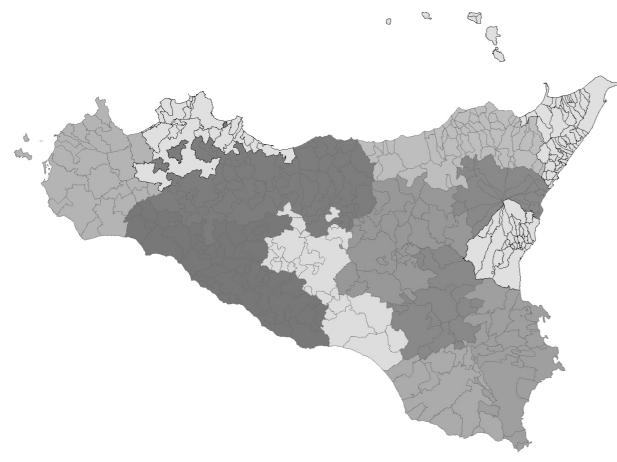
La delibera del Governo regionale dell'ottobre 2013, relativa alla "Istituzione e ordinamento delle città metropolitane di Palermo, Catania e Messina" aveva costituito un punto di arrivo di un certo interesse fissando in ventuno i comuni della Città metropolitana palermitana, in undici quelli della catanese e in quattordici quelli della messinese, individuati, all'interno delle aree metropolitane, sulla base di contiguità territoriale e rapporti di stretta integrazione funzionale di tipo metropolitano.

Tuttavia, il quadro all'interno dell'Assemblea regionale era, in quei mesi, di totale confusione e produceva numerosi Ddl con contenuti inconciliabili con

124 ceva numerosi Ddl con contenuti inconciliabili con 125



Confronto CM AM Istat



Aree metropolitane su Province

la linea del Governo. Tra questi il Ddl n. 642 del novembre 2013, firmato dal presidente della Commissione Affari Istituzionali competente sulle riforme istituzionali e l'organizzazione amministrativa (parlamentare dello stesso partito del Presidente), semplicemente affermava che «I comuni di Palermo, Catania e Messina non faranno parte dei liberi consorzi ma diventeranno Città metropolitane, alle quali potranno aderire i comuni contigui staccandosi dal libero consorzio di appartenenza». Una questione, dunque, esclusivamente nominalistica. Ancora più evidente era la confusione riguardo alle funzioni e ai compiti amministrativi delle città metropolitane. Il Ddl governativo assegnava loro funzioni e compiti relativi a: pianificazione territoriale ed urbana e delle reti infrastrutturali, assetto ed utilizzazione del territorio, sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica, mobilità e viabilità, gestione e organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale, programmazione e sviluppo economico e sociale, servizi alla persona ed alla comunità. Altri Ddl rinviavano ancora tali determinazioni a successive leggi.

La legge approvata nel marzo 2014 non poteva, dunque, non risentire della confusione in ambito parlamentare e non poteva che risentire di un approccio che aveva messo completamente da parte le questioni relative a funzioni e compiti.

Infatti, la legge n. 8 prevede che il territorio delle Città metropolitane coincida con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione del 1995, senza tenere in alcun conto le multipolarità esistenti e il gradiente di integrazione tra i diversi comuni come aveva fatto, seppure in maniera non molto raffinata il Ddl governativo.

La conseguenza più grave è però il rinvio a una legge successiva della determinazione di compiti e funzioni da attribuire alle Città metropolitane nel quadro di una più generale rideterminazione che dovrebbe coinvolgere liberi Consorzi, Comuni, Regione ed enti regionali. Ne emerge una velleitaria volontà, dunque, di riprogettare l'intera organizzazione amministrativa regionale, avendo predeterminato gli ambiti territoriali d'area vasta che dovranno avere non meglio precisate funzioni di «coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico».

Allo stato attuale la legge vigente in Sicilia è proprio la legge n. 8 del 2014. Infatti, il Parlamento regionale ha bocciato la nuova legge (la terza in due anni), che il Governo regionale aveva proposto all'ARS nel febbraio 2015 con l'obiettivo proprio di sostituirla del tutto. Questo testo, che era stato presentato come il vero frutto della "rivoluzione" crocettiana nell'ambito della questione del livello intermedio di governance dei territori, modificava in maniera significativa la legge dell'anno precedente e, in alcuni casi, indicava addirittura un percorso opposto. L'occasione per modificare

una legge approvata da meno di un anno era l'adeguamento alla "Delrio", reso obbligatorio dal comma 145 che prevede le regioni a statuto speciale Friuli Venezia Giulia e Sardegna e la Regione siciliana adeguassero i propri ordinamenti interni ai principi della medesima legge entro dodici mesi che sarebbero scaduti ad aprile 2015. La classe politica regionale, che fino ad allora aveva di fatto ignorato le segnalazioni degli studiosi che avevano posto il tema del necessario adequamento alla "Delrio", avevano colto nel recepimento, infatti, la possibilità di lasciare inalterato l'assetto intermedio (nove enti intermedi tra regione e comuni), coincidenti, manco a farlo apposta, con le attuali nove province e, addirittura, avevano trovato nella legge nazionale la motivazione non solo per non abolire le province, ma addirittura per inserirle per la prima volta nell'ordinamento regionale.

Per quanto riguarda le città metropolitane, il Ddl della primavera 2015 faceva coincidere le città metropolitane con le province delle tre città interessate

Questa soluzione aveva ricevuto il placet dall'AN-CI regionale guidata dal sindaco di Palermo e aveva generato l'entusiasmo del sindaco di Catania (entrambi si sarebbero trovati a guidare la città metropolitana almeno in prima applicazione). Il sindaco della città etnea aveva perfino auspicato che i comuni di Gela, Niscemi e Piazza Armerina che, sulla base della norma del 2014 avevano deliberato l'adesione al Consorzio di Catania (allora distinto e separato dalla città metropolitana), entrassero di diritto nella città metropolitana catanese facendola diventare così la settima in Italia, anche davanti a quella di Genova.

In quella norma, fortunatamente, ma forse non definitivamente, bocciata dall'ARS, tra numerosi aspetti assai discutibili, vi era proprio la questione del perimetro delle città metropolitane che, dal primo Ddl governativo che aveva previsto la loro coincidenza con la prima corona attorno alle tre metropoli, lo avevano visto estendere prima alle aree metropolitane del 1995, infine alle intere province, come ha stabilito la "Delrio" per le dieci città metropolitane ordinarie.

Solo che nel resto d'Italia le aree metropolitane sono molto più ampie delle province dei capoluoghi, mentre gran parte dei territori di Palermo, Catania e Messina non hanno nulla a che fare con fenomeni metropolitani.

La Grande Milano, per esempio, comprende otto province lombarde e quella di Novara in Piemonte, l'area metropolitana di Napoli comprende gran parte delle province di Caserta e Salerno e parte di quella di Avellino. Recependo in Sicilia la "Delrio" alla lettera, gli ameni territori della calatino e della piana di Gela, dei Peloritani, dei Nebrodi e delle Madonie farebbero parte delle città metropolitane che coprirebbero il 45% della superfice regionale, ma delle quali il 70% del territorio non

avrebbe caratteristiche di sistema metropolitano. Ai primi di aprile, dunque, cioè quando è stato sonoramente bocciato dall'ARS l'art. 1 della terza legge sugli enti intermedi, è stato sancito che la legge vigente è quel testo del marzo 2014, generico e confuso, che contiene, tra l'altro norme contraddittorie e, per questo, inapplicabili. Tra queste quella che obbliga la Regione a costituire solo nove consorzi di comuni oltre alle tre città metropolitane coincidenti con le aree metropolitane del 1995, ma a patto che tra i comuni del consorzio ci sia continuità territoriale e al tempo stesso, sancisce che il consorzio di Catania, coincidente con la ex provincia a meno dell'area metropolitana, è spezzato in due parti non confinanti per la presenza del territorio di Paternò che appartiene alla città metropolitana.

In questa situazione pasticciata, confusa e nella quale nessun soggetto tra quelli impegnati politicamente nel parlamento regionale ha costruito un Ddl pensato per offrire alla Sicilia uno strumento utile per riprendere un percorso di sviluppo, continua a languire il sistema degli enti intermedi e la regione che avrebbe potuto approvare la riforma con 18 mesi di anticipo rispetto al resto dell'Italia poiché nel suo territorio la Costituzione non prevede le province, si trova invece a rincorrere con un passo talmente lento che appare un marciare sul posto senza fare un solo passo avanti.

FAUSTO CARMELO NIGRELLI Direttivo Inu Sicilia

Riferimenti

Formez Isas, Il nuovo assetto degli Enti Locali e la Legge 142/'90 in Sicilia, Guide Normative, Formez, Roma 1992

Leone Nicola Giuliano e Piraino Andrea, Le aree metropolitane siciliane, collana ANCI Sicilia, Edizioni Incipit, Palermo, 1996

Mangiameli Stelio (a cura di), Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico alla ristrutturazione istituzionale, Quaderni SSPAL, n. 12, Donzelli, Roma, 2012

Nicotra Ida (a cura di), Le province dall'Unità alla Repubblica delle Autonomie, Quaderni SSPAL, n. 10, Donzelli, Roma, 2012

Società Geografica Italiana, Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della Geografia italiana, a cura di Michele Castelnovi, SGI, Roma, 2013

Società Geografica Italiana, Proposta di riordino territoriale dell'Italia, SGI, Roma, 2014 Testa Paolo (a cura di), Rapporto Cittaitalia 2013. Le città metropolitane, ANCI Fondazione ricerche, Roma, 2013

Renato D'Amico e Andrea Piraino (a cura di), Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma, Franco Angeli, Milano, 2014

SICILIA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Stretto di Messina



Palern

INTERVISTA



Città metropolitana Catania dal golfo



Messina vista dall'alto



Foto di Fabrizio Villa

Giuseppe Lazzaro Danzuso intervista a Enzo Bianco, Sindaco di Catania e Presidente del Consiglio Nazionale dell'ANCI

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia. La Sicilia sembrò affrontare per prima la questione con la legge 9 del 1986 e con le perimetrazioni delle aree metropolitane decretate nel 1995. Da allora ci sono stati quindici anni di silenzio e un ritardo accumulato rispetto al resto d'Europa che ha avuto un ruolo anche nella misura della crisi attuale. Quali sono secondo lei i motivi per i quali non si è data concreta attuazione ai decreti del 1995 e quali rapporti intravede tra area metropolitana e città metropolitana?

La Città metropolitana è un sistema territoriale con una polarità centrale e forti relazioni funzionali interne. L'Area metropolitana si caratterizza per una multipolarità e relazioni meno forti. Nella stessa definizione introdotta dal Tuel, da me firmato nel 2000 come ministro dell'Interno, la prima richiede un governo unitario la seconda accordi di partenariato. La legge del 1986 aveva il limite di non dare il giusto ruolo al Comune principale dell'area Metropolitana. Essa, più che definire un assetto istituzionale, sembrava relegare il ruolo dell'Area Metropolitana all' individuazione di una porzione della Provincia Regionale che la stessa legge istituiva per la prima volta in Sicilia. Mancava un vero coinvolgimento dei Comuni nella costruzione del percorso metropolitano. Appare invece indispensabile che le aggregazioni dei Comuni in ambiti di area vasta siano condivise dalle comunità locali attraverso un processo che parta dal basso. Inoltre i poteri della città metropolitana che saranno trasferiti dallo Stato e dalla Regione, rappresenteranno

anche una grande occasione di alleggerimento della burocrazia sia statale che regionale, con una ricaduta positiva per i cittadini.

Il faticoso iter per la riforma della governance locale in Sicilia, che include la definizione delle città metropolitane, è in una situazione di imbarazzante stallo. Se da una parte infatti, la Sicilia sembrava aver imboccato una corsia preferenziale rispetto al resto d'Italia che doveva attendere l'approvazione della "Legge Delrio" per istituire le città metropolitane, dopo le due leggi del 2013 e del 2014 e, da ultimo, con la bocciatura della terza norma nella primavera del 2015, tutto è rimasto immobile se non peggiorato. In particolare la legge attualmente in vigore, la 8/20114, ha sancito che il perimetro delle città metropolitane coincide con quello delle aree metropolitane decretate nel 1995, mentre la legge bocciata pochi mesi fa le faceva coincidere con le province di appartenenza. Durante il dibattito è stato presentato anche un Ddl che prevedeva che le città metropolitane coincidessero con i territori dei tre comuni capoluogo. Alla luce di tali controverse e contraddittorie proposte, qual è la sua idea sulla situazione attuale e su possibili scenari futuri anche in relazione all'individuazione di un contesto territoriale perti-

Ho ripetuto in più di un'occasione come il mio sogno, da Sindaco, è quello di vivere in una regione a Statuto ordinario, tanti sono stati i danni che la Sicilia è riuscita a farsi con lo Statuto speciale. Eravamo partiti benissimo e siamo ancora in mezzo al guado. Giunti a questo punto, la migliore soluzione al problema da parte dell'Assemblea regionale siciliana sarebbe quella di votare una legge di un solo articolo che recepisca in toto la "Legge Delrio".

La mancata definizione di compiti, funzioni e forma di governance delle città metropolitane in Sicilia comporta la crescita del gap di competitività tra loro e le altre città metropolitane, europee e mediterranee. Si tratta di una priorità che il governo regionale dovrà affrontare con urgenza. Dal momento che l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e/o strategica, quali ritiene siano gli strumenti di pianificazione attualmente mancanti che sarà necessario prevedere nell'indifferibile riforma urbanistica regionale attualmente in discussione all'Ars? Gli strumenti oggi richiesti per il governo del territorio di una città metropolitana devono essere

fortemente innovativi rispetto quelli tradizionali. È necessario entrare nel dettaglio rispetto a quanto previsto dall'art. 10 della L.r. 8/2014 che indica troppo genericamente, fra le funzioni della città Metropolitana, quelle di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo. Per quanto riguarda i contenuti, la stessa vecchia L.r. 9/86 aveva come punto di forza, nel momento in cui fu emanata, l'individuazione di aree per l'edilizia pubblica residenziale - tema certamente oggi superato dall'evoluzione delle politiche dell'abitare - ma soprattutto quello della rete commerciale oltre che dei principali servizi a reti e dei trasporti. La legge risultava invece debole perché mancavano riferimenti ai temi dello sviluppo economico e in particolare della produzione industriale. Ma, soprattutto, mancavano riferimenti concreti alla questione dei rischi ai quali il territorio era esposto anche sotto il profilo ambientale. Per far sì che le buone pratiche di governo del territorio possano tornare a essere il tema centrale per lo sviluppo economico occorre dunque che il sistema territoriale che caratterizza la città metropolitana possa provvedere a una pianificazione consapevole.

Quali sono le maggiori criticità che si riscontrano nell'area metropolitana a cui appartiene il suo Comune e quali le strategie che ritiene possano essere messe in atto nella prospettiva metropolitana anche in assenza di forme di governo istituzionalizzato? Il sistema territoriale di Catania ha di fronte una doppia sfida che deve sapere accettare per ritrovare la sua giusta collocazione nel contesto europeo e mediterraneo. Da una parte, una fortissima integrazione con i Comuni di cintura nell'arco che da Acicastello, a est, attraversando tutti Comuni conurbati a nord, giunge fino a Misterbianco, a ovest. Si tratta, ormai, di un'unica città. Basta guardare le foto scattate di notte dall'astronauta Parmitano per accorgersi al primo sguardo come questo sistema metropolitano non abbia uguali in Sicilia. E questo riguarda sia il numero dei Comuni interessati, sia la consistenza delle relazioni e la densità edilizia che, a partire dagli anni '50 e con un tasso di crescita fra i più elevati d'Italia, lo ha generato. Tra le questioni non più differibili che questo territorio così coeso deve affrontare ci sono quelle dell'accessibilità, della creazione di una forte infrastruttura verde, che definisca e limiti ogni futura espansione, ma anche l'adeguamento e la ricollocazione dei servizi essenziali su scala non più comunale ma metropolitana. Dall'altra parte, occorre saper guardare alla più vasta dimensione sub regionale dove si è consolidata una vera regione urbanizzata che si estende fino Siracusa e Ragusa. Per questa è necessario delineare delle strategie che superino i confini provinciali, in una prospettiva sub regionale. Accettando anche queste altre sfide è stato avviato con i sindaci di Siracusa e Ragusa, con le camere di commercio, con l'università un ambizioso progetto per la definizione, l'organizzazione e la gestione comune del Distretto della Sicilia del Sud-Est. Anche quest'area vasta, che potrebbe rivelarsi nei prossimi vent'anni un'autentica locomotiva per il Sud se non per l'intera nazione, deve affrontare le questioni relative alla sua organizzazione, al suo assetto, al suo sviluppo e alla sua gestione con il fine di delineare un futuro possibile di qualità territoriale fondamento di ogni crescita economica.

Sono state già avviate iniziative dal basso mirate a risolvere le criticità o a rilanciare lo sviluppo del sistema metropolitano? Quali sono i principali problemi riscontrati? Quali le condizioni per mobilitare un'azione di questo tipo?

Fra le criticità principali, come è stato appena sottolineato, vi è quella del sistema dell'accessibilità. Il nostro sistema metropolitano, con il completamento delle tratte in avanzato corso di realizzazione, sarà servito, in poco più di un anno, dalla metropolitana più importante da Napoli in giù, con 15 stazioni operative di una linea che attraverserà più comuni della conurbazione. Anche il grande sistema infrastrutturale per la difesa idraulica, attuato attraverso il canale di gronda, rappresenta una rilevante opera di interesse metropolitano che ha contribuito a mitigare considerevolmente il grave rischio a cui è soggetta la città per la sua stessa giacitura e la sua morfologia. Ciò è stato possibile, ancora una volta, grazie alla stretta collaborazione che abbiamo sempre perseguito con i Comuni contigui. Una collaborazione che ha un importante precedente nell'adequamento e potenziamento del principale asse di penetrazione a Catania da nord, la via Passo Gravina, avviato alla fine degli anni '90 con Comuni della cintura nord come Sant'Aaata Li Battiati e Gravina. È tuttavia necessario rilanciare quest'azione di coordinamento tra Comuni anche attraverso azioni mirate a risolvere anche i piccoli problemi degli abitanti con interventi di manutenzione urbana. Un percorso che va condotto rispettando le priorità di ciascuno ma nella certezza che solo la condivisione di un destino comune potrà farci coaliere le tante sfide che abbiamo di fronte.

Marina Arena

Intervista a Renato Accorinti, Sindaco di Messina,

Il dibattito sulle città metropolitane in Italia è un lavoro che ha almeno 30 anni di storia. La Sicilia sembrò affrontare per prima la questione con la legge 9 del 1986 e con le perimetrazioni delle aree metropolitane decretate nel 1995. Da allora ci sono stati quasi 15 anni di silenzio e un ritardo accumulato, rispetto al resto d'Europa, che ha avuto un ruolo anche nella misura della crisi attuale. Quali sono secondo Lei i motivi per i quali non si è data concreta attuazione ai decreti del 1995 e quale rapporto intravede tra area metropolitana e città metropolitana?

È difficile entrare nei labirinti della burocrazia regionale. Certamente è inaccettabile che passino trent'anni e le cose restino al palo su decisioni che incidono sulla vita di cinque milioni di persone. Al di là di difficoltà oggettive, di proposte e smentite, di scontri palesi e sotterranei, trent'anni sono veramente troppi!

In Sicilia è mancata la visione del senso stesso della Città metropolitana. La carenza "culturale" della classe dirigente si è sostanziata nell'incapacità di coinvolgere comunità locali e opinione pubblica in un processo di riforma istituzionale che non potrà adesso risolversi nella mera sostituzione di denominazione dei soggetti decisionali. L'altra faccia della medaglia è la resistenza al cambiamento da parte degli assetti consolidati sul territorio, nella consapevolezza (o nel timore) che ogni forma di innovazione istituzionale profonda implichi una revisione e – potenzialmente – una cessione di sovranità o di livelli di gestione e governo del territorio. Noi abbiamo avviato dei tavoli di condivisione tra i sindaci dei comuni dell'area metropolitana di Messina ma l'assenza di riferimenti normativi certi, credibili e coerenti, non contribuisce certo allo sviluppo delle proposte. La Regione in questo momento rappresenta un freno molto pericoloso, e non solo per la questione metropolitana; a livello di governo nazionale le leggi sono state fatte, si possono anche contestare ma almeno esiste un punto di riferimento, non averlo è ancora peggio. Bisogna muoversi e noi presseremo ancora. La questione legata ai confini territoriali mi appassiona poco, auspico un'adesione ampia, dobbiamo prima avere chiarezza su cosa vogliamo e su quale sia l'opportunità, poi a 14 o a 51 comuni... si vedrà. La Città metropolitana più che una perimetrazione su cui mettersi d'accordo va vista come un progetto, una condizione a cui tendere. Bisogna aggregare i comuni attorno a una visione che individui un quadro di riferimento su cui costruire le ipotesi di assetto del territorio, e ciò ad una scala quella d'area vasta che consente di coniugare uso sostenibile delle risorse e prospettive di sviluppo. La sfida dei piani strategici sta proprio nella loro capacità di essere condivisi e di assumere

l'onere di mostrare le ragioni per le quali vogliono esserlo.

Prima viene la visione e noi crediamo di averla. Le ragioni dell'aggregazione per Messina cominciano a partire dall'area dello Stretto, anche se Reggio Calabria è un'altra Citta metropolitana e appartiene a un'altra regione, per noi invece è la realtà più vicina, la nostra interfaccia, e l'ho ribadito al Parlamento siciliano dinnanzi al disorientamento e alle difficoltà di natura procedurale avanzate dall'assemblea regionale: alcune cose vanno forzate per trasformarsi in realtà. L'area metropolitana dello Stretto la vediamo attraverso il suo paesaggio, la viviamo quotidianamente seppure con le enormi difficoltà legate alla continuità territoriale, e la proiettiamo nel comune desiderio di arrivare al riconoscimento dello Stretto di Messina come "Patrimonio dell'umanità" dell'UNESCO. Ma non è solo l'area dello Stretto, Messina guarda verso la sua provincia per un'estensione che, per avere un senso, deve arrivare almeno da Taormina a Milazzo, comprese le Isole Eolie, con un dialogo continuo con l'area dei Nebrodi. È un territorio che con le sue diversità crea un polo di sviluppo straordinario che vuole porre al centro l'uomo a partire dal lavoro, certo, ma in chiave sostenibile all'interno di un contesto ambientale con enormi potenzialità legate alla sua bellezza e biodiversità. Ed è un territorio che esprime già delle vocazioni attorno alle quali costruire il progetto metropolitano: l'area tirrenica con le sue funzioni produttive manifatturiere, la polarità turistica distribuita tra i due centri attrattori di Taormina e delle Isole Eolie; il "polo" amministrativo, direzionale e di sviluppo delle conoscenze e dell'innovazione rappresentato da Messina, Comune capoluogo; la vocazione logistica e relazionale di un'area, cerniera tra il sistema territoriale siciliano e l'Italia continentale, con una posizione baricentrica nel Mediterraneo. Tutto guardando a un ripensamento in chiave ecologica della qualità paesaggistica per un cambiamento radicale di valori in cui la Città metropolitana assume un ruolo essenziale nei processi di riorganizzazione della base produttiva e nella costruzione di nuove economie urbane.

Il faticoso iter per la riforma della governance locale in Sicilia, che include la definizione delle città metropolitane, è in una situazione di imbarazzante stallo. Se da una parte, infatti, la Sicilia sembrava avere imboccato una corsia preferenziale rispetto al resto d'Italia che doveva attendere l'approvazione della "legge Delrio" per istituire le città metropolitane, dopo le due leggi del 2013 e del 2014 e, da ultimo, con la bocciatura della terza norma nella primavera del 2015, tutto è rimasto immobile se non peggiorato. In particolare la legge attualmente in vigore, la 8/2014, ha sancito che il perimetro delle città metropolitane siciliane coincide con quello delle aree metropolitane decretate nel 1995, mentre la legge bocciata pochi mesi fa

le faceva coincidere con le province di appartenenza. Durante il dibattito è stato presentato anche un Ddl che prevedeva che le città metropolitane coincidessero con i territori dei tre comuni capoluogo. Alla luce di tali controverse e contradditorie proposte, qual è la sua idea sulla situazione attuale e su possibili scenari futuri, anche in relazione all'individuazione di un contesto territoriale pertinente? La scelta della legge Delrio di far coincidere col territorio delle Province la definizione del perimetro delle Città metropolitane non discende da valutazioni di efficienza istituzionale, ma risponde allo scopo di semplificare la transizione; questa semplificazione ha comunque consentito la definizione di un percorso che, con scadenze uniformi e determinate, ha portato al varo delle Città metropolitane nelle Regioni a statuto ordinario.

In Sicilia l'assenza di coinvolgimento dei territori potenzialmente interessati nella definizione del primo Ddl del 2013 ha determinato una reazione di rigetto da parte dei Comuni "minori" che hanno avvertito la costituzione delle Città metropolitane come una forma di annessione ai loro danni. Eppure sarebbe stato possibile lavorare sulle aggregazioni già consolidate per effetto della progettazione europea (Pit, Pir, Pist, Gal, ecc.), che avevano condiviso obiettivi di sviluppo economico e sociale, ma questa opzione pur suggerita nel corso di varie riunioni preparatorie non è stata esplorata. La legge n. 8/2014 ha superato lo stallo, in cui il processo di riforma era caduto, riferendosi a delimitazioni territoriali datate ma già codificate, e potenzialmente applicabili, senza dover negoziare sulle adesioni; lo stesso approccio di "non negoziabilità" era implicito nel Ddl "inciampato" e congelato della primavera 2015, replicando il modello-Delrio di sovrapposizione tra Città metropolitane e Province.

L'aver saltato una fase di costruzione dei perimetri basata sul coinvolgimento istituzionale delle comunità locali è stato un grave errore procedurale, forse non più recuperabile, che obbliga adesso a percorrere la via delle aggregazioni non negoziate e non partecipate.

Tra il modello della Lr n. 8/2014 e quello della Legge Delrio, il primo per quanto poco attuale appare comunque maggiormente efficiente; il secondo, infatti, include aree territoriali eccessivamente vaste che pongono esigenze di governo troppo diffuse per essere efficientemente coordinate da un'unica (e "centrale") agenzia metropolitana. L'eccesso di dimensione territoriale pone problemi di tenuta e di efficienza nella gestione e nell'attuazione dell'azione amministrativa. Pensiamo, ad esempio, alla gestione dei servizi pubblici locali che necessitano di una capillare relazionalità tra agenzia di gestione e utenza, e che spesso vedono nell'area provinciale un allargamento eccessivo delle "reti fisiche" di approvvigionamento; o, ancora, ai servizi sociali le cui necessità si configurano in maniera eccessivamente diversificate nei centri

urbani e nelle realtà interne e/o rurali. Qualunque sia la scelta che prevarrà, sarà opportuno assumere la consapevolezza che la Città metropolitana coprirà esigenze di governo su territori ampi e differenziati. Sarà dunque necessario valutare le "vocazioni" del territorio. Per la Città metropolitana di Messina (comunque definita), l'evidente assenza di una "polarità centrale" e l'altrettanto evidente esistenza di più "polarità funzionali" può definire un modello di sviluppo efficiente e diffuso sul territorio, attraverso la valorizzazione della sua eterogeneità.

Ciò che non deve vincere è la paura. Si tratta di scelte in cui i sindaci si trovano in bilico tra il timore di fare "l'investimento" sbagliato e quello di perdere la propria identità perché schiacciati da centri più forti. E quando si ha paura ci si muove in maniera scomposta. Bisogna trovare le ragioni dello stare insieme, possibilmente coniugando motivazioni economiche e istanze identitarie e ambientali. Si crea così una realtà territoriale, politica ed economica, forte in cui il valore complessivo è più della somma delle singole parti.

Le persone non si aggregano su strumenti o normative ma su temi, idee e progetti. È lo stesso problema dell'Europa: economia e procedure non sono sufficienti, bisogna lavorare sui principi e sulla visione di futuro.

La mancata definizione di compiti, funzioni e forma di governance delle città metropolitane in Sicilia comporta la crescita del gap di competitività tra loro e le altre città metropolitane, europee e mediterranee. Si tratta di una priorità che il governo regionale dovrà affrontare con urgenza. Dal momento che l'ambito metropolitano diventa il territorio di riferimento della pianificazione strutturale e/o strategica, quali ritiene siano gli strumenti di pianificazione attualmente mancanti che sarà necessario prevedere nell'indifferibile riforma urbanistica regionale attualmente in discussione all'Assemblea regionale?

Non si tratta solo di questioni legate alla pianificazione, le Città metropolitane hanno un ruolo di traino istituzionale dello sviluppo dei territori e, per questo, le funzioni di centralità amministrativa – come le sedi delle Corti d'appello, delle Camere di Commercio, della Banca d'Italia devono essere mantenute.

Per quanto riguarda gli aspetti urbanistici della questione, sarà necessario soprattutto definire le modalità di interazione tra i diversi strumenti piani paesistici, piani territoriali, piani strutturali, piani strategici, piani regolatori, ecc. per evitare l'insorgere di vincoli incoerenti e confliggenti, suscettibili di determinare veri e propri elementi di blocco allo sviluppo del territorio.

Sarebbe opportuno che la definizione dei Piani strategici che, nell'orizzonte medio-breve di tre anni, fissano obiettivi e linee strategiche specifiche per la Città metropolitana precedesse quella dei Piani territoriali (che hanno il ruolo di definire l'articolazione che le scelte di pianificazione disegnano sull'area vasta della Città metropolitana). Potrebbe rivelarsi efficace, anzi, considerare i Piani territoriali come appendice applicativa del Piano strategico, in modo da garantire corenza di obiettivi. A Messina stiamo lavorando al nuovo Piano regolatore condiviso (PiCo) tenendo conto della funzione direzionale del Comune capoluogo per la Città metropolitana, nella consapevolezza che le scelte effettuate apporteranno un contributo di indirizzo alla definizione del suo Piano strategico.

A proposito del gap di competitività, vorrei sottolineare la difficoltà e l'imbarazzo delle tre (sedicenti?...) Città metropolitane siciliane nel trovarsi delegittimate ai tavoli di Governo in cui il confronto avviene con le Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario. Messina sta partecipando al tavolo della Struttura Italia Sicura in quanto Città metropolitana, ma corre il rischio di perdere grandi finanziamenti indispensabili per la messa in sicurezza del suo territorio; e lo stesso vale per il PON Metro e per tutti gli investimenti che stanno convergendo sulle Città metropolitane. La Regione ha una grossa responsabilità e ora si deve muovere!

Quali sono le maggiori criticità che si riscontrano nell'area metropolitana a cui appartiene il suo comune e quali le strategie che ritiene possano essere messe in atto nella prospettiva metropolitana, anche in assenza di forme di governo istituzionalizzato?

Un tema che non può che essere "metropolitano" e su cui si sta spendendo molto il nostro assessore all'urbanistica, Sergio De Cola è quello di Messina "città resiliente", come realtà in grado di far fronte agli eventi climatici, e alle trasformazioni economiche e sociali, attraverso azioni che possano non solo proteggere il territorio (cittadini, patrimonio edilizio, infrastrutture) ma anche garantirne il progetto di sviluppo. Messina ha intrapreso questa direzione con azioni riconosciute a livello nazionale a partire dalla Struttura di Missione del Governo contro il Dissesto Idrogeologico, e a livello internazionale con l'invito a partecipare alla Campagna globale 2010-15 "Making Cities Resilient - My City is Getting Ready!" portata avanti dalle Nazioni Unite.

Proprio a partire da una delle maggiori criticità del nostro terriorio – il tema della vulnerabilità, del rischio e del degrado ambientale– intendiamo invertire la tendenza e accogliere la sfida, tutta resiliente, di chi reagisce e guarda al futuro progettandolo. Dalla messa in sicurezza del territorio può ripartire anche il settore edilizio, e la città è già destinataria di finanziamenti significativi per interventi di protezione civile.

In questo senso il primo e chiaro messaggio lanciato da questa Amministrazione è legato alla scelta di varare una Variante di salvaguardia, detta "Salvacolline", il cui obiettivo prioritario è la tutela di una componente ambientale del territorio messinese (il sistema colline-fiumare) particolarmente vulnerabile dal punto di vista idrogeologico e che, pur se pesantemente aggredito dall'edilizia, rappresenta ancora l'essenza di una città che ha nel paesaggio il suo più grande patrimonio.

Sono state già avviate iniziative dal basso mirate a risolvere le criticità o a rilanciare lo sviluppo del sistema metropolitano?

Quali sono i principali problemi riscontrati? Quali le condizioni per mobilitare un'azione di questo tipo?

Partirei dall'ultima domanda e definirei come precondizione la capacità di far percepire agli interlocutori coinvolti: 1) l'esistenza di un reale vantaggio derivante dalla condivisione dell'azione specifica che viene proposta; 2) l'assenza di ogni forma di colonialismo che possa mettere a repentaglio identità e autonomia.

Rispetto alle iniziative dal basso posso citarne alcune di valore fortemente simbolico e altre di peso politico e strutturale. Penso, ad esempio, all'evento che la scorsa primavera ha portato cinquanta amministrazioni locali delle Città metropolitane di Messina e Reggio Calabria a siglare un protocollo d'intesa per la candidatura dello Stretto di Messina come patrimonio dell'umanità dell'UNESCO. In maniera emblematica, la cerimonia si è svolta su una nave traghetto nel mezzo dello Stretto di Messina.

Un'altra occasione significativa si è creata attorno all'Expo 2015, con i Comuni appartenenti a tre aggregazioni territoriali ricadenti nella Città metropolitana di Messina che hanno condiviso periodi di fruizione, modalità di partecipazione e strumenti di promozione dei territori e delle produzioni locali; a Milano ciascun territorio moltiplicherà per tre i giorni di presenza e l'utilizzo dei mezzi di comunicazione e promozione, incrementando la capacità di contatti e la potenziale ricaduta della presenza alla manifestazione. In questa circostanza, proprio per lavorare attorno al senso di condivisione e superare le gerarchie, molte riunioni organizzative si sono tenute nei comuni minori. Messina non vuole gestire una supremazia derivante dal suo essere il polo più grande dell'area metropolitana: si tratta di una grande opportunità legata alla bellezza di questo territorio e ancora di più alla bellezza di un percorso di comunità. Non dobbiamo avere paura di metterci insieme per costruire lo sviluppo di questa terra, è chiaro che le richieste dovranno essere calibrate sulle esigenze privilegiando il funzionamento del sistema. Un investimento sulle infrastrutture chiaramente porterà dei vantaggi anche ai centri non direttamente coinvolti. Per quanto riguarda il tema della partecipazione

Per quanto riguarda il tema della partecipazione la città di Messina ha avviato il suo piano regolatore condiviso Pi.Co proprio perché non riteniamo ammissibile calare scelte dall'alto, in particolare quando hanno una rilevanza così forte come,

appunto, quelle di carattere urbanistico. Nella fase di ascolto sono emersi i temi legati alla tutela del paesaggio, al rischio, alla mobilità, all'identità, che non possono che essere declinati anche alla scala metropolitana attraverso uno scambio delle esperienze di partecipazione. Infine, in occasione della progettazione per i fondi PON-Metro, si è attivata un'ampia concertazione con i rappresentanti delle categorie produttive e sindacali avviando dei ragionamenti di natura strutturale e programmatica. Le possibilità offerte dal PON Metro sui temi dell'innovazione e dell'inclusione sociale, potrebbero rappresentare un punto di snodo, anche e soprattutto culturale, per la costruzione di nuove politiche, penso ad esempio al tema dell'emergenza abitativa e alle politiche di inclusione sociale. La sfida è quella di organizzare un nuovo modello di *welfare* locale mirando al recupero del degrado e alla costruzione delle reti di solidarietà sociale che garantiscano a tutti i cittadini una soglia minima di qualità della vita. Dobbiamo avere il coraggio e la forza di coniugare la produzione della ricchezza (sociale, ambientale, economica,...) con la costruzione della comuntà, la qualità dei servizi con la custodia dell'anima dei popoli e delle persone, superando gli egoismi.

MARINA ARENA

Dipartimento d'Arte — Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

DOSSIER urhanistica

Luglio 2015

Editore: INU Edizioni Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995; Iscr. Cciaa di Roma n. 814190

Codirettori: LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria generale: MONICA BELLI inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione di INU Edizioni: M. FANTIN (presidente) D. DI LUDOVICO (consigliere delegato) F. CALACE, G. FERINA

Redazione, amministrazione e pubblicità: INU Edizioni srl via Ravenna 9b - 00161 Roma tel. 06/68134341, 06/68195562 fax 06/68214773, http://www.inuedizioni.com

Comitato scientifico e consiglio direttivo nazionale: AMANTE ENRICO, ARCIDIACONO ANDREA BARBIERI CARLO ALBERTO, CAPURRO SILVIA, CECCHINI DOMENICO, CENTANNI CLAUDIO, DALLA BETTA EDDI, DE LUCA GIUSEPPE, DE MAIO DOMENICO, FANTIN MARISA, FASSONE ANTONIOGASPARRINI, CARLO, GERUNDO ROBERTO, GIUDICE MAURO, IMBERTI LUCALA GRECA, PAOLO, LEONI GUIDO. MARINI FRANCO. MASCA-RUCCI ROBERTO, MOCCIA DOMENICO F., OMBUEN SIMONE, PICCININI MARIO PORCU ROBERTA, PROPERZI PIERLUIGI ROSSI FRANCO, ROSSI IGINIO, ROTA LORENZO, RUMOR ANDREA, STRAMANDI-NOLI MICHELE, TODARO VINCENZO, TORRE CARMELO, TORRICELLI ANDREA, TRILLO CLAUDIA, ULRICI GIOVANNA, VECCHIETTI SANDRA, VENTI DONATELLA, VIVIANI SILVIA, ZURLI DIEGO

Progetto grafico: ILARIA GIATTI Fotocomposizione: ELENA PANNACCIULLI



ROMA TORINO MILANO VENEZIA GENOVA BOLOGNA FIRENZE BARI NAPOLI REGGIO CALABRIA PALERMO CATANIA MESSINA



DOSSIER urhanistica