

03.

Giuseppe De Luca, Giuseppe Mazzeo e
Francesco Domenico Moccia

Sessione speciale SLANCI E CADUTE NELLA PIANIFICAZIONE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

Note introduttive alla sessione speciale "Città Metropolitane"

Giuseppe Mazzeo *

A quattro anni dall'emanazione della legge 56, che ha introdotto nell'ordinamento delle autonomie locali le Città Metropolitane dopo il fallimento del precedente tentativo del 1990, è utile effettuare una nuova verifica dello stato di attuazione della riforma.

In questi anni l'Istituto Nazionale di Urbanistica ha dimostrato una attenzione costante allo sviluppo ed al rafforzamento del nuovo ente locale. Basti considerare, tra le altre iniziative, l'organizzazione dei due Festival delle Città Metropolitane di Reggio Calabria (2015) e di Napoli (2017), il primo dedicato alle nuove geografie in corso di formazione a livello nazionale ed internazionale, il secondo dedicato alla competitività del territorio e delle reti come fattore di base per lo sviluppo. Nel lasso di tempo trascorso dalla emanazione della legge 56/2014, la questione delle Città Metropolitane è stata trattata da molteplici punti di vista, soprattutto economici e giuridici. Ciò a causa del fatto che gli aspetti connessi alla capacità di spesa (e alla relativa autonomia) delle città e quelli connessi alla determinazione dei rapporti tra questo nuovo ente e quelli ad esso direttamente associati (le Regioni e i Comuni posti nel suo territorio) hanno assunto un rilievo del tutto particolare che ha relegato in secondo piano altre fondamentali attribuzioni, tra cui la pianificazione dei territori metropolitani.

Due sono gli strumenti di pianificazione che le Città Metropolitane hanno a disposizione

per gestire l'evoluzione fisica e funzionale dei propri territori: il piano strategico e il piano territoriale metropolitano.

Le rilevazioni più recenti (e i contributi che arricchiscono questa sessione ne sono una testimonianza) delineano uno sforzo concentrato soprattutto nella formazione dei piani strategici, sicuramente più rapidi da ideare, anche per il loro carattere più evocativo che propositivo.

Un sostanziale ritardo si registra invece sul fronte della pianificazione territoriale metropolitana, a causa probabilmente della sua specifica complessità e del suo carattere operativo che costringe a localizzare scelte e strategie e quindi a fare i conti con il territorio. È da sottolineare anche il fatto che questa pianificazione va ad inserirsi all'interno di realtà territoriali condizionate sia dalla presenza di esperienze pregresse di pianificazione provinciale, che dalla intatta autonomia pianificatoria delle municipalità che ne fanno parte.

Una delle questioni cardine che spicca nell'analisi dei casi è connesso alla "risolutezza" nell'applicazione della riforma. La sensazione è che essa stia lentamente venendo a ridursi a causa, probabilmente, sia dei problemi sostanziali degli enti locali (connessi soprattutto all'ammontare delle risorse a disposizione che non consente molte possibilità di manovra), sia del mutato panorama politico nazionale, scarsamente (e irrespon-

sabilmente) propenso a portare avanti riforme concepite in una stagione politica precedente.

Allo stesso tempo si sottolinea la diffusa mancanza di consapevolezza delle enormi potenzialità che possono derivare da una applicazione estensiva della riforma; le città italiane si confrontano, infatti, con un panorama internazionale altamente competitivo che non consente ulteriori perdite di tempo lungo la strada dell'innovazione, dell'efficienza del territorio e della riduzione della vulnerabilità connessa ai fenomeni ambientali, così come nell'individuazione delle più opportune strategie di sviluppo. Questo al netto dell'azione di singole realtà locali, come quella milanese, che, però, sembra derivare più da altre spinte che non da quella data dall'ente metropolitano.

Questo fattore è di grande rilievo e merita una particolare attenzione. La categoria dell'innovazione, infatti, contiene in sé aspetti di vario genere che vanno dalla crescita dell'efficienza delle città, alla capacità di trarre vantaggio dai processi di riqualificazione, alla sostenibilità complessiva dei processi di sviluppo urbano, anche alla luce della incidenza delle città sui fenomeni di riscaldamento locale e globale.

Questi aspetti compongono un ampio paniere in cui l'azione del governo delle città può agire con strumenti ed azioni ad ampio spettro ed in un'ottica di lungo periodo. Resta la constatazione che il confronto tra il racconto delle possibilità e delle potenzialità e gli strumenti operativi a disposizione rappresenta un momento per verificare la loro effettiva applicabilità e la capacità di utilizzarli per veicolare i processi evolutivi delle città.

Nonostante il diffuso pessimismo, lo stato dell'arte testimonia di un processo in costante evoluzione. Per questo motivo la sessione si è prefigurata l'obiettivo dell'aggiornamento della pianificazione metropolitana approfondendo quanto si è fatto e quando si sta facendo in questo campo. La ricognizione vuole essere descrittiva degli strumenti proposti ma vuole anche analizzare in modo critico le eventuali carenze nella loro formazione, oltre che la rispondenza e l'efficacia degli strumenti alle necessità dei territori. L'analisi dello stato di avanzamento dei casi studio metropolitani e delle eventuali forme di pianificazione utilizzate rappresenta, infine, un dato fortemente indicativo della volontà di attuare realmente la riforma a livello locale.

Note

* Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Napoli, g-mazzeo@unina.it, mazzeo@issm.cnr.it

Progettualità patchwork nel Piano territoriale metropolitano fiorentino: l'effetto "pendolo" tra strategie locali e strategie metropolitane

Giuseppe De Luca * e Luca Di Figlia**

L'effetto "pendolo"

Il governo del territorio si è da sempre strutturato mediante una scalarità decisionale che ricalca la gerarchia istituzionale: dalla scala regionale alla scala locale/comunale (1). Ciò implica una convergenza di indirizzi e intenti di natura tecnico/politica che, nell'avvicinarsi al territorio e alla scala urbana, possano definire una coerenza decisionale tra i molteplici strumenti di pianificazione e programmazione territoriale; il sistema di governance cooperativo istituzionale (De Luca, Lingua, 2012), difatti, si pone quale obiettivo principale quello di inquadrare i singoli interventi di rilevanza strategica all'interno di una vision d'area vasta (Lingua, 2017) volta perseguire un'azione collettiva incentrata sul territorio (Healey, 2006; Newman, 2008). La coerenza dei processi decisionali – auspicata e formalmente rispettata nella stesura degli strumenti urbanistici – spesso sconta degli elementi e dei fattori di criticità nelle pratiche della pianificazione locale, cosicché alcuni indirizzi progettuali sono trattati con modalità diverse dalle singole amministrazioni. Si riscontra quello che può essere definito l'effetto "pendolo", cioè l'effetto che si produce ogni qual volta una questione progettuale (e/o un ambito territoriale d'intervento) è soggetta a interpretazioni e, quindi, a indirizzi decisionali divergenti perché disposta da enti pubblici diversi o in momenti temporali distinti. Così come nell'esperimento Foucault il pendolo traccia traiettorie oscillatorie diverse convergenti sul medesimo punto, anche indirizzi decisionali che insistono (e ruotano) su medesime progettualità possono dar luogo a esiti spaziali diversi.

Con uno sguardo incentrato sull'attuale contesto italiano, il paper ha l'intento di porre una riflessione aperta sulle progettualità di natura strategica che "oscillano" congiuntamente nei medesi ambiti territoriali. La

riflessione tenta di orientarsi all'interno del dibattito che ruota attorno al ruolo delle Città Metropolitane (De Luca, Moccia, 2017), i nuovi enti pubblici che nell'attuale fase di riassetto istituzionale (l. 56/2014) si trovano in una condizione di "dinamica incertezza".

Il contributo (2), dunque, ha l'obiettivo di ricucire la filiera della pianificazione strategica nel territorio della Città Metropolitana di Firenze per comprendere attraverso le rappresentazioni spaziali – considerate «come scelte di valore» (Gambino, 2000) – e con uno sguardo d'area vasta (Lingua, 2015) la sequenzialità, la coerenza, la reciprocità e la valenza progettuale degli strumenti urbanistici locali. La ricerca, che rappresenta un tassello di un percorso composito, è stata sviluppata per fornire analisi orientative propedeutiche all'elaborazione del Piano Strategico Metropolitan (PSM) e un quadro conoscitivo di riferimento per la costruzione del Piano Territoriale Metropolitan (PTM) della Città Metropolitana di Firenze.

Pianificazione strutturale a confronto Città Metropolitana di Firenze: Progettualità patchwork

Al fine di comprendere le reali risultanze della pianificazione locale rispetto alle tematiche di area vasta sono stati presi in esame i quarantadue piani urbanistici dei comuni che compongono la Città metropolitana di Firenze. Dagli anni '90 con la l.r. 5/95, la Regione Toscana ha disgiunto la strumentazione urbanistica comunale in due strumenti: il Piano Strutturale (PS) e il Regolamento Urbanistico (RU) (3); tale ripartizione è stata confermata anche nelle successive normative in materia di "governo del territorio" con le leggi regionali l.r. 1/05 e (la più recente e attualmente vigente) l.r. 65/14 (4). Il primo è uno strumento strategico che definisce gli indirizzi di sviluppo di un territorio contemplando, pur non assumendo cogenza prescrittiva, gli interventi di rilievo sovracomunale; il secondo è uno strumento operativo di natura conformativa rispetto all'uso dei suoli, la cui durata si esaurisce in cinque anni.

In considerazione della distinzione degli strumenti urbanistici regionali, l'indagine è stata condotta sui PS con l'obiettivo di:

- analizzare la componente progettuale strategica dei PS;
- confrontare gli indirizzi strategici dal punto di vista della forma di rappresentazione e dei contenuti;

- ricomporre un disegno d'insieme relativo a tutto il territorio metropolitano;
- riflettere sui nuovi indirizzi/le nuove politiche di livello sovralocale.

Si riportano di seguito le fasi in cui si è articolata la ricerca. Per ciascuna fase sono evidenziate alcune considerazioni di merito che tentano di evidenziare le criticità presenti nella pratica urbanistica.

Raccolta materiale e raffronto cronologico

La prima fase ha riguardato la raccolta della documentazione dei singoli piani: sono stati raccolti e visionati i materiali di piano di riscontro progettuale. Il Piano strutturale è ripartito mediante tre categorie: il quadro conoscitivo, lo statuto dei luoghi e la parte strategica. Ai fini della ricerca è stata esaminata in modo approfondito la terza componente della documentazione di piano, in particolare sono state analizzate nel dettaglio la carta delle strategie e le relative Norme tecniche di attuazione (nta).

Rispetto a questa preliminare fase esplorativa emergono due considerazioni di carattere generale:

- si riscontra una difficoltà nell'accedere con facilità e immediatezza ai contenuti visionabili e scaricabili dei piani nella sezione dedicata all'interno delle siti web ufficiali dei comuni. L'architettura dei siti web, spesso, risulta complessa e non di facile orientamento,
- il linguaggio espresso nei piani rimanda idealmente a una immaginaria "torre di Babele"; molti piani sembrano presentare costrutti lessicali autonomi e autoreferenziali; tali diversità di linguaggio sono facilmente rintracciabili già nei titoli delle cartografie (e in particolare nelle carte delle strategie). Ciò, a volte, ha reso poco agevole il raffronto tra gli strumenti.

Questi elementi di criticità imprimono una caratterizzazione ermetica alla documentazione di piano e confliggono con il principio di trasparenza dell'azione amministrativa; il principio di trasparenza – che è stato introdotto come obbligo normativo con la legge n. 15/05 – stabilisce che tutte le Pubbliche Amministrazioni devono rendere visibile e controllabile all'esterno il proprio operato e quindi i propri atti. A maggior ragione, quindi, gli strumenti urbanistici (che si rivolgono all'intera collettività) dovrebbero essere pre-

sentati nella modalità più efficace per essere consultabili non solo dai tecnici professionisti ma anche dai singoli cittadini non esperti. La diversità del linguaggio utilizzato è in parte riconducibile al fattore temporale: i quarantadue piani sono stati elaborati in momenti distinti e con leggi regionali diverse. Il lasso temporale relativo all'approvazione dei piani in esame attraversa circa diciotto anni: dal PS di Montelupo Fiorentino del 1998 al PS di Vicchio e di Reggello del 2016. Nei diciotto anni di riferimento è cambiata per ben due volte la legge regionale in materia: venti PS sono stati approvati ai sensi della l.r. 5/95, diciassette ai sensi della l.r. 1/05 e solo cinque ai sensi della vigente l.r. 64/15 (5).

Aldilà del linguaggio e del quadro normativo di riferimento, la componente temporale rappresenta un fattore determinante nel confronto tra i piani in quanto le scelte strategiche sono fortemente correlate alle congiunture contestuali in cui sono state intraprese.

Georeferenziazione e packwork

La seconda fase ha riguardato: la lettura delle carte strategiche dei piani; la georeferenziazione delle singole cartografie in ambiente qgis; la ricomposizione della cartografia all'interno di un unico sistema di geolocalizzazione che ha utilizzato come riferimento la carta tecnica regionale (ctr); l'assemblaggio cartografico di quello che può essere definito una packwork delle progettualità locali (figura 1); l'individuazione di categorie generiche unificanti le singole strategie; l'elaborazione in una carta di sintesi delle strategie mediante le categorie individuate.

La comparazione georeferenzata tra i piani ha permesso di analizzare al meglio gli indirizzi strategici locali e confrontarli anche rispetto alle compromissioni di rapporto spaziale. Le considerazioni emerse riguardano due aspetti principali: uno d'immagine relativo alla rappresentazione cartografica delle strategie, uno di merito relativo ai contenuti progettuali.

Riguardo il primo aspetto risulta di rilievo notare (a prescindere dal linguaggio grafico utilizzato) come l'approccio alla rappresentazione cartografica delle strategie sia mutato nel tempo evidenziando la necessità di collocare spazialmente e puntualmente gli indirizzi progettuali in rapporto al territorio comunale. Possono essere distinti, difatti, tre tipologie di rappresentazione (figura 1) che

scandiscono temporalmente un affinamento del linguaggio grafico dai piani degli anni '90 ai piani più recenti:

- La prima tipologia dispone una semplice suddivisione del comune in ambiti territoriali ampi riconducibili alle UTOE (Unità Territoriali Omogenee Elementari) e rimanda alle nta dove per ogni UTOE sono riportate in forma di elenco le strategie da seguire (rif. PS di Firenzuola). La rappresentazione delle strategie risulta, pressoché, assente.

- La seconda tipologia rappresenta le strategie mediante grandi areali con alcune indicazioni di massima, ad esempio sono delimitati i centri urbani con la dicitura “contenimento dell'espansione” (rif. PS di San Casciano Val di Pesa). La rappresentazione delle strategie risulta di livello generico.

- La terza tipologia impiega un linguaggio composito di maggior dettaglio avvalendosi di geometrie puntuali, lineari e areali contraddistinte da un uso cromatico riconducibile ad ambiti strategici di riferimento (rif. PS di Bagno a Ripoli). La rappresentazione delle strategie risulta di dettaglio. Riguardo il secondo aspetto dalla comparazione delle strategie e dalla loro collocazione spaziale si evince uno sfasamento e una discordanza tra le progettualità dei comuni confinanti. Dal raffronto cartografico, in particolare rispetto alle strategiche che ricadono a ridosso dei confini comunali e dall'elaborazione di una carta di sintesi, tali discordanze risultano di immediata lettura in considerazione ad alcuni riscontri rilevati in più casi:

- Lo sviluppo di insediamenti o piattaforme produttive è spesso collocato a ridosso dei confini comunali con un approccio che non contempla un dialogando spazialmente con i territori limitrofi.

- Le previsioni dei percorsi infrastrutturali non risultano in continuità da comune a comune soprattutto per i percorsi ciclabili, laddove i tracciati delle piste ciclabili di progetto in corrispondenza del confine comunale non convergono nel medesimo punto.

- Alcuni piani come nel caso del PS di Bagno a Ripoli identificano e rappresentano strategie di livello sovracomunale travalicando il confine amministrativo e ponendo, quindi, in evidenza la propensione di connettere e legare i propri indirizzi strategici con quelli dei comunali confinanti; a tale intento però non corrisponde la medesima

attenzione e visione (sia nei contenuti che nelle rappresentazioni) nei piani strutturali dei comuni limitrofi.

Prospettive sull'area vasta fiorentina

Ponendo attenzione alle rappresentazioni delle strategie, la ricerca ha messo in luce le difficoltà di dialogo e la mancanza di una visione territoriale ampia tra i comuni che compongono il territorio metropolitano fiorentino; una miopia che, difatti, si riscontra negli atti di governo del territorio.

L'attuale fase di riordino istituzionale, che ha preso avvio con l'istituzione delle Città Metropolitane, ha determinato una condizione di “dinamica incertezza” per gli ex-enti provinciali: se da un lato i nuovi enti sono stati esautorati da alcune delle precedenti competenze e quindi risultano depotenziati nel loro peso decisionale; dall'altro la situazione di incertezza permette alle Città Metropolitane di ridisegnarsi in ottica cooperativa un ruolo di coordinamento e affiancamento verso gli enti comunali, ciò avvallando la possibilità di intraprendere percorsi sperimentali. Condividendo la seconda propensione, la Città Metropolitana di Firenze ha la possibilità e le potenzialità di raccordare le strategie locali all'intero di una visione d'area vasta mediante lo strumento di raccordo territoriale rappresentato dal Piano territoriale metropolitano (7).

Riprendendo le considerazioni del Sindaco metropolitano Dario Nardella (intervista rilasciata a Rignanese, 2016): lo Statuto della Città metropolitana di Firenze è molto interessante perché: «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 65/14), che vede il Piano territoriale di coordinamento metropolitano 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 Piano territoriale di coordinamento metropolitano sullo sfondo, come mero strumento di coordinamento» (Rignanese, 2016:83).

Questo nodo istituzionale, non reciso nelle disposizioni nazionali e reso “problematico” nelle disposizioni regionali, può aprire (parfrasando le tesi di Charles F. Sabel nel libro *Esperimenti di nuova democrazia*, 2013) la strada verso una pratica di sperimentalismo istituzionale, che abbia come fulcro di partenza l'intenzionalità manifesta delle scelte comunali (l'unico livello dove si pratica concretamente il governo del territorio) per incrociarle con le opzioni territoriali già presenti nel Piano strategico metropolitano.

Il passaggio è facilitato anche a livello regionale dalla presenza di un Piano di indirizzo territoriale con valore di piano paesaggistico che già delinea sia uno sfondo argomentativo robusto che delle indicazioni dettagliate in schede di ambito entro cui inscrivere fasi e processi attuativi di area vasta e/o puntuali (8).

Per dirla con le parole di Fabrizio Barca: «la macchina pubblica per prendere decisioni [...] deve costruire un processo, che, convincendo i molteplici detentori di conoscenza e esperienza a partecipare, promuova il confronto fra le loro parziali conoscenze, consenta innovazione, e lo traduca in decisioni assunte secondo le regole di responsabilità costituzionalmente previste» (Barca, 2013:24-25).

Conclusioni

Nell'attivare un ulteriore processo di sperimentalismo istituzionale il sentiero si presenta in larga parte tracciato: vi è il Piano strategico metropolitano 2030, già approvato il 5 aprile 2017, nonché il suo aggiornamento annuale in via di approvazione definitiva (dicembre 2018) – sottotitolato come strumento per un «Rinascimento Metropolitano» – che, da un lato, proietta nei prossimi quindici anni gli obiettivi e il loro raggiungimento – quindi ben al di là del triennio considerato dalla legge istitutiva – e, dall'altro, scandisce una operatività cadenzata in periodi per gli obiettivi a breve, medio e lungo termine, territorializzandoli in ambiti specifici e raccolti in un apposito “Atlante del piano” (Città Metropolitana di Firenze, 2017).

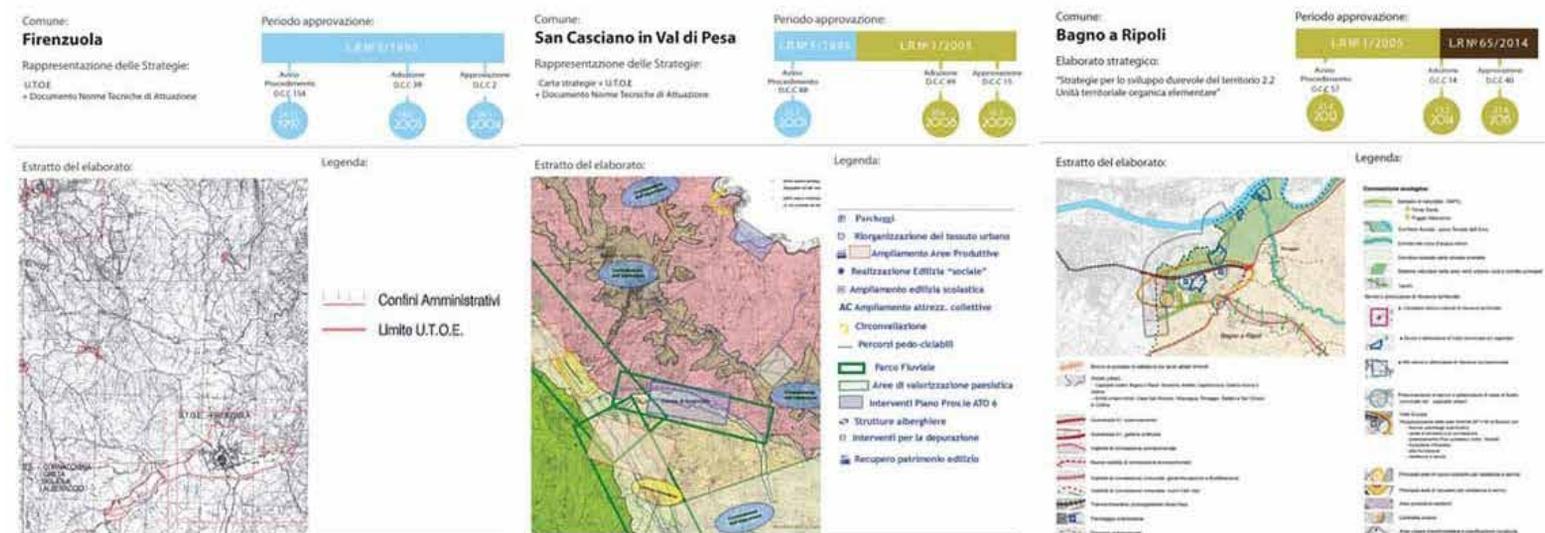
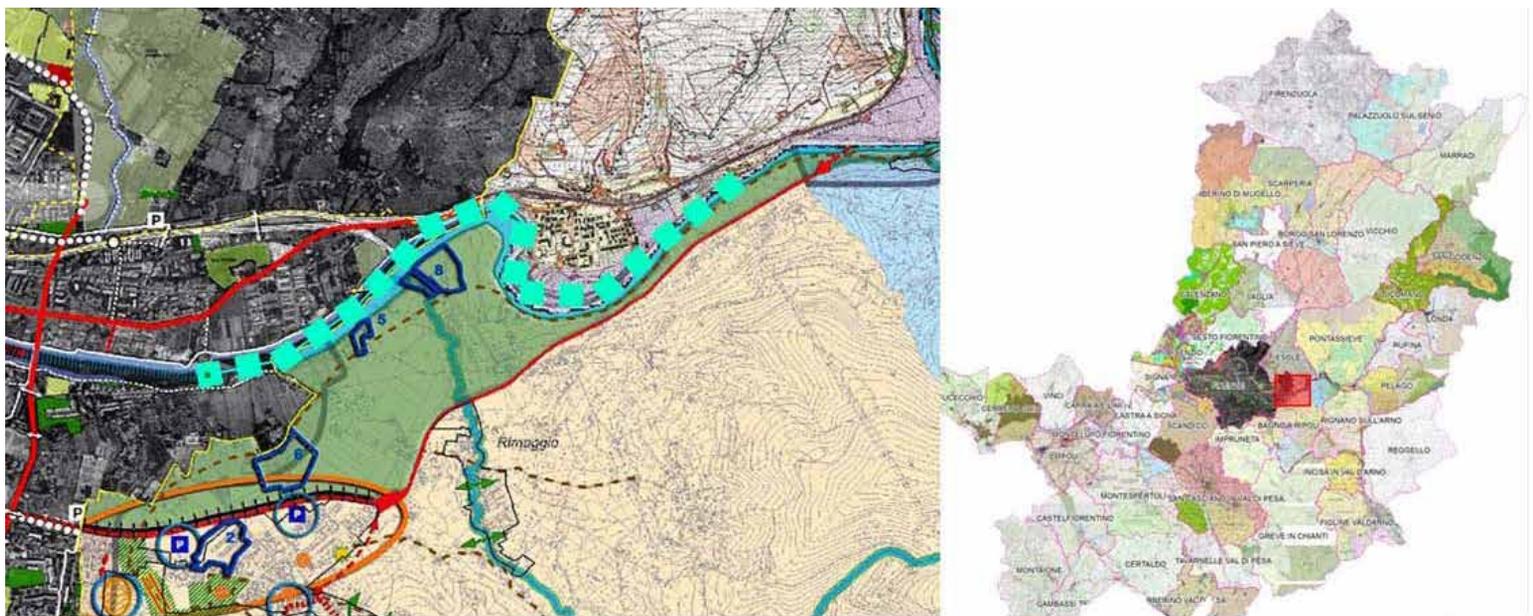


Figura 1 – packwork delle progettualità e tipologie di rappresentazione delle strategie

Lo sforzo promosso nel documento di programmazione strategica è quello di definire delle coalescenze tematiche condivise per un periodo lungo (anche attraverso un percorso partecipativo esterno) con le principali componenti attive della società presenti nella Città metropolitana (istituzioni, imprese, associazioni, ecc.) che ha portato ad un “adensamento” per selezione ragionata di argomenti, opzioni, scelte, trasmigrate poi in una grande Vision di Firenze metropolitana; la Vision è composta di fatto da tre sub-vision (accessibilità universale; opportunità diffuse; terre del benessere), articolate in strategie e in azioni, temporizzate, ordinate per ambiti territoriali, e interpretati come “ritmi” (9) con un’indicazione agogica riguardante la velocità esecutiva.

Un piano strategico-territoriale in nuce, perché incorpora in sé le tre canoniche di-

mensioni della pianificazione: quella strutturale (con i ritmi); quella strategica (con le visions), e quella operativa (con i tempi delle azioni).

L’esito costituisce un prodotto seminale di straordinaria importanza, che allontana il fare pianificazione strategica da altri approcci più classici, perché si pone la questione della territorializzazione delle azioni programmate e la loro operatività cadenzata con coalizioni di attori (pubblici e privati) in grado di garantirne l’attuazione.

La costruzione di questo percorso oltretutto è stata condivisa dal mondo scientifico e della ricerca (i principali Dipartimenti dell’Università di Firenze, e i centri di ricerca regionali), delle istituzioni locali, e della stessa Regione, che lo ha fatto proprio inserendolo – come Allegato n. 3 – nel più importante atto di valore politico: il Programma regio-

nale di sviluppo (risoluzione n. 47/2017 del Consiglio regionale).

Il Piano strategico metropolitano presenta, dunque, un forte valore implicito di piano territoriale metropolitano. Per questo, nella costruzione del documento urbanistico la prospettiva verso cui sembra tendere l’ente metropolitano si pone in continuità con il percorso già intrapreso: la prospettiva è quella di rafforzare la sperimentazione in atto – seguendo le indicazioni del Sindaco metropolitano Nardella – con l’elaborazione di un PTM tattico, che serva come griglia per individuare, prima e definire poi, alcune soluzioni progettuali di “questioni” metropolitane di area vasta.

In linea con questa proiezione, il Piano territoriale metropolitano sembra essere investito da una forma innovativa di fare pianificazione urbanistica, trasmutato così in un

piano d'azione 2030 (dimensionato temporalmente come il PSM) che la Città metropolitana offre al sistema delle autonomie locali.

Note

* Dipartimento di Architettura (DIDA), Università degli Studi di Firenze, giuseppe.deluca@unifi.it

** Dipartimento di Architettura (DIDA), Università degli Studi di Firenze, lucadifiglia@gmail.com

1. Rispetto al tema trattato non è volutamente contemplata la scala di livello nazionale che implica riflessioni di altra natura.

2. Il lavoro è stato svolto all'interno del gruppo di ricerca DIDAlab Regional Design, l'aspetto tecnico di mappatura è stato sviluppato da Beker Dimitri.

3. Per approfondimenti si rimanda a G. De Luca, M. Gamberini (2006), Toscana, Norme per il governo del territorio.

4. La vigente legge lr 65/14, pur mantenendone di fatto la medesima valenza, ha modificato la dicitura del Regolamento Urbanistico in Piano Operativo.

5. Si precisa che l'indagine è stata condotta nel 2017 e ha preso in esame solo la strumentazione approvata e non quella in fase di nuova elaborazione altresì passata in adozione.

6. I PS approvati ai sensi della lr. 64/2015 si sono avvalsi delle norme transitorie.

7. Il Piano territoriale di livello metropolitano, quale strumento di pianificazione sovraordinata rispetto ai Piani Strutturali, è richiamato dalla lr 65/2014 all'articolo 91: «Il piano territoriale della città metropolitana (PTCM) è lo strumento di pianificazione territoriale al quale si conformano le politiche della città metropolitana, i piani e i programmi di settore comunali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica comunali».

8. In riferimento agli aspetti ambientali, paesaggistici e patrimoniali.

9. I "ritmi metropolitani" sono stati individuati utilizzando gli indicatori del benessere equo e sostenibile e il loro incrocio con la tradizionale metodologia comparativa statistica, come gli indicatori della crescita urbana, delle dinamiche socio-economiche e dei flussi della mobilità, ecc. (Fucile et al., 2017)

Bibliografia

Barca, F. (2013), "Un partito nuovo per un buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo", online: http://download.repubblica.it/pdf/2013/politica/barca_manifesto.pdf

Città Metropolitana di Firenze (2017), Piano Strategico Metropolitano. Atlante di piano, Firenze (mimeo).

De Luca, G., Lingua, V. (2012), Pianificazione regionale cooperativa, Alinea, Firenze

De Luca, G., Gamberini, M. (2006), Toscana, Norme per il governo del territorio, IlSole24Ore Libri, Milano

De Luca, G., Moccia, F.D. (a cura di, 2017), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci prospettive, INU edizioni, Roma

Fucile, R., Di Figlia, L., Lingua, V., De Luca, G. (2017), "L'uso del Bes nella pianificazione strategica. Prove di sperimentazione nel Piano Strategico Metropolitano di Firenze", in Moccia, F.D., Sepe, M. (a cura di), Territori Competitivi e Progetti di Reti / Competitive Territories and Design of Networks, in Urbanistica Dossier, n. 13 (pag. 459-466)

Gambino, R. (2000), "Le rappresentazioni come scelte di valore", in Marson, A. (a cura di), Rappresentanza e rappresentazione nella pianificazione territoriale (Atti del seminario, Venezia 1999), IUAV - D.A.E.S.T

Healey, P. (2006), "Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space", European Planning Studies, 14(3) (pag. 299-320)

Lingua, V. (2015), "Ripensare l'Area Vasta". Urbanistica Informazioni, 263 (pag. 1-2)

Lingua, V. (2017), "The role of regional design for enhancing competitiveness of regions and cities", The Place Dimension of Cities and Regions: Governance, Industrial Development and Sustainability (Atti conferenza) - RSA Winter Conference 2017

Newman, P. (2008), "Strategic spatial planning: Collective action and moments of opportunity", European Planning Studies, 16(10) (pag. 1371-1383)

Rignanese, L. (2016), "Intervista a Dario Nardella, Sindaco di Firenze", in Sbetti, F. (a cura di), Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni, in Urbanistica Dossier, n. 9 (pag. 82-84)

Sabel, C.F. (2013), Esperimenti di nuova democrazia, tra globalizzazione e localizzazione, Armando Editore, Roma

Città Liquide. Uno strumento di analisi per la pianificazione strategica delle Città Metropolitane future e il caso di Bologna.

Camilla Fabbri*, Gianluigi Chiaro** e Simona Tondelli***

Introduzione

Nonostante la Legge Delrio n. 56/2014 abbia introdotto una vera e propria rivoluzione in ambito territoriale, dettando disposizioni in ordine alle dieci Città Metropolitane e all'assetto delle nuove Amministrazioni Provinciali, a quattro anni dalla riforma e soprattutto alla luce del fallimento del Referendum Costituzionale del 4 Dicembre 2016, risulta oggi quanto mai necessaria una riflessione sulla forma e sul ruolo delle città metropolitane.

Queste sono entità sempre più complesse, sia in senso geografico, a causa dei flussi e degli spostamenti di coloro che le vivono, sia da un punto di vista sociologico, economico e politico, a causa del radicale cambiamento che ne interessa i processi e gli attori. Le esigenze dei city users mutano costantemente, determinandone le relazioni e tracciando confini sempre più variabili, "polimorfi", "tentacolari" (Scaglione, 2014), impossibili da disegnare con canoniche classificazioni de iure.

L'interpretazione di questa complessità, non riconducibile ad un unico e universale framework, necessita un radicale mutamento di prospettiva. Focalizzandosi sul caso studio di Bologna, il contributo traccia un metodo di lettura innovativo, che riconoscendo nel territorio metropolitano "città liquida", ritorna ad una visione, "una fotografia dall'alto" guidata quella che il filosofo francese Pierre Levy definisce intelligenza collettiva (Levy, 1996), ossia una coscienza di luogo che permette da un lato l'effettivo sviluppo delle competenze del territorio metropolitano, e dall'altro la cura delle sue mancanze.

La Legge di riforma delle Città Metropolitane

Nel 2014, il filosofo Z. Bauman, definisce Società dell'incertezza quella in cui viviamo (Bauman, 2014). È una condizione della modernità liquida, dove non c'è posto per

la stabilità e la durata, caratterizzata dalla convinzione che il cambiamento è l'unica cosa permanente e che l'incertezza è l'unica certezza. Gli insediamenti umani, in quanto specchio di questa liquidità, sembrano avere dunque una sola possibilità di sopravvivenza che si basa sull'assunto che governare l'incertezza sia la sola chiave per pianificare una visione nuova dei sistemi urbani, che sappia reagire al cambiamento e adattarsi alle sfide che il futuro pone.

Anche la psicanalisi, sottolinea come, nell'epoca dell'evaporazione del padre (Recalcati, 2017) le istituzioni cedono al godimento individuale, ai flussi incontrollati e alla "consumazione" dei luoghi e del suolo. Imporre un disegno autoritario e definito non riesce più a contenere i flussi individuali, ma non riesce nemmeno a governarli a meno di una "nuova alleanza" con le persone.

Tale interpretazione sembra essere particolarmente rappresentativa della storia italiana. Superata infatti la fase di espansione, o di esplosione (Balducci et al. 2017) delle città che ha caratterizzato gli anni Ottanta e Novanta, siamo infatti tornati a una fase di implosione (ibid.), dove lo sguardo ritorna a focalizzarsi sulle singole realtà metropolitane, e sulle interdipendenze comunali che ne costituiscono il territorio in nuce (Calafati, 2008).

In questa fase di meditazione a livello sociologico, politico ed economico, la Legge 56 si è inserita al termine di un processo di riflessione sulle aree metropolitane iniziato nel 1990, con la legge n.142 che permetteva l'istituzionalizzazione delle aree metropolitane nell'ambito di un'ampia riforma dell'ordinamento delle autonomie locali (Calafati, 2014). Il momento storico è cruciale, poiché a causa della crisi economica e della crisi dei soggetti pubblici o misti per gestire le trasformazioni urbane¹ si richiedono strategie di pianificazione che sappiano cogliere i profondi mutamenti culturali, economici, politici e sociali che interessano le aree metropolitane italiane, al fine di guidarne lo sviluppo e di farne motore trainante per il futuro del Paese.

Come noto, la riforma ha istituito le Città Metropolitane come enti di area vasta e affida loro tre funzioni fondamentali: l'adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e la pianificazione territoriale generale.

Oltre a ciò, ne ha definito l'autonomia statutaria (Vitali, 2015), lasciando libera azione sulle modalità e sugli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano e disciplinando i rapporti fra i Comuni e le Unioni di Comuni. Infine, individua le modalità con le quali i Comuni che si trovano al di fuori del territorio metropolitano possono unirsi alla Città Metropolitana secondo accordi appositamente istituiti. In breve, la riforma costituisce un'opportunità unica di lettura e comprensione dei singoli territori metropolitani, grazie al "principio di differenziazione" inserito in normativa, secondo il quale gli enti amministrativi ricevono funzioni sulla base delle proprie caratteristiche distintive (ibid.). A questo aspetto si aggiunge il fatto che il compito di promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, risulta essere strettamente connesso con la funzione fondamentale di adozione di un Piano Strategico Metropolitano (Agosto, 2018) che funga da strumento a servizio di tale sviluppo.

Potenzialmente, la riforma Delrio rappresenta dunque una svolta storica, che rende le Città Metropolitane non solo un'istituzione al pari delle Province e delle Regioni, ma uno dei più innovativi istituti amministrativi (De Luca e Moccia, 2017), dotato di un proprio Statuto e di funzione strategica. Tuttavia, ci si è resi ben presto conto di quanto la riforma abbia mancato il compito di fornire concretamente un insieme di criteri univoci per l'istituzionalizzazione di aree metropolitane che rispondano davvero alle potenzialità espresse da quella città in nuce (Calafati, 2014) i cui confini sono definiti da relazioni spaziali, flussi di persone, reti di prodotti, elementi interattivi, tecnologie in rete, processi partecipativi. Sembra infatti che il potenziale del principio di differenziazione introdotto nella Legge sia stato ridotto alla riduzione della complessità reticolare dei territori e al rafforzamento, seppur involontario, della visione monocentrica delle città. Tale ottica non ha favorito la differenziazione, bensì, seppur involontariamente, l'omologazione dell'organizzazione territoriale (De Luca e Moccia, 2017).

Per tornare alla metafora di partenza, si è così persa l'occasione di ragionare sulle liquidità delle Città Metropolitane, per poter fare della riforma una solida guida per il loro sviluppo

e rilancio. Il risultato è stato quello di una grande difformità nei contenuti degli statuti delle Città Metropolitane italiane e di territori a diverse velocità e diversa attenzione (Viviani, 2017) che necessitano urgentemente non tanto di una legge Delrio 2.0 (De Luca e Moccia, 2017) quanto di una profonda riflessione e comprensione sulla loro natura, le loro potenzialità e i loro vuoti.

Il caso della Città Metropolitana di Bologna

La Città Metropolitana di Bologna copre un'area di 3.702 kmq ed è composta da 8 Unioni di Comuni che includono la maggior parte del territorio metropolitano a eccezione di 3 Comuni. Conta complessivamente poco più di un milione di abitanti, la maggior parte dei quali è concentrato nella fascia collinare e di pianura, mentre nell'area montuosa risiede circa il 5% della popolazione. Dopo gli anni 2000, 50.000 nuovi abitanti si sono spostati verso la zona Nord, che oggi può essere considerata una vera e propria città diffusa, che conta circa 230.000 abitanti (Indovina, 1996 in Gabellini et al. 2017).

La maggior parte della popolazione si concentra nel Comune di Bologna e nei comuni di prima cintura (Casalecchio di Reno, Zola Predosa, San Lazzaro di Savena), che assieme a Imola e al Comune di Bologna rappresentano anche le aree maggiormente popolate. In questi comuni, le zone residenziali formano un continuum che coincide in larga parte con le aree di maggiore concentrazione industriale e commerciale. Là dove queste ultime proseguono poi all'infuori del continuum troviamo nuovamente aree di maggior concentrazione della popolazione, specie nell'area a Nord del Comune di Bologna e attorno alla Città di Imola, che confermano l'ipotesi di una città diffusa.

Il dualismo che vede un core metropolitano molto coeso intorno al capoluogo e una diffusione a Nord e a Ovest di questo, sembra trovare ulteriore conferma anche nello studio Demix, che ha mappato l'effetto-città² delle Città Metropolitane. Esso infatti evidenzia come la presenza di un tessuto industriale diffuso (prevalentemente industria manifatturiera e logistica) abbia generato nell'ultimo ventennio il consolidamento di veri e propri centri che godono di un alto livello di dipendenza funzionale dal core bolognese.

Un altro aspetto rilevante è sicuramente riscontrabile nel sistema infrastrutturale, che unitamente alla sua collocazione strategica, pone la Città Metropolitana di Bologna al centro delle grandi vie di comunicazione (Gabellini et al., 2012). Il sistema ferroviario regionale e metropolitano, la linea dell'Alta velocità che permette di spostarsi molto velocemente verso le principali Città Metropolitane italiane, l'Interporto, nonché l'Aeroporto Marconi, a breve collegato con la Stazione Centrale dal People Mover, la rendono una città di passaggio e di approdo di pendolari stabili e migranti anche attratti dalla presenza del polo dell'Alma Mater, della Fiera, delle Aziende Sanitarie Locali e delle industrie del settore manifatturiero che confermano la forte propensione all'export dell'Area metropolitana di Bologna, nonché la sua competitività internazionale (Dossier Città Metropolitana di Bologna, 2017).

Il processo che ha portato allo Statuto della Città Metropolitana di Bologna, approvato ufficialmente nel 2014, è il frutto di una domanda metropolitana (Gabellini et al., 2017) che è persistita per più di mezzo secolo e che ancora oggi rimane parzialmente senza risposta. Tale Statuto “esprime la volontà di realizzare un nuovo sistema comune, di carattere federativo e solidale, tra le comunità e i territori che la compongono, in grado di valorizzare in una visione condivisa le proprie caratteristiche e tradizioni in una nuova identità metropolitana...” e “considera le diversità territoriali come un valore per la definizione delle politiche di area vasta con particolare riferimento alle caratteristiche e alle esigenze dei territori metropolitani” (Statuto della Città Metropolitana, 2014).

Sulla carta, nello Statuto sembra dunque riflettersi quella stessa potenzialità di differenziazione, o di liquidità, che già si rispecchia nella legge Delrio. Tuttavia, non essendosi all'oggi ancora riscontrate effettive misure per attuare concretamente quanto indicato, la Città Metropolitana di Bologna continua a non rispondere a quella vocazione di driver del sistema economico nazionale che le competerebbe.

Una ragione è da ricercare in una visione bipolare del territorio che riflette la mancanza di una forte e chiara idea di città, premessa imprescindibile per una pianificazione strategica efficace. Da una parte, infatti, vi è l'idea di un territorio policentrico portata

avanti sin dagli anni '60, dall'altra quella di una città effettiva su modello monocentrico che rafforza il ruolo del Comune capoluogo come pivot della Città Metropolitana, e che trova conferma nella scelta di far coincidere il territorio provinciale amministrativo con quello della Città Metropolitana di Bologna. Tale dibattito, ancora oggi non risolto, contribuisce ad alimentare la visione su Bologna come Città Metropolitana “in fieri” dai contorni non troppo netti (Gabellini et al., 2017). Quello che sembra necessario, affinché essa assuma il ruolo di Città Metropolitana Europea effettiva (ibid.), è che la sua differenziazione territoriale venga compresa a fondo, affinché possa essere incentivato il rafforzamento dei suoi pivot e l'unione dei suoi territori omogenei per strategie comuni di sviluppo territoriale.

Infatti, se da un lato questo bipolarismo mette in luce una debolezza, in una visione ancora confusa di un territorio che stenta a riconoscere i propri policentrismi come punto di forza, dall'altro evidenzia anche una caratteristica duale, che la rende unica

nel tessuto urbano italiano. Analizzando gli SLL e i flussi pendolari della Città di Bologna, ci si rende conto dell'esistenza di una città in nuce ben definita, nella quale alcuni Comuni potrebbero addirittura prestarsi a processi di coagulazione (ibid., 2017). A questo si aggiunge il fatto che Bologna oggi è l'unica area metropolitana che dispone di un vero tessuto di associazionismo che potrebbe facilitare quegli accordi concentrici transcalari adottati con successo in molti contesti metropolitani europei (Dossier Città Metropolitana di Bologna, 2017).

Tale visione di città trova un reale riscontro nella Mappa funzionale dell'OCSE che traccia le aree funzionali delle Città Metropolitane Europee unendo le zone ad alta densità abitativa e le “commuting zone” nelle quali il mercato del lavoro è altamente integrato con quello del core metropolitano³ (Fig. 1).

Se ci si pone invece in un'ottica di regione urbana funzionale sul modello europeo, risulta evidente come, grazie alla sua rete infrastrutturale, la Città di Bologna eserciti un fortissimo potere attrattivo su zone che

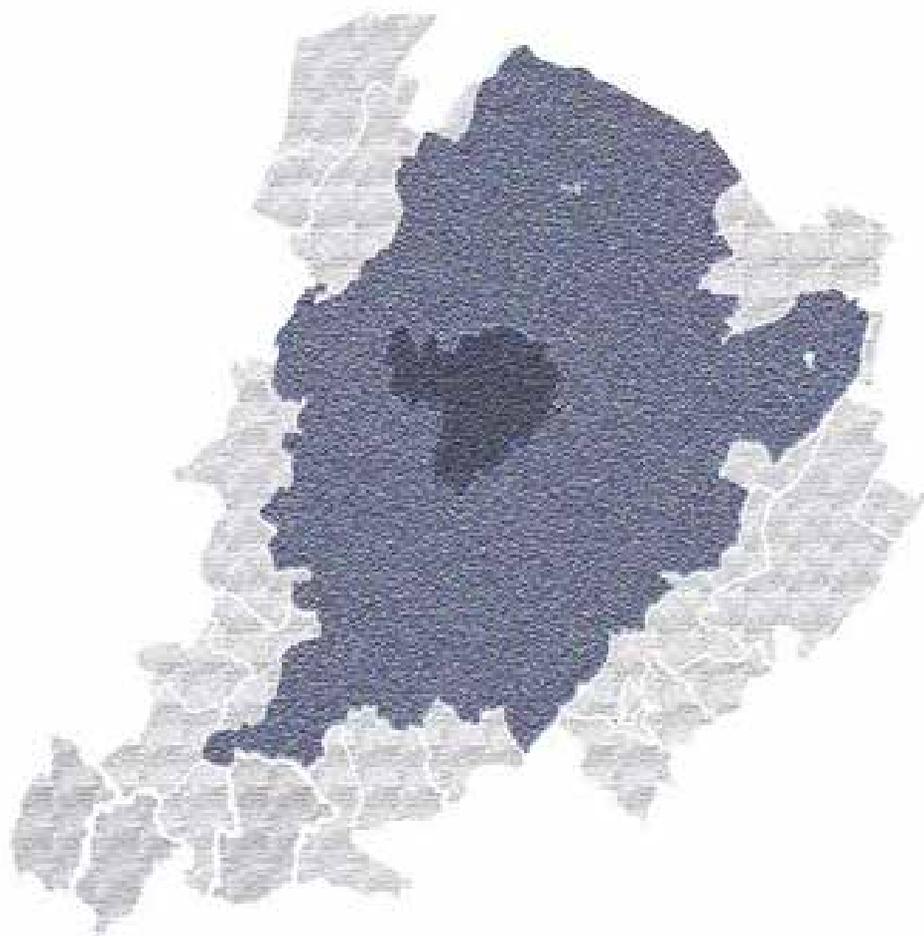


Figura 1— Esempio di liquidità dei confini della Città Metropolitana di Bologna. Il colore più scuro indica i confini del Comune di Bologna, il core metropolitano, a scalare i confini dell'area funzionale della Città metropolitana di Bologna individuati dall'OCSE e infine i confini amministrativi definiti da Statuto.

trascendono i suoi confini amministrativi, come il Ferrarese e alcuni comuni limitrofi della toscana, nonché un legame sempre più solido con la città di Firenze, il cui interscambio è stato così rafforzato dalla linea dell'Alta Velocità che non appare più così impossibile pensare che un domani le due Città Metropolitane possano istituire tavoli di progettazione comunitaria per i propri territori.

Unica sul panorama metropolitano italiano, la Città di Bologna ha adottato il suo primo Piano Strategico Metropolitano ancora prima dell'entrata in vigore della riforma Delrio. Il piano infatti, i cui tavoli di progettazione sono stati avviati nel 2011, è stato approvato dal Comitato Promotore Bologna 2021 nel Luglio 2013. Tale comitato, composto da un'associazione volontaria di Comuni, Unioni di Comuni e Associazioni, ha lavorato unitamente per costruire un'agenda dedicata al cambiamento, "per affermare il contributo e la proiezione del territorio bolognese, in Italia, in Europa e nel mondo"⁴. Questo strumento, da pattizio e volontario, ha poi dovuto affrontare la sfida di diventare Atto di indirizzo⁵, strumento strategico del più innovativo istituto amministrativo dal 1948 ad oggi con una funzione fondamentale posta a capo di politiche e strumenti della Città Metropolitana e dei Comuni.

Sin dal primo momento è risultato dunque evidente come la vera partita dovesse essere giocata dal suo aggiornamento, il PSM 2.0, il cui progetto è stato avviato nel 2016 e hanno visto un iter progettuale durato due anni, fino alla definitiva approvazione nel Luglio 2018. Il Piano, oltre a recepire le linee guida e i criteri che hanno guidato la stesura della sua prima versione, detta le linee guida per affrontare tre argomenti chiave del territorio metropolitano: infrastrutture per la mobilità, consumo di suolo a saldo zero e promozione del riuso e della Rigenerazione urbana inseriti nella Legge Regionale n.24/2017. E' una sfida ambiziosa, specie se si considerano gli aspetti sopracitati che rendono ancora confusa la visione stessa del territorio. A questo si aggiunge che il PSM 2.0 ancora non prevede uno strumento di analisi efficace per l'individuazione di un territorio in nuce.

Si ritorna così al concetto di liquidità dei confini metropolitani. Porsi nell'ottica di una pianificazione liquida che fa del cambiamento e della differenziazione un punto di forza e non una debolezza, non significa

solo prendere atto della molteplice natura degli aspetti caratterizzanti di un territorio, e porsi al di sopra del caos generato dal cambiamento che interessa le realtà urbane post-metropolitane (Soja, 2000), ma sembra essere un possibile modo per superare quel rischio ben messo in luce da Viviani di "avere territori a diverse velocità e diversa attenzione" in cui "le difformità sono accentuate se si tiene conto anche delle aree interne", ovvero quelle aree interne solo apparentemente simili ma che in realtà subiscono gli effetti di diseconomie e disallineamenti nelle politiche pubbliche (Calafati, 2010).

Proposte per una liquidità del Piano Strategico Metropolitano Bolognese e del suo territorio

Interpretare le città metropolitane come "città liquide" significa avviare un processo di analisi che parta dalla Città Metropolitana come campo di indagine e ritorni a una vision territoriale liquida, più chiara e globale, "una fotografia dall'alto" della stessa. I principi fondanti di questo approccio sono quattro.

1) Non c'è visione senza intelligenza collettiva. Il principio dell'intelligenza collettiva si basa sull'assioma che "nessuno sa tutto e che ognuno sa qualcosa" e che "la totalità del sapere risiede nell'umanità". O, per usare le parole di M. Ricci, "progettare condiviso significa immaginare il futuro di una città come frutto di una visione collettiva" fatta di una radicata coscienza del territorio, della sua economia e della sua governance "che si compone poi nei documenti di piano" (Ricci, 2014)⁶.

2) Non c'è visione senza una Network view of development (Huisman, Hidalgo et al. 2012). Fornire chiavi di lettura nuove per territori a geometria variabile, significa operare un radicale mutamento dei canonici metodi di classificazione spaziale. Un aiuto in questo senso può venire dall'economia. Relazioni di prossimità fra prodotti, contiguità tra specializzazioni industriali e diffusione di reti di imprese (Dossier Città Metropolitana di Bologna, 2017) se tracciate costituiscono lo spazio per l'innovazione, la Network view of development. Se si individuano i "prodotti" della città metropolitana e se traccia la loro posizione (centrale o marginale) rispetto al territorio disegnato dalle relazioni che genera, si è in grado di mappare la

liquidità di questo territorio, che oltrepassa i confini amministrativi della città de iure, creando nuove scale territoriali dalle geometrie variabili. Non solo, si possono così individuare a cascata contiguità territoriali extra-amministrative che faciliterebbero futuri tavoli di cooperazione e sviluppo per coordinare politiche urbane e territoriali unitarie fra diverse città.

3) Non c'è visione senza un quadro territoriale. Come si possono tradurre gli aspetti sopracitati in uno strumento di analisi concreto che aiuti i decisori a visualizzare correttamente il territorio in analisi? Risultati di analisi quantitative e qualitative, archivi open data, processi partecipativi, tecnologie interattive possono fornire risposte concrete alle domande a cui i decisori sono chiamati a rispondere. Il loro insieme costituisce una fotografia efficace e veritiera del territorio in esame.

4) Non c'è visione senza un piano. E' affidato alle Città Metropolitane l'arduo compito di tradurre questa fotografia all'interno di un PSM che possa guidare la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale delle città stesse, con l'obiettivo di conferire loro quel ruolo di driver dell'economia e hub di innovazione che le renda in grado di affrontare le difficili sfide che il futuro pone. Interpretare la Città metropolitana di Bologna come una città liquida permette di confermare alcuni dei suoi trend di sviluppo e mette in luce alcune carenze conseguenza diretta dell'assenza di una chiara idea di città e del suo conseguente sviluppo strategico. L'indagine condotta è stata guidata dall'obiettivo di raccogliere dati significativi che, se correttamente e coerentemente interpretati, possano fornire spunti di riflessione una base operativa per i decisori chiamati ad agire sul capoluogo emiliano e a visualizzarne e svilupparne il futuro.

Una prima ipotesi di indici, individuati sulla base della revisione della letteratura principale di riferimento e su interviste ad attori che hanno preso parte alla stesura della prima versione del PSM, è stata modificata e confermata in base alla reperibilità di fonti attendibili ai fini dell'indagine. La ricerca si è concentrata su dati relativi a quattro principali ambiti: lavoro, salute, turismo, università. I dati sono stati reperiti in primis verificando l'esistenza di fonti istituzionali nazionali, poi quelle regionali e metropolita-

ne; sono poi state condotte ricerche negli archivi opensource e non⁷. Infine, i dati ottenuti sono stati visualizzati in ambiente GIS, al fine di formulare ipotesi relative al territorio metropolitano bolognese e alle sue liquidità, con riferimento ai confini amministrativi come definiti dalla legge Delrio, a quelli individuati dalla mappatura delle città metropolitane europee effettuata dall'OECD⁸ e ai contenuti del PSM 2.0.

L'indagine ha mostrato alcune interessanti evidenze, riguardanti in particolare il Circondario Imolese, il Comune di Bologna e il territorio coperto dall'ex Unione dell'Alto Reno e da quella dei Comuni dell'Appennino Bolognese.

I risultati riguardanti il Circondario Imolese confermano la sua vocazione di ente territoriale a sé stante, conteso fra la Città Metropolitana e la Provincia di Forlì-Cesena. Esso gode di un elevato grado di autonomia funzionale, grazie a un'elevata presenza di mixité (Demix, 2016). Tale risultato è confermato sia dall'elevato indice di attrattività territoriale di Imola, sia dal fatto che, in un quadro regionale, il numero di prestazioni erogate dalla AUSL di Imola (1 distretto sanitario) risultano seconde solo a quelle della AUSL di Bologna (6 distretti sanitari) rendendola un'eccellenza del territorio.

Un dato interessante relativo al Comune di Bologna emerge dall'analisi comparata della presenza di strutture di Air B&B con i flussi dei circa 85.000 studenti fuorisede sulla città di Bologna, a disposizione dei quali vi sono solo 34 studentati. La mappatura delle strutture date in affitto tramite servizi di sharing (Air B&B) evidenzia come si sta verificando un'espulsione degli studenti dalla città. La sfida dunque è rilevante: come si reinnesta l'Università nella città? Un Piano Strategico che voglia rivelarsi efficace nella lettura del suo territorio e nella sua promozione non potrà esimersi dal rispondere a una simile, urgente questione.

Infine, la terza evidenza riguarda il territorio dell'ex Unione dell'Alto Reno e dell'Unione dei Comuni dell'Appennino Bolognese. Il PSM 2.0 rivela un particolare interesse sull'area dell'Appennino, tanto da prevedere politiche specifiche. Il Piano riconosce la debolezza di un territorio che sembra correre a duplice velocità: da un lato, infatti, le sue bellezze paesaggistiche e storiche ne fanno un territorio che presenta un patrimonio cul-

turale e museale diffuso che, se valorizzato, potrebbe fungere da motore trainante per il proprio rilancio, sebbene la mappatura delle strutture ricettive e quella degli Air B&B rivelino ancora notevoli carenze che devono essere colmate. Dall'altro, presenta forti criticità sotto il profilo sociale, economico e demografico, come risulta chiaro dall'analisi condotta su Demix, che individua nel territorio dell'Alto Reno zone di massima rarefazione funzionale, classificandole come vere e proprie Periferie. Questa perifericità trova riscontro anche nella mappatura dell'indice di attrattività territoriale di Italy2Invest (Nomisma), che ne rivela le debolezze rispetto al resto del territorio metropolitano, e nei flussi di lavoro (Istat) che rivelano ampi flussi di spostamento della popolazione locale sul Comune di Bologna.

Molto deve quindi ancora essere fatto in termini di strategie da parte dell'ente metropolitano per uniformare la duplice velocità a cui questi territori attualmente corrono.

Conclusioni

I risultati emersi pongono già in luce questioni che trovano nelle evidenze delle politiche metropolitane un riscontro, e rivelano quanto al giorno d'oggi, politiche integrate non possano esimersi dal perseguire un sistema di valutazione che si fondi sulle evidenze del territorio, sulle sue reti di sviluppo individuate attraverso l'elaborazione di una coscienza collettiva di luogo, sui suoi flussi e sui processi storici e sviluppi presenti che ne tracciano e ritracciano costantemente i confini territoriali.

Tale metodo interpretativo, che ha come output un quadro fluido e variabile del territorio metropolitano frutto di un profondo sforzo di comprenderne la natura dinamica, non è che una delle possibili chiavi di lettura di un territorio rinchiuso all'interno di una scatola amministrativa che presenta grandi difformità, o liquidità, al suo interno e che stenta a riconoscere la sua natura e la sua vocazione. Come tale può dunque rappresentare un approccio efficace a supporto della pianificazione strategica e della grande sfida con il futuro che le Città Metropolitane sono chiamate a giocare.

Note

* Dipartimento di Architettura, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, camilla.fabbri4@studio.unibo.it

** Senior Advisor Nomisma, gianluigi.chiaro@nomisma.it

***Dipartimento di Architettura, Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, simona.tondelli@unibo.it

1 Gasparrini, C. in Franceschini, A. (2014) "Nuovi scenari e paradigmi per il progetto della città e del territorio", Sulla Città Futura verso un progetto ecologico, LIStlab, Trento.

2 Con effetto-città si intende la presenza di attività sul territorio divise in quattro categorie (cultura, commercio e turismo, società e sport) che ne assicurano la vitalità funzionale. Per maggiori approfondimenti si veda lo studio Demix, ad opera di Kcity del 2016 <http://www.kcity.it/kcity/wp-content/uploads/2016/12/Demix.pdf>

3 <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm>

4 <http://psm.bologna.it/Engine/RAServePG.php/P/29981PSM0405/T/PSM-2013>

5 Legge n.56 del 2014, Articolo 44

6 Ricci, M. in Franceschini, A. (2014) "Nuovi scenari e paradigmi per il progetto della città e del territorio", Sulla Città Futura verso un progetto ecologico, LIStlab, Trento.

7 Per i dati relativi al turismo sono stati consultati l'archivio OpenPuglia (Host Air B&B), il sito del Comune di Bologna (Luoghi di interesse per il turismo di Bologna) e l'archivio della Regione Emilia Romagna (Strutture ricettive). Per i dati relativi all'ambito salute: ASL, Banca dati SDO, Regione Emilia-Romagna (Numero Prestazioni Erogate), ASL Emilia Romagna (Distretti Sanitari). Per quelli relativi all'ambito lavoro: Istat (SLL), Nomisma (Italy2Invest score imprese). I dati relativi all'Università di Bologna e ai suoi studentati sono messi a disposizione dal sito dell'Alma Mater.

8. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?Datasetcode=CITIES>

Bibliografia

Agusto, S. (2018) La città metropolitana di Bologna e lo sviluppo economico dell'area vasta (Urban@it background papers)

Balducci A., Fedeli V. e F.Curci (a cura di, 2017) Post-Metropolitan Territories, Looking for a New Urbanity, Routledge

Bauman, Z. (2014) La società dell'incertezza, Il Mulino, Bologna

Calafati, A. (2008) Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico, Franco Angeli, Milano

Calafati, A. (2010) Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia, Donzelli Editore, Roma

Calafati, A. (2014) Città e Aree metropolitane in Italia (GSSI Urban Studies Working Paper No.1), L'Aquila: Gran Sasso Science Institute

Città Metropolitana di Bologna (2013) Piano Strategico Metropolitan di Bologna

Città Metropolitana di Bologna (2014) Statuto della Città Metropolitana di Bologna

Città Metropolitana di Bologna (2016) Linee di indirizzo, PSM 2.0 (2016)

Città Metropolitana di Bologna (2018) Piano Strategico Metropolitan di Bologna 2.0

De Luca G. e Moccia F.D. (2017), "Introduzione" in Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive, INU Edizioni Srl, Roma

Direzione Generale Arte e Architettura Contemporanee e Periferie Urbane (a cura di, 2017) Demix, Atlante delle periferie funzionali metropolitane

Franceschini, A. (2014), "Nuovi scenari e nuovi paradigmi per il progetto della città e del territorio", in

Gabellini P., Proli S., Tondelli S. (2017), "La città Metropolitana di Bologna" in Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive, Roma, INU Edizioni Srl

Indovina, F. et al. (a cura di, 2005) L'esplosione della città, Editrici Compositori, Bologna

Istat (2014) Anno 2011. I SISTEMI LOCALI DEL LAVORO 2011. Report Statistico 17 Dicembre 2014 (www.istat.it)

Levy, P. (1996) L'intelligenza collettiva. Per un'antropologia del cyberspazio, Feltrinelli, Milano

Recalcati, M. (2017) Cosa resta del padre. La paternità dell'epoca ipermoderna, Raffaello Cortina Editore, Milano

Scaglione, P. (2014), "Progettare città, Progettare futuro" in Franceschini, A. (a cura di) (2014) Sulla Città futura. Verso un progetto ecologico, LISt lab, Trento

Secchi, B. (2015) La città del XX Secolo, Laterza, Bari

Soja, E. (2000) Six discourses on Postmetropolis (Part II) in Postmetropolis. Critical Studies on City Regions, Blackwell Publishers, Oxford.

Veneri P. (2014) "L'importanza economica delle città: il caso italiano" in A. Calafati (a cura di), Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia, Donzelli, Roma, p. 138-139

Vitali, W. (2015), "La città metropolitana di Bologna tra pericoli e opportunità" Presentazione al Centro Sociale G. Costa

Prospettive di piccole metropoli poli-nucleari. Il caso di Genova nel contesto della Liguria centrale

Giampiero Lombardini *

La definizione di area metropolitana: modelli di aggregazione territoriale

La profonda trasformazione che ha caratterizzato la distribuzione territoriale delle attività economiche avvenuta in Italia negli ultimi quarant'anni (1975-2015, per fissare alcune date significative) ha portato ad una crescente difficoltà nell'individuare aggregati funzionali di Comuni di una certa consistenza e coerenza. La stessa definizione di area metropolitana risente di questa problematica, caratterizzata dalla duplice dinamica di polarizzazione di (alcune) attività di pregio nei centri urbani maggiori e la contemporanea diffusione delle attività produttive che tendono a seguire logiche localizzative difformi rispetto ai tradizionali processi di accentramento. Declino e sviluppo si trovano così a convivere in spazi spesso contigui ed anche, con crescente frequenza, all'interno degli stessi centri urbani maggiori. La diversa geografia del sistema economico-produttivo che si è determinata ha dato luogo, negli ultimi anni a diversi tentativi di concettualizzazione. Si sono così sviluppati modelli per il calcolo di aree urbane funzionali che, andando oltre la tradizionale ed ormai obsoleta suddivisione amministrativa, cercassero di interpretare i nuovi fenomeni di organizzazione urbano-territoriale. In Italia, Istat e Irpet hanno elaborato un algoritmo, evolutosi nell'ultimo stadio secondo il modello di calcolo denominato EURO, che ha dato luogo ad una partizione del territorio in sistemi locali del lavoro (SLL), mentre a livello OCSE, sulla base di principi analoghi, si è sviluppato un altro modello che ha permesso di individuare, secondo nuovi criteri, quelle che sono state definite le Functional Urban Areas. A fianco di queste definizioni generate sulla base di algoritmi di aggregazione, si sono peraltro parallelamente sviluppate delimitazioni di tipo amministrativo, legate all'avvio della (parziale) riforma degli Enti Locali (legge Del Rio) che ha dato luogo all'istituzione delle

Città Metropolitane, in sostituzione (almeno parziale) delle vecchie Province. Per la definizione di politiche a questa scala intermedia (tra quella comunale e quella regionale) ci si trova quindi oggi di fronte a tra possibili delimitazioni: i SLL, le FUA e le Città Metropolitane. Le tre delimitazioni non corrispondono tra loro ed è oggetto di discussione, se non intendere i SLL come una tappa intermedia a partire dalla quale poter avviare un ulteriore processo di aggregazione, al fine di definire reti o cluster di centri urbani tendenti a configurare una serie di realtà territoriali policentriche, cosa che sembra più aderente al reale funzionamento dei territori e delle economie locali.

L'algoritmo di aggregazione dell'OCSE

Le aree urbane funzionali identificate dall'OCSE sono state elaborate sulla base della metodologia descritta nel libro 'Redefining "urban' (OCSE; 2012) Esse sono distinte per dimensione, secondo quattro classi:

- piccole aree urbane, con una popolazione compresa tra 50.000 e 200.000
- aree urbane di medie dimensioni, con popolazione compresa tra 200.000 e 500.000
- aree metropolitane, con popolazione compresa tra 500.000 e 1.5 milioni
- grandi aree metropolitane, con una popolazione superiore a 1,5 milioni

Ogni area urbana funzionale è un'unità economica caratterizzata da un 'nucleo urbano' densamente abitato e da una connessa e contigua zona di pendolarismo, il cui mercato del lavoro è altamente integrato con il nucleo centrale. Il metodo utilizza i dati di pendolarismo e la densità di popolazione calcolati su una griglia spaziale di 1 km² per definire i nuclei urbani in modo robusto e cogliere al contempo le differenze tra paesi diversi nella delimitazione dei confini amministrativi. La metodologia comprende tre fasi principali:

- identificazione del nucleo urbano densamente contiguo o altamente interconnesso ad altri nuclei limitrofi;
- identificazione dei nuclei urbani interconnessi che fanno parte dello stesso ambito funzionale;
- definizione dell'entroterra (a seconda del pendolarismo) della zona funzionale urbana.

Il primo passo è forse quello più delicato dell'intera procedura, in quanto occorre riferirsi a nuclei popolati caratterizzati da alte

densità di popolazione in modo spazialmente certo ed uniforme. Questa non può essere calcolata sulla base del semplice rapporto tra popolazione e area amministrativa: esiste infatti una grande variabilità tra Comuni che al loro interno comprendono o meno vaste porzioni di aree poco o per nulla densamente abitate. Non potendo quindi fare affidamento sulle statistiche ufficiali, la metodologia fa ricorso alla griglia elaborata dal progetto Landscan, che suddivide la superficie terrestre in quadrati di 1 km di lato (30"), calcolando per ciascuna cella la popolazione presente attraverso un complesso modello di calcolo, risultato di un'interpolazione 'intelligente' tra dati spaziali e variabili proxy della densità di popolazione (1). Nel modello OCSE, il nucleo urbano consiste di un cluster ad alta densità di celle di griglia contigue di 1kmq con una densità di almeno 1.500 abitanti per kmq e gli spazi vuoti riempiti. Una soglia inferiore di 1.000 ab/Kmq si applica per Canada e Stati Uniti, dove diverse le aree metropolitane si sviluppano in un modo meno compatto. Gli hinterlands urbani sono definiti (secondo e terzo step dell'algoritmo OCSE) come tutti i comuni con almeno il 15% della loro popolazione attiva impiegata nel nucleo urbano principale. Comuni circondati da una singola area urbana funzionale sono inclusi nel cluster. Per ciascuna area funzionale, il modello OCSE prevede il calcolo, in parallelo anche di una serie di indicatori. Di particolare interesse risulta quello relativo alla partecipazione delle FUA di ogni nazione al PIL nazionale: in questa particolare graduatoria emerge come l'Italia sia uno dei Paesi più policentrici, in quanto le sue FUA concorrono ad una quota molto ridotta del reddito nazionale (il 21,7% del totale), mostrando come il nostro sia un Paese che è rimasto sostanzialmente policentrico (il Paese maggiormente mono-centrico risulta il Giappone con una quota del PIL nazionale che per oltre l'86% è prodotta nelle FUA (il 46% a Tokio). La metodologia OCSE riconosce in Italia un totale di undici aree metropolitane, di cui solo quattro definite "large metropolitan areas" (Milano, Roma, Napoli, Torino nell'ordine) e sette aree metropolitane (Palermo, Genova, Bologna, Firenze, Catania, Bari, Venezia).

L'algoritmo di aggregazione dell'Istat (Sistemi Locali del Lavoro)

I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) sono stati immaginati dall'ISTAT nell'ormai lontano 1981, quindi molto prima della idea della Città metropolitana formulata nella legge 142 del 1990. I Sistemi Locali del Lavoro, secondo la definizione che ne dà l'Istat, "rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo: qui l'analogia con il metodo OCSE è evidente) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come proxy delle relazioni esistenti sul territorio. La costruzione dei Sistemi Locali del Lavoro segue alcuni principi, tra i quali:

- unitarietà: ciascun comune può appartenere a una sola zona;
- contiguità: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni contigui;
- coerenza: ciascuna zona è costituita da un insieme di comuni non frazionati;
- conformità: le zone possono non rispettare i confini amministrativi;
- omogeneità: le zone non sono troppo estese territorialmente o troppo numerose in termini di occupati.

L'insieme di queste condizioni costituisce quindi, necessariamente, un continuum territoriale dove risiede una comunità effettiva che tuttavia, sul piano amministrativo si distribuisce tra residenti formalmente appartenenti quindi solo a comunità "teoriche". Questo, sul piano fiscale conduce a una situazione nella quale non si può rispettare il principio del beneficio, poiché l'area del beneficio non coincide con quella del costo (i residenti di SLL pagano attraverso l'esazione fiscale per servizi che non coincidono necessariamente – anzi quasi mai – con la stessa area di riferimento, appartenendo a circoscrizioni amministrative diverse).

Da un punto di vista tecnico e metodologico i sistemi locali sono regioni funzionali ottenute come aggregazioni di unità territoriali elementari con lo scopo di massimizzare specifiche interazioni spaziali di tipo orizzontale. Tale concetto si contrappone

alla usuale geografia amministrativa che definisce regioni organizzate in modo verticale, ovvero in modo gerarchico (comune, provincia, regione, ripartizione, intero territorio). Nel caso dei sistemi locali i suddetti legami orizzontali sono identificati tramite i flussi di pendolarismo, che quantificando il numero di occupati che effettuano lo spostamento dalla località di alloggio a quella di lavoro (matrice del pendolarismo) permettono di valutare il grado di integrazione tra le aree. Nel 2014 l'Istat ha rilasciato una nuova regionalizzazione dei SLL, continuando ad applicare una metodologia che fa uso della matrice di pendolarismo (rilevata in occasione delle operazioni censuarie) e che permette, rispettati principi e criteri fondamentali, l'individuazione di una partizione dell'intero territorio nazionale che delimita l'insieme dei sistemi locali effettivi. Nel caso italiano, l'unità territoriale elementare è il comune mentre il criterio utilizzato per la loro aggregazione è quello che permette di concentrare all'interno di ogni singolo gruppo territoriale di nuova costituzione la maggiore quantità possibile di flussi (coesione interna), rendendo di conseguenza minimo il flusso oltre i confini (separazione esterna). Per la definizione operativa dei sistemi locali sono stati utilizzati metodi quantitativi che in grado di assegnare univocamente le singole località ad una specifica area sulla base dei valori osservati nella matrice di pendolarismo, attraverso una funzione che ha permesso di rispettare specifici vincoli relativi sia all'auto-contenimento che alle dimensioni dei sistemi locali ammissibili. I nuovi SLL sono ora 611, contro i 683 rilevati dopo il Censimento del 2001.

Per questa nuova partizione, l'Istat ha deciso di adottare l'algoritmo di regionalizzazione proposto da Coombes e Bond (2007), il quale rappresenta un'evoluzione della metodologia classica dei "Travel-To-Work-Areas", definita in Coombes et al. (1986), e adottata, in diverse varianti, in numerosi paesi europei (Casado Díaz e Coombes, 2011) tra cui, in passato, l'Italia (Istat, 1997 e Istat e IRPET, 1989). La partizione iniziale dell'algoritmo è costituita dall'insieme di tutti i comuni italiani, in tal modo si evita la scelta preliminare di un sottoinsieme ridotto di località iniziali necessaria alla riduzione della complessità computazionale sottostante alla precedente metodologia. La soluzione, che rispetta con-

temporaneamente prestabiliti vincoli sui livelli di auto contenimento e dimensione, è ottenuta mediante iterazioni successive del medesimo processo di aggregazione. Ad ogni singola iterazione l'algoritmo procede a disaggregazioni di cluster non più consistenti con i vincoli e ad aggregazioni di località che migliorano le caratteristiche di un nuovo cluster.

Il caso dell'area metropolitana di Genova *Tre diverse geografie metropolitane*

Stando agli algoritmi di ripartizione sopra richiamati (metodo OCSE e metodo Istat) e considerando anche che esiste una delimitazione "ufficiale" di città metropolitana (quella della L.56/2014), si possono avere diverse geografie dell'area metropolitana genovese. Secondo l'algoritmo FUAs dell'OCSE, l'area metropolitana appare alquanto ristretta, limitandosi a comprendere al suo interno, oltre ovviamente il Comune di Genova, pochi altri comuni contigui che, di fatto hanno una dimensione demografica molto limitata e necessariamente vivono di un rapporto simbiotico con il capoluogo. Dimensione demografica ed economie locali in questi piccoli comuni di corona sono troppo deboli per immaginare un sistema territoriale che non sia fortemente monocentrico e fortemente polarizzato sul capoluogo. Nonostante la limitatezza dimensionale di questa ipotesi di delimitazione, si avrebbero, all'interno della stessa area metropolitana, forti disequilibri e differenziazioni anche in termini di densità di popolazione, già presenti a livello di comune capoluogo (e dovuti principalmente alle condizioni morfologiche tipiche di questa realtà urbana) che si propagano anche ai comuni limitrofi, che in nessun caso raggiungono livelli paragonabili a quelli della core area.

La seconda geografia proposta, che si può in qualche misura paragonare a questa, è quella ufficiale, derivante dal confine della città metropolitana, che come ben noto non fa altro che ricalcare pedissequamente quella della precedente ex Provincia (nel frattempo sussunta dal nuovo Ente). In questo caso, si aggiungerebbe alla precedente area, il settore orientale della Provincia, quello costituito dai Comuni del Golfo del Tigullio (i principali sono Rapallo, Chiavari, Sestri Levante) e una consistente quota dell'Appennino ligure orientale, fino al confine con La Spezia. An-

che in questo caso, la delimitazione soffre di alcune specifiche peculiarità locali: l'area orientale della costituita Città Metropolitana ha infatti caratteri di relativa autonomia funzionale rispetto al capoluogo, potendosi basare su un'economia di base decisamente più forte rispetto al caso dei Comuni direttamente a corona del capoluogo (un'economia diversificata, basata sia sul turismo, che su attività terziarie storicamente consolidate e anche su una discreta base produttiva manifatturiera). Con questa seconda delimitazione si perde perciò in termini di coerenza interna del sistema, in quanto, di fatto ci si trova di fronte a due aree relativamente autonome, pur se contigue.

La terza "geografia metropolitana" che si potrebbe ipotizzare per l'area genovese, è invece costituita non già dal sistema locale del lavoro "Genova", definito in base alla zonizzazione Istat del 2014, quanto piuttosto l'aggregazione di esso con alcuni altri SLL contigui. Questa ipotesi corrisponde all'idea di un'area metropolitana, contrariamente alle narrazioni correnti sull'area genovese, policentrica (anziché fortemente monocentrica e polarizzata), diversificata sia territorialmente (l'area verrebbe a trovarsi a cavallo dello spartiacque appennino) che economicamente. L'ipotesi che si intende porre allo studio, in particolare, prevede l'aggregazione di 5 SLL liguri (Genova, Savona, Rapallo, Chiavari e Sestri Levante) e 5 SLL piemontesi (Acqui Terme, Ovada, Alessandria, Tortona e Novi Ligure). In questo modo, si configurerebbe un'area metropolitana dagli accentuati caratteri policentrici con spiccate caratteristiche di rete. Infatti verrebbe a fondarsi su un'intelaiatura infrastrutturale costituita da quattro autostrade (con 33 caselli interni all'area), una robusta rete di strade statali, 3 linee ferroviarie di valico (più una quarta in costruzione, costituita dal Terzo Valico), 4 piattaforme portuali di livello nazionale (Genova-Sampierdarena, Voltri, Savona e Vado L.), 2 terminal crociere di livello internazionale (Genova e Savona) e una serie di strutture diportistiche anch'esse di notevole importanza (porti turistici di Genova Duca degli Abruzzi e Sestri Ponente, Varazze, Chiavari, Lavagna, per considerare solo i maggiori). Il policentrismo sarebbe garantito da una serie di centri a corona di Genova di una certa rilevanza e autonomia (polo del Tigullio costituito da Rapallo-Chiavari-Sestri Levante con

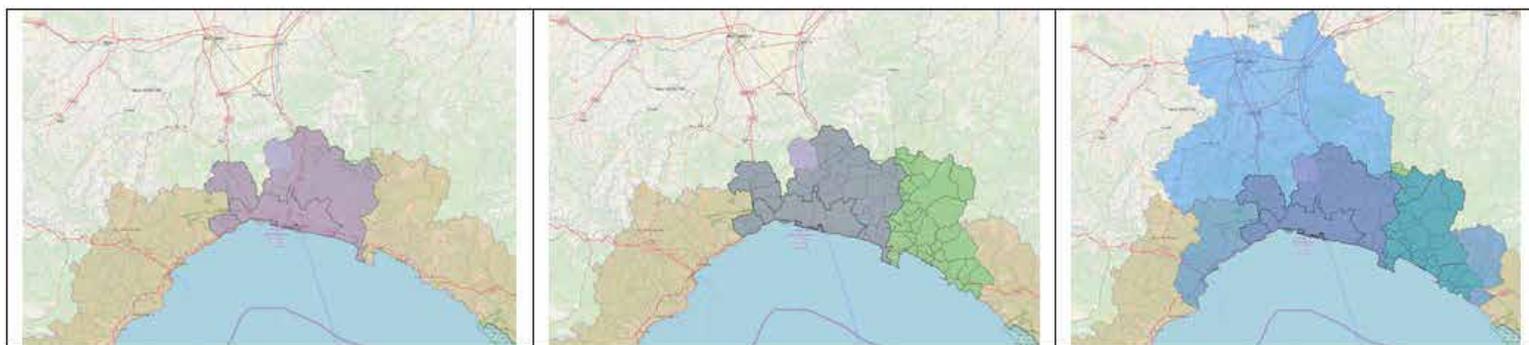


Figura 1 – Possibili geografie dell'area metropolitana genovese: FUA, Città Metropolitana, aggregazione di Sistemi Locali del Lavoro (partizione Istat, 2011)

circa 100.000 abitanti; polo di Alessandria di dimensione analoga e altri centri vicino ai 30.000 abitanti, come Novi Ligure, Tortona e Ovada-Acqui Terme. Tale configurazione policentrica garantirebbe inoltre la possibilità (in certa misura già in essere) di costituire un importante retroporto a sistema portuale ligure centrale, integrato in un tessuto produttivo che tenderebbe a configurarsi come potenziale distretto industriale (non va poi trascurata la presenza di molte potenziali aree di sviluppo industriale, in una dimensione tale da garantire al sistema di superare i vincoli dimensionali oggi presenti sull'arco costiero). Inoltre, la diversificazione economica interesserebbe anche il settore primario, dotando l'area costiera ligure di un retroterra dalla forte caratterizzazione agricola. E non da ultimo, occorrerebbe considerare l'arricchimento derivante dalla possibilità di dar vita ad una diversificata distrettualizzazione turistica, integrando in un'unica area turismo costiero (con eccellenze internazionali), turismo montano (aree naturalistiche dell'Appennino genovese e savonese) ed enogastronomico (Langhe e Monferrato).

Questa ipotesi di ampliare verso ovest e verso nord i confini dell'area metropolitana genovese, conglobando i territori cui si accennava, è peraltro confermata da una lunga storia di ipotesi di pianificatorie che hanno visto, negli anni Novanta del secolo scorso culminare un lungo percorso con l'ipotesi (di fatto poco attuata, ma non meno attuale) del piano territoriale di coordinamento dell'area centrale ligure, che prevedeva, tra le sue ipotesi fondanti, proprio l'integrazione tra le province di Genova e Savona con quella di Alessandria. Tali ipotesi si sono in un certo senso mantenute, in ogni caso, nei progetti infrastrutturali, che finiscono sempre in un modo o nell'altro, per considerare tale aree di fatto integrate. Così è, innanzi tutto, per l'ipotesi di tracciato del Terzo Valico ferroviario

che, assieme ad un ridisegno della rete genovese, prevede uno sbocco in Pianura Padana, proprio all'altezza di Novi Ligure – Tortona, interessando quindi in pieno l'area alessandrina. Sulla stessa lunghezza d'onda si può considerare anche la decisione presa recentemente, in materia di riforma delle Autorità Portuali, di inglobare in un'unica autorità di sistema i due porti di Genova e Savona, che nelle loro previsioni di sviluppo, fanno necessariamente riferimento alle comunicazioni con l'area padana, venendo quindi, anche in questo caso, ad interessare l'area del basso alessandrino. Altre ipotesi infrastrutturali che hanno già passato il vaglio dello studio di fattibilità e stanno entrando in una fase operativa, come la gronda autostradale di Genova e la bretella Albenga – Carcare – Predosa vanno in questa stessa direzione (senza entrare nel merito dell'opportunità di queste realizzazioni, qui si intende semplicemente sottolineare come diverse ipotesi di rafforzamento infrastrutturale, considerino quest'area di centrale importanza e, conseguentemente, di ricco potenziale economico).

Genova, area metropolitana policentrica?

Per consolidare le ipotesi di aggregazione degli SSL liguri-piemontesi fatte sopra, si possono utilizzare alcune variabili di performance che le diverse configurazioni area metropolitana vengono ad assumere. Si possono considerare come variabili quelle riportate nel seguente schema, considerate in una loro declinazione qualitativa: (Tabella 1) L'ipotesi di una realtà metropolitana policentrica sembra quindi configurare interessanti sviluppi di integrazione territoriale che potrebbero costituire la base per un complessivo ripensamento delle politiche da adottare per l'area in questione. La maggiore diversificazione economica, la presenza di settori economico-produttivi diversi, la maggiore disponibilità di risorse spaziali ed ambienta-

li, potrebbe infatti prefigurare un'area molto più forte dell'attuale e che potrebbe porsi in relazione di maggiore integrazione coi due poli metropolitani di Milano e Torino. Già nel presente esistono relazioni funzionali tra le diverse attività presenti nell'area, ma queste potrebbero consolidarsi solo in presenza di una forte politica pubblica portatrice di una visione unitaria di questa realtà territoriale. L'ulteriore integrazione, unitamente all'ampliamento della base economica, potendosi fra l'altro basare su una forte tradizione storica, potrebbe configurare la formazione di attività produttive e di servizio di tipo distrettuale, con una distribuzione più equilibrata sul territorio, decongestionando la fascia costiera. Certo, va considerato il fatto che l'integrazione tra SLL qui proposta è un'integrazione di tipo orizzontale, basata sulle capacità (potenziali) delle diverse aree di integrarsi, ma che deve fare i conti con una geografia istituzionale basata invece su una concezione verticale (Regione, Città Metropolitana – strettamente regionale – e Comune) che qui è poi complicata dal fatto di essere costituita su una dimensione sovra-regionale. In questo senso, la proposta qui formulata di integrazione degli SLL liguri-piemontesi per ridefinire la regione urbana genovese, pur se supportata da alcuni importanti elementi di realtà presenti sul territorio e nelle economie locali, si configura come una proposta sfidante sul piano delle politiche, dal momento che richiederebbe una forte capacità istituzionale per creare le condizioni di questa unitarietà. In questo modo, le politiche pubbliche si dovrebbero spostare da una dimensione procedurale e normativa (legata alla nota concezione "a cannocchiale" della pianificazione e della programmazione) ad una strategica, come peraltro consentito dai nuovi istituti introdotti proprio dalla L. 56/2014.

Variabili	Area metro FUA	Area metro istituzionale	Area metro aggregazione 10 SLL
Trend demografico	Fortemente negativo	Negativo	Debolmente negativo
Consumo di suolo	Concentrato nel polo centrale	Distribuito, differenziali sub-regionali	Distribuito
Mix economico	Debole	Debole	Forte
Patrimonio edilizio	Sufficiente, con criticità	Sufficiente, con criticità	Sufficiente
Dotazione aree produttive	Scarsa	Debole	Buona
Spazio agricolo	Debolissimo	Debole	Ampio
Dotazione infrastrutturale	Forte	Forte	Molto forte
Attività manifatturiere	Presenza media	Presenza media	Presenza medio-forte
Accessibilità ai mercati di sbocco (area padana e centro europea)	Difficile	Difficile	Buona
Dotazione di spazi pubblici	Critica	Discreta	Buona
Fornitura di servizi ecosistemici	Bassa	Media	Alta
Presenza aree naturali	Discreta	Buona	Buona

Tabella 1

Note

* Dipartimento di Architettura e Design, Università degli Studi di Genova, g.lombardini@arch.unige.it

1. Nel procedimento di mappatura, uno strato sorgente viene convertito in una superficie e uno strato di dati ausiliari viene aggiunto alla superficie con uno schema di ponderazione applicato alle celle che coincide con valori di livello di densità identificati o derivati nei dati ausiliari o indicatori. Il processo di modellazione utilizza i conteggi del censimento a livello sub-nazionale per ciascun paese e input geospaziali primari o dataset secondari, tra cui la copertura del suolo, il pattern stradale, la pendenza, le aree urbanizzate, la localizzazione di centri minori e villaggi (catturati con analisi di immagini ad alta risoluzione): tutti questi sono indicatori chiave della distribuzione della popolazione. Sulla base dei dati spaziali e della comprensione socioeconomica e culturale di un'area, le cellule sono preferenzialmente ponderate per la possibile presenza di popolazione durante un giorno. All'interno di ciascuna area geografica, il modello di distribuzione della popolazione calcola un coefficiente di verosimiglianza per ogni cella e applica i coefficienti ai conteggi del censimento, che vengono utilizzati come totali di controllo per le aree appropriate. La popolazione totale per quell'area viene quindi assegnata a ciascuna cella in proporzione al coefficiente di popolazione calcolato (Dobson J.E. et al., 2000; ORNL, 2016; Uchiyama, & Mori, 2017). Sullo stesso tema, ma con approccio diverso si veda anche il progetto "Global Rural-Urban Mapping Project" (SEDAC, 2016).

Bibliografia

Brezzi, M., Veneri P. (2014), "Assessing Polycentric Urban Systems in the OECD: Country, Regional and Metropolitan Perspectives". OECD Regional Development Working Papers. 2014/01, OECD Publishing
 Calafati A., (2014), "Città e aree metropolitane in Italia", Working papers 1. GSSI URBAN STUDIES
 Casado-Diaz J. M., Coombes M. (2011), "The Delineation of 21st Century Local Labour Market Areas: A Critical Review and a Research Agenda", Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles. 57, pp. 7-32
 Coombes M.G., Green A.E., Openshaw S. (1986), "An efficient algorithm to generate official statistics report areas: the case of the 1984 Travel-to-Work Areas in Britain", The Journal of Operational Research Society. 37(10), pp. 943-953.
 Dobson J.E. et al. (2000), "LandScan: A Global Population Database for Estimating Populations at Risk", Photogrammetric Engineering & Remote Sensing, vol 66(7) pp. 849-857
 Franconi L., D'Alò M. (2014), "Algoritmi di regionalizzazione basati sui flussi di pendolarismo: analisi e confronti", XXXV Conferenza annuale AISRe, "Uscire dalla crisi. Città, Comunità e Specializzazione Intelligenti", Padova, 11-13 September 2014.
 Iommi S. (2015), "I sistemi locali del lavoro: una buona base per le politiche territoriali?", EyesReg, Vol.5 (3).
 Istat, IRPET (1989), I Mercati Locali del Lavoro. Franco Angeli, Milano.
 Istat (2014), I Sistemi Locali del Lavoro 2011. Nota metodologica, Statistiche Report, ISTAT, Roma
 Nordregio (2004), Potential for Polycentric deve-

lopment in Europe. Final Report, ESPON Project 1.1.1, Bruxelles

OCSE (2012), Redefining 'Urban': A New Way to Measure Metropolitan Areas, OECD Publishing, Paris

Uchiyama, & Mori. (2017). "Methods for specifying spatial boundaries of cities in the world: The impacts of delineation methods on city sustainability indices". Science of the Total Environment, 592, 345-356

ORNL, 2016, LandScan Global Population Database. Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tennessee.

Parr, J. B. (2004), "The polycentric urban region: A closer inspection", Regional Studies, 38(3), pp. 231-240

Parr, J., (2008), "Cities and Regions: Problems and Potentials", Environment and Planning A, 40(12), 3009-3026

Pumain D. (2004), "Scaling Laws and Urban Systems". Santa Fe Institute Working Papers

SEDAC, 2016, Global Rural-Urban Mapping Project (GRUMP). Socioeconomic Data and Applications Center, New York

Sforzi F. (1990), "Problemi di definizione dei sistemi urbani", in Martellato B., e Sforzi F. (a cura di) Studi sui Sistemi Urbani, Franco Angeli, Milano

Strategie e strumenti per la pianificazione territoriale della Città metropolitana di Roma Capitale

Carmen Mariano *, Laura Ricci **

Processi di metropolizzazione e pianificazione dei territori metropolitani

Il contributo si colloca nell'ambito delle attività di ricerca nazionale e internazionale condotte negli ultimi anni dagli autori (1) sul tema della dimensione metropolitana della città contemporanea e sui modelli di governo di scala sovra comunale, che rispondono all'esigenza di una programmazione unitaria di alcune scelte relative alla organizzazione di un territorio più vasto del comune centrale.

Una esigenza oggettiva e sempre più diffusa, che si inserisce, oggi, in un quadro di sempre maggiore complessità istituzionale rispetto a quello degli anni '50 e '60 (Mariano, 2011), come dimostrano anche le sei priorità della nuova Territorial Agenda of the European Union 2020 (2):

- Promuovere uno sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato;
- Incoraggiare lo sviluppo integrato di città, aree rurali e regioni;
- Implementare l'integrazione territoriale fra le regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali;
- Assicurare la competitività globale delle regioni attraverso il rafforzamento delle economie locali;
- Migliorare la connettività territoriale a beneficio di individui, comunità e imprese;
- Curare e armonizzare i valori ecologici, paesaggistici e culturali delle regioni.

Il contributo ha l'obiettivo di descrivere e valutare in modo critico l'esperienza dei primi tre anni del governo della Città metropolitana di Roma Capitale, un bilancio che contribuisce alla percezione diffusa di un generale stallo sulla operatività del nuovo ente.

Gli autori affronteranno il tema degli strumenti di governo del territorio metropolitano, con particolare riferimento all'avvio della predisposizione del Piano strategico e alla ipotesi di delimitazione delle zone omogenee della Città Metropolitana.

La Città Metropolitana di Roma Capitale: le questioni aperte

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 della Città metropolitana, con l'elezione del Consiglio metropolitano, avvenuta il 5 ottobre 2014, e la successiva approvazione, il 22 dicembre 2014, dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale.

La Città metropolitana di Roma Capitale, istituita il 1 gennaio 2015, è un territorio complesso, raggruppa i 121 Comuni della ex Provincia di Roma e si estende su un territorio di 5.363,28 kmq, con una popolazione residente pari a 4.331.856 abitanti. Secondo la classificazione OCSE è sesta tra le 31 "grandi" aree metropolitane europee, la più grande d'Italia per numero di abitanti e la seconda per estensione territoriale dopo Torino (3). Il Comune di Roma Capitale si estende su una superficie di 1.290 kmq, pari a circa 1/4 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.

L'assenza di un dibattito culturale e disciplinare sulla elaborazione dello Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale e i tempi rapidissimi di approvazione nella Conferenza metropolitana, sono alla base di alcuni punti critici e della sostanziale fragilità di alcune delle disposizioni dello Statuto (Mariano, 2016).

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 questioni aperte del nuovo ente, che potrebbe generare un possibile freno all'operatività della Città metropolitana.

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 Città metropolitana esercita la funzione della "Pianificazione territoriale e ambientale" (art. 8) tenendo conto, «nel governo dell'uso del territorio e della trasformazione del suolo, delle caratteristiche demografiche, sociali, ambientali, paesaggistiche, storiche, culturali, idrogeologiche, architettoniche, delle stratificazioni storiche e urbane di tutti i comuni appartenenti alla Città metropolitana, nonché delle esigenze sociali ed economiche di ogni parte della comunità metropolitana. Tiene, altresì, conto della tutela del paesaggio, dei principi dello sviluppo sostenibile e della conservazione dell'ambiente, e persegue l'armonizzazione delle normative di edilizia locale». L'attività di pianificazione si sostanzia in due distinti piani, il Piano territoriale metropolitano, che ha anche valore ed effetti di Piano territoriale di coordinamento ai sensi dell'art. 20, comma 2, del TUEL n. 267/2000 e il Piano dei rifiuti della Città metropolitana, mentre l'art. 10 disciplina il Piano della mobilità metropolitana (Mariano, 2017).

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 sovracomunale (pianificazione strutturale) (Ricci, Mariano, 2017).

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 2008 (4), dove alcune previsioni di natu-



Figura 1 – Il territorio della Città metropolitana di Roma Capitale

ra 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 per un più ampio disegno metropolitano, e la Provincia, dotata di un Piano Territoriale Provinciale Generale (PTPG) approvato nel 2010 (5), che apriva scenari favorevoli alla ipotesi di «costruzione del territorio dell'area metropolitana» (6) coincidente con il territorio provinciale, perseguendo l'obiettivo di «riordino e qualificazione delle costruzioni urbane e territoriali, favorendo la costruzione della Provincia metropolitana policentrica» (7). Le vicende della Città metropolitana di Roma si intrecciano con quelle relative al suo ruolo di Capitale dello Stato Italiano e di conseguenza con il riconoscimento di uno stato giuridico specifico, che avrebbe potuto comportare un assetto e delle funzioni diverse per l'Area metropolitana.

Ma agli aspetti formali che vedevano la modifica della denominazione da “Comune di Roma” a “Roma Capitale”, non fece riscontro una effettiva attribuzione di quelle peculiari prerogative proprie della Capitale della Repubblica (Bellomia, 2013).

Anche nella proposta di Legge regionale n. 317 (8), “Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni, a Roma Capitale e alla Città Metropolitana di Roma Capitale. Riordino delle forme associa-

tive tra gli enti locali e superamento delle comunità montane”, la Città Metropolitana di Roma Capitale viene trattata alla stregua delle altre province e non le vengono assegnate nuove funzioni, mentre a Roma Capitale vengono assegnate alcune funzioni minori in materia di governo del territorio, ignorando la complessità territoriale e istituzionale che caratterizza la Città Metropolitana e che richiederebbe la messa in campo di una profonda revisione di carattere istituzionale che attribuisca a Roma, in autonomia dalla Regione Lazio, attraverso un regime speciale di governance, le competenze di governo e l'assetto che sono propri della Capitale del Paese (Morassut, 2014).

La Città Regione rappresenta, oggi, forse l'unica forma istituzionale che, attribuendo poteri legislativi e competenze chiare ed esclusive sui temi chiave per lo sviluppo e una certa autonomia fiscale, può consentire alla Città di Roma di affrontare le tante sfide “per coniugare sviluppo, modernizzazione e risanamento economico e finanziario”, riempiendo finalmente di contenuti il ruolo meramente formale di Capitale acquisito nel 2010 e garantendo, quindi, la piena funzionalità e l'efficienza dell'ente di governo dell'area vasta (Ricci, Mariano, 2017).

Indirizzi per il Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale

Il Consiglio metropolitano, con Delibera 43/16 del 15 giugno 2016, ha approvato il “Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale” (9) e nell'aprile 2017, l'ufficio Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitano della Città metropolitana, ha presentato un dossier (10) che contiene un lavoro preliminare di individuazione di alcuni criteri per la perimetrazione delle Zone omogenee:

- Criteri normativi: che fanno riferimento ai criteri già ricompresi nello Statuto (art 27 e 28), vale a dire il vincolo di contiguità fisica fra i Comuni e i Municipi e il vincolo di dimensione demografica non inferiore ai 120.000 abitanti;

- Criteri di architettura istituzionale: che fanno riferimento a numerose forme di aggregazioni territoriali di tipo funzionale e istituzionale già presenti sul territorio (ad esempio distretti socio-sanitari, distretti elettorali, centri per l'impiego, ambiti ottimali di programmazione) e a modalità di aggregazione dei comuni del territorio romano ravvisabili anche nel recente passato storico;
- Criteri strutturali: che fanno riferimento ai sistemi di mobilità, alle caratteristiche ambientali e territoriali; alle vocazioni produttive e caratteristiche del mercato del lavoro; alle caratteristiche sociali, programmazione servizi sociali, sistemi di welfare.

Sul piano metodologico il lavoro ha l'obiettivo di individuare, a partire dalla sovrapposizione con i 6 sistemi e 13 sub-sistemi locali effettuata nell'ambito del Piano Territoriale Provinciale Generale (2010), le cosiddette “zone dense”, le polarità più forti caratterizzate dalla maggiore coincidenza di aggregazioni, che costituiranno il punto di partenza attorno al quale aggregare gli altri comuni, tenendo conto delle altre variabili strutturali.

Sul tema della definizione dei criteri per l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per lo svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei comuni delle funzioni fondamentali, anche la proposta di Legge regionale 317 già richiamata prevede che i criteri dovranno tenere conto della dimensione demografica, comunque non inferiore a 10.000 abitanti, della preferibile coerenza con i distretti sanitari individuati dalla LR 18/94, della tipo-

logia e articolazione delle attività produttive, commerciali o turistiche presenti nei comuni interessati, della peculiarità delle popolazioni interessate, della contiguità territoriale, delle caratteristiche geografiche, ambientali e storico-culturali dei territori dei comuni interessati.

Sulla base della proposta di perimetrazione degli “ambiti ottimali” e delle “zone omogenee”, quest’ultime in capo alla Città Metropolitana, rispettando la congruità con il piano di perimetrazione, i comuni con soglia demografica inferiore ai 5.000 abitanti decideranno di esercitare la gestione in forma associata delle funzioni aderendo a un’Unione di comuni già costituita o costituendo una nuova Unione o attraverso una convenzione quinquennale.

Come è stato evidenziato dalla Conferenza Nazionale ANCI dei Piccoli Comuni (2015), il limite demografico minimo da raggiungere, fissato dalla Legge 56/2014 in 10.000 abitanti, o in 3.000 abitanti per i Comuni montani, per l’esercizio associato da parte dei Comuni fino a 5.000 abitanti (o fino a 3.000 abitanti se montani) delle funzioni fondamentali tramite Unioni e Convenzioni, può costituire in alcuni casi un ostacolo alla costruzione di processi associativi funzionali ed efficaci. Per questo motivo alcune Regioni hanno definito un limite inferiore, in considerazione delle diversità e specificità dei singoli territori e della collocazione geografica dei Comuni che in molti casi sono contigui a Comuni non assoggettati all’obbligo.

Su questo tema è chiaro come i due enti, la Città metropolitana di Roma Capitale e la Regione, stiano procedendo in maniera autonoma senza un reale coordinamento, che sarebbe auspicabile dal momento che i criteri alla base della perimetrazione degli ambiti ottimali del territorio regionale e quelli delle zone omogenee, che hanno obiettivi comuni, dovrebbero essere condivisi tra i due enti di governo ed adottati secondo le stesse modalità in tutto il territorio regionale (Mariano, Ricci 2017).

Al contrario, invece, l’elemento di ambiguità, introdotto dalla Legge 56/2014, che prevede la costituzione delle cosiddette “zone omogenee” all’interno del territorio della Città metropolitana, zone dotate di autonomia amministrativa, la cui perimetrazione costituisce condizione necessaria per la elezione a suffragio diretto del Sindaco e del

Consiglio della Città metropolitana, con “specifiche funzioni”, non meglio definite, per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali, si sovrappone alla competenza attribuita per Legge alle Unioni di comuni, rischiando di creare un conflitto di competenze e una sovrapposizione territoriale tra i due enti.

Note

* Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura, Sapienza Università di Roma, carmela.mariano@uniroma1.it ** Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell’Architettura, Sapienza Università di Roma, laura.ricci@uniroma1.it

1. Carmen Mariano nel 2011 è responsabile scientifico del Progetto di ricerca di Ateneo “Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della città metropolitana” e nel 2014 del Progetto di ricerca di Ateneo “Dimensione metropolitana e intercomunalità. Criteri (multipli) di perimetrazione della cooperazione e prospettive di sviluppo dei territori del Lazio in un confronto europeo”. Laura Ricci nel 2016 responsabile scientifico del Progetto di ricerca di Ateneo “Europa mediterranea. Strategie di riequilibrio urbano e metropolitano e costruzione della città pubblica”.
2. Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöllő, Hungary.
3. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, I dossier delle Città Metropolitane, Città metropolitana di Roma, I edizione, marzo 2017.
4. Delibera Consiglio comunale n. 18 del 12/2/08
5. Deliberazione del CP n. 1 del 18.1.2010
6. PTPG, Relazione, Cap. 3 Par. 3.2 “Costruire il territorio dell’area metropolitana”
7. PTPG, Tavola TP2 Disegno programmatico di struttura
8. Deliberazione GR n. 58 del 23 febbraio 2016.
9. Città Metropolitana di Roma Capitale, Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale, Capitale Lavoro, giugno 2016.
10. Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale, Zone Omogenee della Città Metropolitana di Roma Capitale, Prima ipotesi del percorso tecnico amministrativo di definizione

ed individuazione, U.C. Sviluppo Strategico e Coordinamento del Territorio Metropolitan, aprile 2017.

Bibliografia

- Bellomia, S. (2013), “Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 245-246.
- Mariano, C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell’area vasta*, FrancoAngeli, Milano.
- Mariano, C. (2016), “Il contesto territoriale regionale del Lazio e le questioni aperte della riforma 56/2014”, in *Urbanistica Informazioni* n. 265, Inu Edizioni.
- Mariano, C. (2017), “La Città metropolitana Roma Capitale”, in *Urbanistica Dossier* n.12 “Città metropolitane territori competitivi e progetti di rete”, Inu Edizioni.
- Mariano, C., Ricci L. (2017), “Città metropolitana di Roma Capitale. Indirizzi per il Piano strategico e ipotesi di perimetrazione delle Zone omogenee”, in *Urbanistica Informazioni* n. 273-274, Inu Edizioni.
- Morassut, R. (2014), *Roma Capitale 2.0. La nuova questione romana. Un riformismo civico per la Capitale*, Imprimatur Ed, Reggio Emilia, cap. 6 “Roma città regione”, pag. 89.
- Ricci L., Mariano C., (2017), *La Città Metropolitana di Roma*, in G. De Luca, D. F. Moccia, (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Inu Edizioni, Roma.

Frammenti metropolitani e strumenti urbanistici nella città metropolitana di Cagliari

Carlo Pisano*

Abstract

In un famoso editoriale del 1984 per Casabella, Bernardo Secchi scriveva che “le periferie metropolitane sono zeppe di progetti incompiuti, di punti di domanda e risposte non richieste”. Dopo oltre trent’anni, una babele di strumenti e di interventi ha consolidato questa precoce osservazione. Numerose opere – spesso non previste o in contrasto rispetto agli strumenti urbanistici, ma legate a contingenti opportunità di finanziamento – hanno continuato ad accumularsi nelle periferie metropolitane implementandone la frammentazione e l’incoerenza.

Partendo da alcune considerazioni sulla natura frammentaria dei processi di trasformazione urbana, simboleggiati dalla “New Map of the Netherlands”, questo articolo vuole indagare le potenzialità di alcuni strumenti urbanistici contemporanei, prendendo come caso studio alcuni importanti progetti urbani recentemente attivati nella città metropolitana di Cagliari.

New Map of the Netherlands

Il 20 Marzo 1997 fu diffusa la prima versione della “New Map of the Netherlands”, un database nazionale contenente tutte le previsioni di trasformazione spaziale del territorio olandese fino all’anno 2005. Questo inventario di progetti e di piani attuativi – ottenuto attraverso la sovrapposizione delle previsioni dei piani di livello nazionale, provinciale e locale – rese immediatamente evidente il processo di trasformazione che, nell’immediato futuro, avrebbe interessato una vasta porzione dei Paesi Bassi (1). Attraverso un sistema codificato di retini colorati furono evidenziate nella carta le diverse possibili transizioni di uso del suolo, facendo emergere la natura quantitativa e qualitativa della prevista metamorfosi del territorio. Un caleidoscopio di trasformazioni approvate e convenzionate, ma certamente mai coordinate in modo integrale stava trasfigurando in modo silenzioso e cadenzato il territorio; la carta ebbe il meri-

to di mostrare una panoramica oggettiva di questo processo, promuovendo processi di integrazione e cooperazione territoriale.

È utile ricordare che questo documento si inserisce in un periodo di transizione delle politiche urbanistiche olandesi. Proprio nel corso degli anni Novanta (2), il Governo Nazionale olandese, con una sorta di mea culpa per le eccessive ingerenze nei confronti delle amministrazioni locali e dell’iniziativa privata, liberò la pianificazione dalla stretta morsa con cui l’aveva fino ad allora condizionata (Pisano, 2018). Il managing by plans – quell’avanzato apparato burocratico su cui la pianificazione olandese era storicamente basata – venne sostituito dal più snello e attraente managing by projects noto anche con il nome di “integrated area development” (3). Questi progetti, denominati dalla letteratura internazionale “Large Urban Projects”, diffusero una serie di innovative tecniche di gestione (Borja, Castelles, 1997; Beatriz, 2001; Carmona, 2009), rafforzando il ruolo degli investimenti privati e del mercato.

Città per frammenti

Se da un lato il caso della “New Map of the Netherlands” evidenzia le modalità operative del progetto urbano neo-liberale – che, abbandonando qualunque aspirazione a ricostruire la città come una entità unica, apre la strada al market-led strategic planning (Carmona, 2009), – dall’altro mette in luce come la città contemporanea sarà sempre più il luogo delle differenze, delle minoranze, che tendono a rinchiudersi entro villaggi, enclaves, città a tema (Amendola, 1993), tracce di comunità (Bagnasco, 1999), attraverso complessi processi di esclusione-inclusione (Secchi, 2000:78).

Nonostante le indubbe peculiarità locali, a partire dagli anni Novanta, con il passaggio in Europa da un’economia di tipo Keynesiano a quella neoliberale, si sono diffusi programmi e strumenti pianificatori che hanno condotto a risultati progettuali comparabili per scala e modalità di realizzazione e gestione. I “Vinex” in Olanda, le “Zac” (4) in Francia, i “Programmi complessi” (5) in Italia, hanno sostanzialmente generato frammenti urbani, declinati in quartieri, parchi periurbani, aree destinate a servizi terziari, zone industriali, accostate le une alle altre, percorse da confini tanto invisibili quanto difficili da valicare (Secchi, 2000:79).

In particolare, il panorama italiano è caratterizzato da una progressiva devolution della gestione dei processi di trasformazione urbana dall’UE (Ppu e Urban) ai programmi complessi nazionali (Pii, Pru, Priu, Prusst) alle regioni (Lingua, 2005; Chiti, Lingua, 2015). Il nuovo millennio è infatti caratterizzato dal tentativo, da parte delle regioni, di declinare le modalità di trasformazione urbana in relazione alle specificità territoriali, nonché di incentivare i processi di rigenerazione con modalità di redistribuzione dei fondi europei attraverso i propri POR che presentano nomi, procedure e pratiche anche molto differenziate da regione a regione (6) (Chiti, Lingua, 2015). A questi processi regionali devono essere sommate le ambiziose previsioni di trasformazione aperte dal recente Bando Periferie, promosso nel 2016 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l’obiettivo di assegnare alle Città metropolitane, ai Comuni capoluogo di provincia e alla città di Aosta fondi per la realizzazione di opere di riqualificazione urbana e di messa in sicurezza dei contesti.

Il quartiere di Sant’Avendrace a Cagliari

Sebbene, proprio per la loro natura selettiva, i risultati di questi programmi di finanziamento abbiano generato impatti e risultati diversi nei vari contesti, una mappatura delle previsioni di trasformazione di una qualsiasi tra le quattordici città metropolitane italiane, mostrerebbe un quadro molto simile a quello prodotto nel 1997 dalla diffusione della prima versione della “New Map of the Netherlands”.

In particolare, questo contributo vuole analizzare il caso studio del quartiere di Sant’Avendrace a Cagliari. Quest’area, che fa parte della cosiddetta periferia centrale di Cagliari, si estende in modo lineare tra due importanti dominanti storico-ambientali della città: il colle di Tuvixeddu, sede della più rilevante necropoli punica ancora esistente, e lo stagno di Santa Gilla che, per estensione e per rilevanza della biodiversità che accoglie, rappresenta una delle più importanti aree umide d’Europa.

Storicamente una delle porte d’accesso della città, il quartiere di Sant’Avendrace ha subito nel corso dell’800 un rapido processo di industrializzazione, determinato dalla presenza della linea ferroviaria che definisce la dorsale nord-sud dell’isola e culminato con lo svilup-

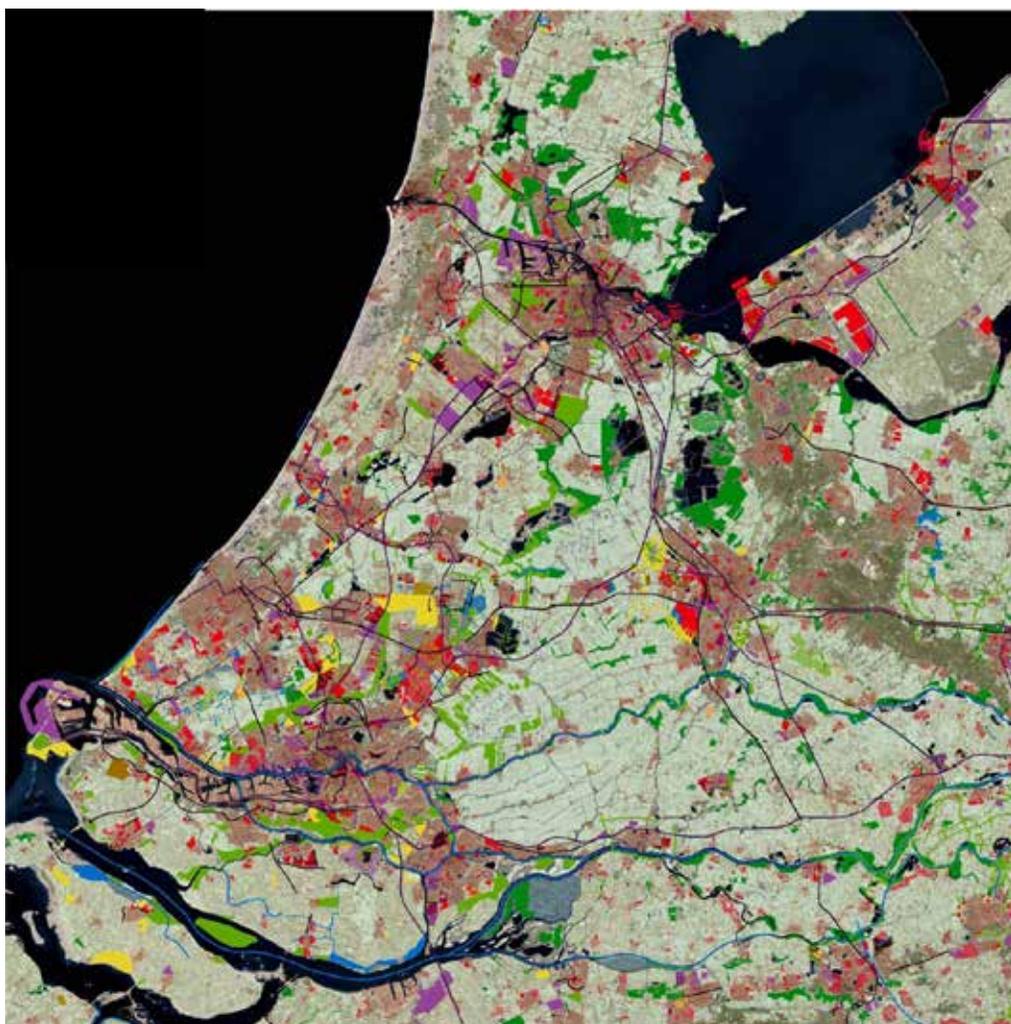


Figura 1 – De Nieuwe Kaart van Nederland 2005-2015; fonte: Nirou, 2005. DGR/VOS/GEO, 2006.

po del grande sistema della Cementeria Santa Gilla. La crisi del comparto industriale ha generato, nel corso del '900, la perdita dell'identità storica del quartiere, portando alla progressiva dismissione dei grandi contenitori produttivi e ad un processo di sostituzione, con nuovi insediamenti terziari e tessuto residenziale misto/popolare.

Proprio la condizione di periferia centrale, in diretta continuità con i quartieri storici della città, unita alla presenza di numerose aree vuote, dismesse o degradate, ha innescato negli ultimi decenni un processo di rivalutazione economica dell'area da parte dei privati e diversi tentativi di rigenerazione dei tessuti urbani e degli spazi aperti da parte dell'iniziativa pubblica. Piani attuativi per la realizzazione di aree residenziali private, piani di intervento coordinato per la costruzione di residenze e servizi, un project financing per un vivaio, un concorso di progettazione per la nuova cittadella finanziaria, complessi di social housing, un parco archeologico, un parco sportivo-educativo, la riqualificazione del viale Sant'Avendrace costituiscono l'e-

lenco, parziale e in continuo aggiornamento, delle progettualità attive nel quartiere, che si sommano alle numerose trasformazioni concluse nel recente passato.

Alla luce di questo elenco, il quartiere di Sant'Avendrace assume i caratteri di una porzione di città contemporanea ibrida, perché composta da frammenti pubblici e privati, ma anche eterogenea, perché costruita attraverso interventi sulle infrastrutture della mobilità, sul sistema ecologico e ambientale, sulla dotazione di servizi pubblici, sulla rivalutazione del patrimonio residenziale, formando situazioni variegate, inedite contrapposizioni dense di potenzialità (Viganò, 2018).

L'aspetto però più interessante, per la disciplina urbanistica, è che questa nuova città, che si va costruendo, si trova spesso in una condizione di non totale coerenza con le previsioni dello strumento urbanistico comunale (7). È il caso, ad esempio, dell'area in cui dovrà sorgere il futuro parco sportivo ed educativo, finanziato dal Bando Periferie, precedentemente in parte destinata alla realizzazione di un'imponente bretella strada-

le, o ancora, dell'area oggetto di un recente concorso per la realizzazione della nuova cittadella finanziaria, bandito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che sarebbe dovuta essere riconvertita a usi di edilizia sociale integrata con attrezzature generali di livello urbano (8).

Tre strumenti di Regional Design

È chiaro che questo particolare processo di trasformazione, attivato spesso a seguito di opportunità di finanziamento e non secondo una strategia definita, necessita di trovare un quadro di coerenza entro cui programmare e realizzare gli interventi, una visione d'insieme che permetta di coordinare progetti pubblici e privati per massimizzarne gli effetti.

In questo panorama, il tentativo di ricostruire l'unità dei frammenti, attraverso uno strumento urbanistico puramente conformativo, appare difficile, se non inutile. Questa porzione di città contemporanea, con il proprio carattere instabile e perennemente incompiuto, sollecita invece un approccio più vicino a quelle pratiche che alcune recenti teorie legate alla pianificazione strategica hanno definito di Regional Design (Balz, Zonneveld, 2015). Se la pianificazione di sistema ha il fine di prefigurare un futuro possibile cui tendere, attraverso norme e regole verbo-disegnate, spesso percepito come lontano e irrealizzabile, un approccio orientato al Regional Design cerca invece di valutare norme e pratiche sulla base delle loro implicazioni spaziali, politiche e organizzative sul territorio, stimola e raccoglie le diverse progettualità locali, aggiunge discrezionalità alla pianificazione, modifica sistemi di regole già definiti (Balz, 2014; Lingua, 2017).

Il Regional Design è quindi un approccio argomentativo capace di attivare processi di interazione allargata, volti a rappresentare la regione urbana e gli interventi puntuali in una immagine unitaria (Lingua, 2017). Nell'ambito di questo approccio, è importante individuare la scala in cui questa ricomposizione di frammenti dovrebbe avvenire, gli strumenti operativi che sarebbe opportuno attivare e gli stakeholders che questa operazione dovrebbe coinvolgere.

Analizzando quindi le possibilità e gli strumenti oggi in mano agli urbanisti, emergono almeno tre possibili ipotesi di lavoro, che possono essere sostenute e integrate dalle pratiche di Regional Design.

La prima ipotesi, di “ricomposizione dei frammenti” – che caratterizzano il quartiere di Sant’Avendrace, così come tante altre aree periferiche delle città metropolitane italiane – si appoggia a un dispositivo simile a quello del masterplan, inteso come “strumento informale, non regolato da norme, in grado di esprimere e manifestare in modo tangibile un’idea condivisa di città. È uno strumento-processo capace di porsi come garanzia tra le previsioni urbanistiche e lo sviluppo architettonico, tra fase attuativa e realizzativa, tra piano e progetto” (Ardielli, 2013). Da questa definizione, emerge uno strumento volontario, elaborato allo scopo di guidare le trasformazioni previste in un orizzonte di tempo limitato e comunicarle al più vasto consenso possibile.

La seconda ipotesi presuppone una specifica declinazione degli strumenti urbanistici comunali verso una dimensione strategica, come quella che caratterizza i piani strutturali introdotti in Toscana dalla L.R. 5/95. Il Piano Strutturale, ormai presente anche in altri contesti regionali, tra le varie funzioni, ha quella di delineare la strategia dello sviluppo territoriale comunale, attraverso l’indicazione e la definizione degli obiettivi e degli indirizzi per la programmazione del governo del territorio. Sebbene la legge urbanistica sarda (9) non preveda la distinzione tra piano strutturale e piano operativo, lo strumento urbanistico comunale potrebbe essere preceduto da un dispositivo di stampo strategico, in grado di favorire una contaminazione tra progetti e politiche a breve e lungo periodo, di realizzare, verificare e calibrare la strategia e costruire le basi istituzionali utili a sostenerla e implementarla (Balz, Zonneveld, 2014; De Luca, Lingua, 2015; Lingua, 2017).

La terza ipotesi, infine, si fonda sulla redazione del Piano Strategico Metropolitano. Questo strumento, in grado di muoversi in una dimensione di area vasta e, allo stesso tempo, di agire su contesti locali, ha la possibilità di sostenere e coordinare interventi orientati alla ricucitura delle aree degradate e residuali, che spesso si trovano a cavallo dei confini amministrativi. Il Piano strategico, grazie alla libertà d’azione che deriva dal suo essere uno strumento ‘nuovo’ nel panorama istituzionale italiano (10) – e, quindi, da “riempire” di significato, – potrebbe diventare un importante agente nelle trasformazioni future della città metropolitana, fornendo vi-

sioni e linee di indirizzo generali, indicando allo stesso tempo specifiche azioni e priorità per il loro raggiungimento.

Tre strumenti di Regional Design

La situazione evidenziata dalla “New Map of the Netherlands” costituisce un monito rispetto alla possibile deriva data dalla sovrapposizione di diversi agenti (Piani generali e di settore, progetti, programmi, ecc.) in grado di innescare trasformazioni sulla città e sul territorio. Questo vale in particolare nella fattispecie di aree periferiche in contesti metropolitani, disegnate e gestite principalmente alla scala della singola amministrazione comunale.

A questo proposito, è necessario sottolineare come l’obiettivo non dovrebbe risiedere tanto nell’appiattimento dei diversi agenti di trasformazione urbana a un’unica fonte, quanto piuttosto nel trovare una dimensione (di visione e di gestione, in un processo continuo di verifica e adattamento) in cui i diversi fattori di trasformazione urbana possano trovare una coerenza, se non addirittura una sinergia. La strada tracciata dalle pratiche di Regional Design appare in questo senso proficua e indispensabile, poiché basata proprio sulla complessità, simultaneità e multiscalarità dei processi in atto.

L’analisi, seppur sommaria, dei tre strumenti ipotizzati intende quindi sondare quegli “spazi morbidi” (Allmendinger and Haughton 2010), esterni ma non alternativi alla pianificazione di sistema, che la tecnica urbanistica può e deve ammettere.

Non si può nascondere il fatto che ciascuno degli strumenti esplorati presenti delle zone d’ombra e delle problematiche di attuazione. I limiti derivano, ad esempio, dalla difficoltà di individuazione dei soggetti, istituzionali ma anche privati, da coinvolgere, nell’attribuzione dei ruoli e nella definizione della precisa misura in cui il singolo intervento può prendere le mosse dal più generale schema di riferimento.

L’individuazione univoca di uno strumento adatto ad assumere tali competenze normative appare quindi ardua ed in un certo senso contraddittoria rispetto alla necessità dell’urbanistica di lasciare la giusta apertura ai diversi apporti che definiscono la trasformazione, materiale e immateriale, della città contemporanea.

Come ci ricorda Secchi, infatti «[...] se la società occidentale sarà connotata nel futuro

da sempre più elevati livelli di democratizzazione, la città futura sarà, a ogni scala, una città frattale, costruita di frammenti differenzialmente connotati, ma non vi è alcuna ragione perché questo connotato non possa essere rovesciato in un progetto soddisfacente e di qualità pari a quelli che abbiamo conosciuto per la città antica e per quella moderna. Questo è il compito che ci sta di fronte per la costruzione del futuro ed è diverso dall’immaginare impossibili ritorni consensuali alla città consolidata, o forme alternative di città destinate ai pochi ‘che hanno capito’. Costruire il futuro è lavorare dentro i caratteri della città contemporanea modificandoli» (Secchi, 1999).

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, carlo.pisano@unifi.it

1. Se nel 1997 la carta aveva mappato 2.650 progetti, già nel 2010 l’inventario di piani e progetti era cresciuto a oltre 8.000. Per approfondire si veda Metz e Pflug, 2005.

2. In particolare con il processo di approvazione del “Fourth Report Extra”, noto anche con l’acronimo di “Vinex”, che venne infatti pubblicato nel 1991.

3. Questo processo si inserì nella tendenza generale di rafforzare il ruolo degli investimenti privati, caratterizzati da un approccio basato sulle dinamiche in atto e sulle effettive possibilità di investimento, piuttosto che su visioni future. Il bisogno di sicurezza degli investitori e del mercato richiedevano infatti sempre maggiori certezze e studi di fattibilità economica che portarono ben presto a dimenticare gli strumenti di pianificazione strategica a lungo termine, rimpiazzati da concreti progetti di investimento basati sull’apporto di capitali privati.

4. ZAC è l’acronimo utilizzato per indicare le “Zone d’Aménagement Concerté”, programma pubblico di sviluppo urbano attivo in Francia sin dagli anni ’70.

5. I primi Programmi complessi sono stati introdotti dalla legge n. 179 del 1992: Si tratta dei Programmi Integrati - PrInt (ex art 16) e dei Programmi di Riqualificazione Urbana - PRIU (ex art 2). Successivi provvedimenti hanno introdotto: i Programmi di Recupero Urbano - PRU (ex art. 11 della legge . 493 del 1993); i Contratti di Quartiere - CdQ definiti da Bandi Ministeriali nel 1998 e nel 2001; i Programmi di Riqualificazione Urbana e di Sviluppo Sostenibile del Territorio - PRUSST (ex DM n. 1169 del 1998).

6. Dai programmi urbani complessi - PUC dell'Umbria, giunti ormai alla terza generazione, ai concorsi di architettura per la redazione di progetti di riqualificazione delle aree urbane in Emilia Romagna.

7. Il Piano Urbanistico Comunale di Cagliari, approvato nel 2002, al momento della stesura di questo articolo, ha quasi raggiunto la sua trentesima variante.

8. Si veda per completezza quanto previsto dall'art. 29 delle NTA/PUC Cagliari.

9. Nonostante negli ultimi anni siano state avanzate numerose proposte di riforma, l'urbanistica in Sardegna è ancora largamente regolata dalla LR 45/1989.

10. La genesi dell'impianto legislativo ha radici profonde: il primo intervento istitutivo delle Città Metropolitane risale alla Legge n. 142/1990 sulla riforma dell'ordinamento degli enti locali. È solo a partire dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione (Legge Costituzionale n. 3/2001), che le Città Metropolitane hanno acquistato dignità costituzionale nell'articolo 114 e sono entrate di diritto tra gli enti locali che costituiscono la Repubblica Italiana. In questo processo, la Legge del 7 aprile 2014 n.56 in materia di "Disposizioni sulle Città Metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e Fusioni di Comuni" (c.d. "Legge Delrio") ha permesso di rendere operativi tali enti di area vasta nell'ordinamento italiano.

Bibliografia

Amendola, G. (1993), "La città fortezza", in *Quaderni di Sociologia*, n° 4, vol. XXXVII, 1993.

Ardielli, M. (2013). *Masterplan: né piano né progetto*, Inu edizioni, Roma.

Bagnasco, A. (1999), *Tracce di comunità. Temi derivati da un concetto ingombrante*, Il Mulino, Bologna.

Balz, V. E., Zonneveld, W. A. M. (2014), "Regional design in the context of fragmented territorial governance: South Wing Studio" in *European Planning Studies*, 23, 871-891.

Borja J., Castelles M. (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid.

Cuenya B. (2001), "Una década de Proyectos y Debates en torno a la Gestión del Proyecto Retiro", in Falù Ana, Carmona Marisa (a cura di), *Globalización, forma urbana y gobernabilidad: tercera conferencia internacional*, red ALFA-IBIS, Delft University of Technologies and Universidad Nacional de Córdoba, 2001.

Carmona M. (2009), *Planning through projects: Moving from Master planning to Strategic Planning – 30 Cities*, Techne Press, Amsterdam.

De Luca, G., Lingua, V. (2015), "Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva", in *Siu, Atti della XVIII Conferenza Nazionale, "Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive"*, Planum Publisher, Roma, pp.233-239.

Lingua V. (2017), "Dalle tattiche alle strategie e ritorno: pratiche di contaminazione nel regional design", in *Urbanistica*, 157, pp. 55-59.

Secchi B. (1999), "Città moderna, città contemporanea e loro futuri", in *Dematteis Giuseppe, Indovina Francesco, Magnaghi Alberto, Piroddi Elio, Scandurra Enzo, Secchi Bernardo, I future della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, pp. 41-68.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Roma, Bari.

Valutazione dei piani urbanistici comunali finalizzata al riconoscimento ed al consolidamento delle infrastrutture verdi: uno studio relativo ad alcuni comuni della Città metropolitana di Cagliari.

Sabrina Lai * Federica Leone ** e Corrado Zoppi**

Introduzione

Il concetto Infrastruttura verde (IV) emerge nel dibattito internazionale alla fine degli anni '90, configurandosi come approccio alla pianificazione del paesaggio (Mell, 2016) e trova fondamento in diverse discipline, come per esempio l'ecologia del paesaggio (Jongman e Pungetti, 2004), la pianificazione delle greenway (Fábos, 2004), e la pianificazione e gestione delle risorse idriche (Ahern, 2007). Inoltre, il concetto di IV è stato oggetto di diverse interpretazioni; Benedict e McMahon (2006), ad esempio, ne sottolineano il valore in termini di conservazione della biodiversità, mentre Kambites e Owen (2006) ne rimarcano l'importanza in termini di benefici forniti alle comunità e alla società in generale. Per tale motivo sono state formulate diverse definizioni (Benedict e McMahon, 2006; Wright, 2011; Weber et al., 2006; Commissione Europea, 2013). In questo contributo si fa riferimento alla definizione fornita dalla Commissione Europea (2013, p. 3) che descrive le IV come "una rete di aree naturali e semi-naturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici." Tale definizione sottolinea due importanti funzioni che le IV esercitano: la prima riferita alla conservazione della biodiversità e la seconda ai benefici che le IV possono erogare in termini di servizi ecosistemici (Elbakidze et al., 2017).

A livello europeo si assiste a una crescente frammentazione e degrado degli habitat a causa delle pressioni antropiche sull'ambiente e sugli ecosistemi (Millennium Ecosystem Assessment, 2003; Vallecillo et al., 2018). L'identificazione spaziale delle IV

rappresenta un elemento chiave della Strategia dell'Unione Europea per la biodiversità fino al 2020, in quanto il target 2 della stessa strategia prevede che entro il 2020 gli ecosistemi e i relativi servizi siano preservati e valorizzati attraverso le IV e che almeno il 15% degli ecosistemi degradati siano ripristinati (Commissione Europea, 2011). Le IV rappresentano, quindi, uno strumento a disposizione della pianificazione territoriale capace di favorire il benessere degli esseri viventi attraverso i valori ambientali, sociali e economici derivanti da un uso multifunzionale degli ecosistemi (Vallecillo et al., 2018)

Diversi autori (Wilson e Piper, 2010; Lennon e Scott, 2014) sottolineano l'importanza di includere le IV all'interno della pianificazione territoriale. Lennon e Scott (2014) individuano nell'identificazione e nell'ampliamento delle IV una delle più significative strategie per dare attuazione all'approccio ecosistemico alla pianificazione urbanistica. L'attuazione delle IV nei contesti urbani comporta la modifica di un sistema spaziale fortemente interdipendente, dove la pianificazione delle aree naturali non urbanizzate deve essere indirizzata tenendo anche conto anche dei benefici non ecologici derivanti dalle aree urbanizzate (Votsis, 2017).

Da questo punto di vista teorico, sebbene molti studi si siano occupati delle IV, molti di loro tendono a promuovere i benefici che la pianificazione delle IV potrebbe comportare, piuttosto che riflettere criticamente sulle connessioni tra considerazione teoriche e implicazioni pratiche nel quadro pianificatorio di riferimento (Lennon et al., 2017). Rimane poco chiaro, in particolare, come i piani a scala locale debbano indirizzare la pianificazione delle IV (Grădinaru e Hersperger, in press). Inoltre, come sottolineato da Meerow e Newell (2016; 2017) l'identificazione spaziale delle IV è associata ad alcuni problemi, derivanti soprattutto dalla mancanza di modelli integrati che valutino le sinergie e i trade-off tra benefici ecologici e sociali delle IV.

Per indirizzare queste problematiche, questo contributo si basa su alcuni recenti studi, riferiti alla Sardegna e relativi all'identificazione di un'IV regionale (IVR) (Cannas et al., 2018; Lai et al., 2018), nei quali si propone una tassonomia delle aree idonee a far parte di un'IVR e l'individuazione di un'IVR attraverso una soglia di idoneità, definita con riferimento a quattro componenti della stessa

idoneità, cioè i valori naturalistico, conservativo, paesaggistico e ricreativo. In particolare, l'IVR così identificata è stata sovrapposta alla zonizzazione urbanistica di tre Comuni della Città metropolitana di Cagliari, allo scopo di definire ed analizzare la casistica del rapporto tra le normative dei piani urbanistici comunali (PUC) e l'IVR mediante un modello di regressione lineare multipla, per identificare, nel quadro del futuro Piano territoriale della Città metropolitana, politiche di piano che favoriscano il consolidamento dell'IVR in relazione al consolidamento dei valori che la fondano e ad una sua possibile espansione.

Il contributo si articola in quattro sezioni. La seconda sezione descrive l'approccio metodologico e le aree di studio analizzate. La terza sezione riporta i risultati della regressione lineare relativa alla sovrapposizione dell'IVR al territorio di tre Comuni appartenenti alla Città metropolitana di Cagliari. Nella sezione conclusiva si discutono i risultati e gli indirizzi per il futuro della ricerca.

Metodologia e caso studio

Si individuano come caso studio i territori comunali di Assemini, Cagliari, Capoterra, tre dei 17 Comuni facenti parte della Città metropolitana di Cagliari, istituita con legge

regionale n. 2 del 4 febbraio 2016, ai sensi della legge n. 56 del 7 aprile 2014 (Figura 1).

I Comuni di Assemini e di Capoterra sono dotati di PUC adeguati al Piano Paesaggistico Regionale (PPR), e vigenti rispettivamente da agosto 2015¹ e da maggio 2016². Nel Comune di Cagliari è invece vigente, dal gennaio 2004, un PUC approvato precedentemente all'entrata in vigore del PPR e non ancora adeguato ai contenuti di quest'ultimo³. Successivamente all'analisi delle zonizzazioni dei tre strumenti di piano, sulla base delle previsioni delle rispettive norme tecniche di attuazione, è stata operata una semplificazione delle zone urbanistiche omogenee eliminando la suddivisione in sottozone (ad esempio, riconducendo G.1, G.2, G.a all'unica categoria G) e riclassificando in un'unica categoria aree con normative tra loro simili. Sono state in questo modo individuate le dieci tipologie di zona urbanistica omogenea di cui in Tabella 1, delle quali la zona E non presente nel territorio di Cagliari, e le zone GS e IC non presenti nei territori di Assemini e Capoterra.

Per la mappatura dell'idoneità dei territori a far parte di un'IVR si fa riferimento alla metodologia sviluppata da Lai e Leone (2017), nella quale l'idoneità viene espressa attraverso un valore totale (TotVal) che esprime

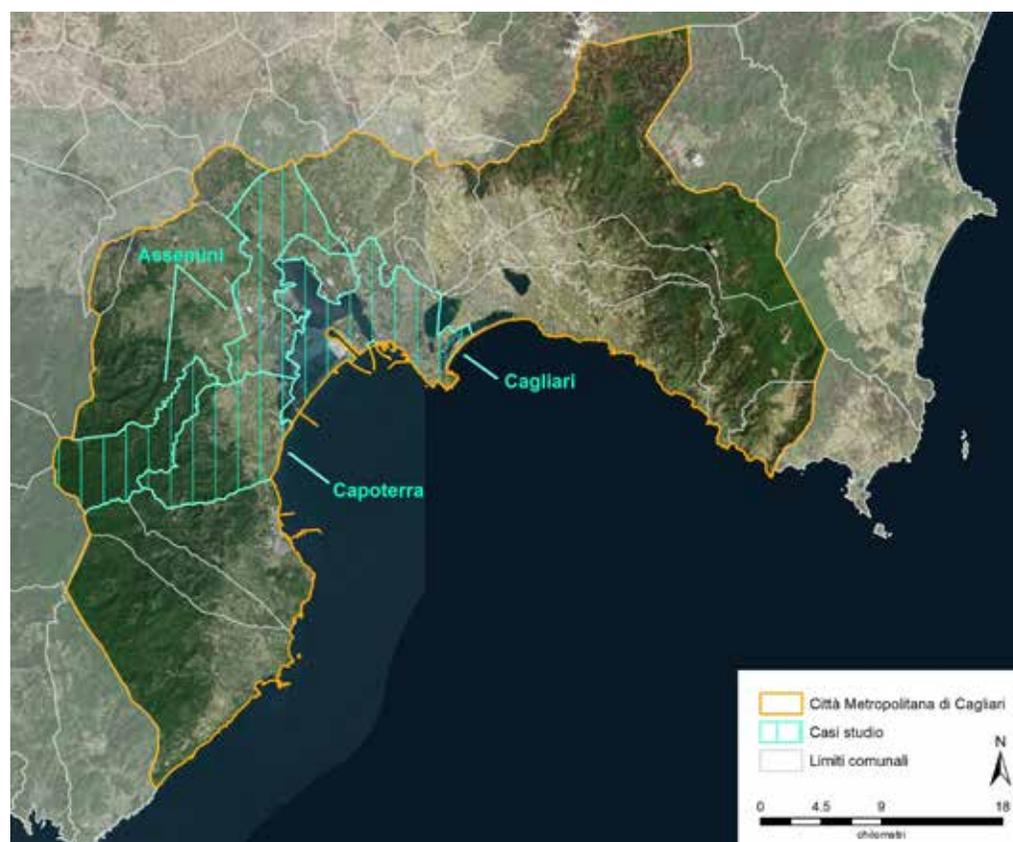


Figura 1 – Area di studio.

Zona	Descrizione
A	Centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale.
B	Completamento residenziale.
C	Espansione residenziale.
D	Industriali, artigianali e commerciali.
E	Agricole.
G	Servizi generali.
GS	Servizi generali: parchi urbani o di settore urbano.
H	Salvaguardia.
IC	Ambiti di intervento coordinato (integranti le funzioni delle zone C, G, GS).
S	Spazi pubblici riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi.

Tabella 1 – Zone urbanistiche omogenee.

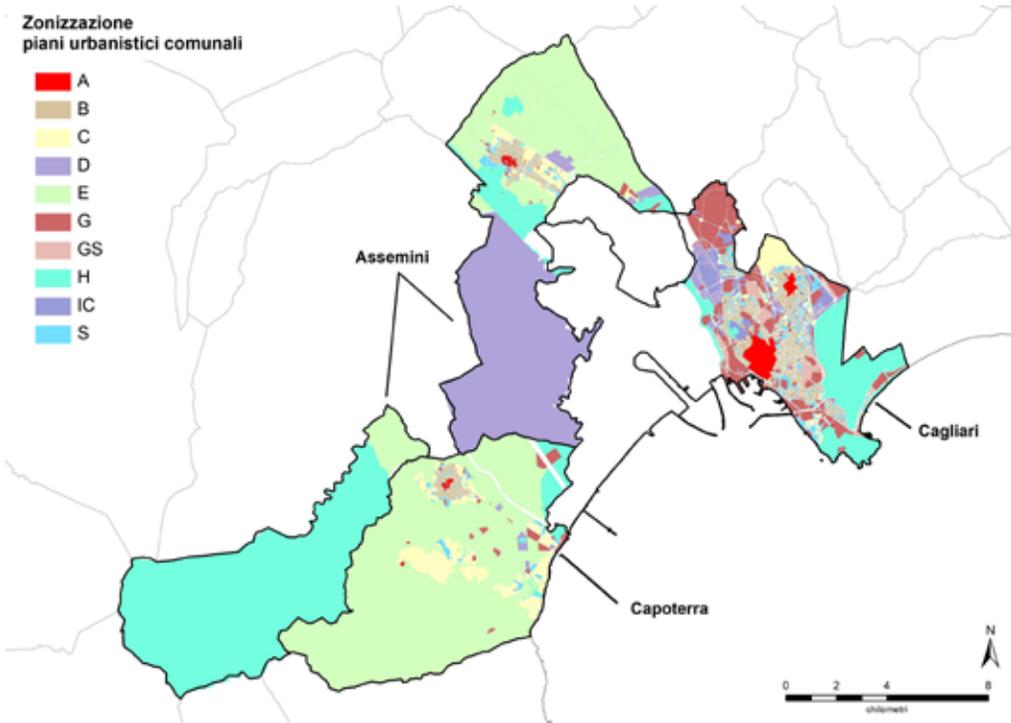


Figura 2 – Zonizzazione dei piani urbanistici comunali di Assemini, Cagliari e Capoterra.

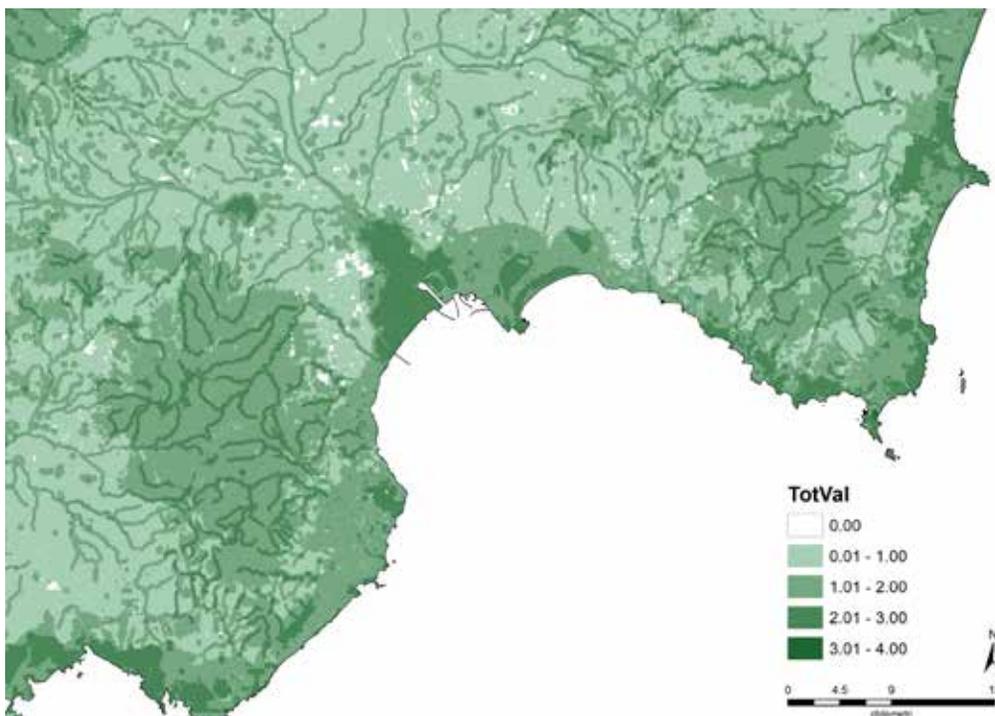


Figura 3 – Mappatura del valore totale, rappresentativo dell'idoneità dei territori ad essere parte di un'IVR.

la somma di quattro valori, attraverso i quali si intende rappresentare la multifunzionalità delle infrastrutture verdi: valore naturale (NatVal, funzione della qualità degli habitat e dunque della loro capacità di erogare servizi ecosistemici), valore conservazionistico (ConVal, indicativo della presenza di habitat da tutelare secondo la normativa comunitaria), valore ricreativo (RecrVal, espressione dell'attrattività dei paesaggi a fini ricreativi) e valore paesaggistico (LandVal, indice della qualità dei territori tutelati dalla pianificazione paesaggistica regionale).

La mappatura dell'idoneità così costruita (Figura 3) è quindi sovrapposta alla zonizzazione degli strumenti urbanistici comunali di cui in Figura 2. In questo modo, tramite operazioni di overlay mapping, è possibile determinare, per ogni punto del territorio analizzato, un vettore dato dalle caratteristiche (Zona, NatVal, ConVal, RecrVal, LandVal, TotVal), dove "Zona" indica la destinazione di zona urbanistica identificata dal piano e può assumere i contenuti indicati nella Tabella 1. Successivamente, si esegue una regressione lineare multipla per ogni Comune analizzato, secondo il modello:

$$\text{TotVal}_k = \beta_0,k + \beta_1,kA + \beta_2,kB + \beta_3,kC + \beta_4,kD + \beta_5,kE + \beta_6,kG + \beta_7,kGS + \beta_8,kH + \beta_9,kIC + \beta_{10},k\text{Area}$$

dove k è il Comune; le variabili esplicative che identificano le zone (da A a IC) sono dicotomiche rispetto alla condizione di base che l'area non sia classificata come zona S; Area è la superficie di una particella costituita dall'intersezione di una porzione di territorio appartenente ad una delle zone omogenee del piano e di una porzione identificata da un valore univoco di TotVal.

I risultati delle regressioni vengono utilizzati per costruire, per ogni Comune, una lista delle zone urbanistiche omogenee ordinata sulla base dei coefficienti β della relativa regressione.

Risultati

La stima delle regressioni per Cagliari, Assemini e Capoterra pone in evidenza la tassonomia dell'effetto della destinazione di zona sul grado di idoneità di un'unità spaziale a far parte dell'IVR. Infatti, ciascuno dei coefficienti delle variabili dicotomiche che identificano le zone omogenee dalla A alla H, più le IC e GS (solo nel caso di Cagliari, in cui, invece, non è presente la E), e la S, fa rilevare l'effetto marginale addizionale di un'unità spaziale classificata come appartenente ad una zona omogenea rispetto alla condizione di base rappresentata dalla classificazione di zona omogenea S. Attraverso la comparazione quantitativa degli effetti marginali addizionali si evince la classificazione dell'impatto della destinazione di zona sull'idoneità di un'unità spaziale a far parte dell'IVR.

Le Tabelle 2, 3 e 4 mostrano i risultati delle stime delle regressioni per Cagliari, Assemini e Capoterra.

La variabile di controllo rappresentata dall'area dell'unità spaziale non ha effetti significativi su TotVal, e, quindi, si può concludere che la misura, estremamente variabile, della superficie delle particelle assunte come riferimento spaziale non incide in maniera importante sugli esiti delle stime.

I risultati delle tre regressioni evidenziano come la destinazione di zona H sia quella che più influenza in maniera positiva l'idoneità delle unità spaziali a far parte dell'IVR in tutti e tre i casi, mentre la destinazione di zona C, cioè di espansione residenziale, non fa rilevare in nessuno dei tre casi un effetto significativo. L'effetto è non significativo anche per quanto riguarda la zona IC, pure legata all'espansione residenziale, con dotazione di servizi compresa nella destinazione di zona, tipologia presente solo nel comune di Cagliari. In due casi su tre (Cagliari ed Assemini) è non significativo l'effetto della destinazione di zona G, per servizi generali a disposizione del pubblico, mentre è positiva l'influenza nel caso di Capoterra, in cui, invece, risulta non significativo il coefficiente della zona D (industriale, artigianale e commerciale per la grande distribuzione).

L'influenza di questa destinazione di zona è, invece, significativa sia nel caso di Cagliari che di Assemini, ancorché il contributo nel caso di Assemini si configuri come decisamente più importante rispetto a quello di Cagliari. Significativo, pure se di lieve entità

Variabile dipendente:		Media: 1.498			
TotVal		Scarto quadratico medio: 0.549			
		Coefficiente di determinazione corretto della regressione: 0.337			
Variabile esplicativa	Coefficiente	Scarto quadratico medio	Statistica t	Test di ipotesi: Coefficiente=0	Media della variabile espl.
A	0.693	0.068	10.123	0.000	0.0096
B	-0.035	0.020	-1.731	0.083	0.2637
C	0.014	0.030	0.486	0.627	0.0660
D	-0.100	0.038	-2.624	0.009	0.0346
G	0.021	0.023	0.897	0.370	0.1481
GS	0.568	0.036	15.779	0.000	0.0400
H	0.750	0.022	34.883	0.000	0.2031
IC	0.003	0.029	0.116	0.907	0.0706
AREA	0.000	0.000	-1.583	0.114	7925.00

Tabella 2 – Risultati della regressione – Cagliari.

Variabile dipendente:		Media: 1.115			
TotVal		Scarto quadratico medio: 0.808			
		Coefficiente di determinazione corretto della regressione: 0.304			
Variabile esplicativa	Coefficiente	Scarto quadratico medio	Statistica t	Test di ipotesi: Coefficiente=0	Media della variabile espl.
A	0.206	0.118	1.746	0.081	0.0125
B	-0.300	0.065	-4.649	0.000	0.1043
C	0.029	0.068	0.419	0.675	0.0771
D	0.851	0.057	14.914	0.000	0.3393
E	0.268	0.060	4.497	0.000	0.1960
G	0.095	0.094	1.009	0.313	0.0229
H	0.988	0.060	16.585	0.000	0.1991
AREA	0.000	0.000	-1.197	0.231	35505.19

Tabella 3 – Risultati della regressione – Assemini.

Variabile dipendente:		Media: 1.034			
TotVal		Scarto quadratico medio: 0.743			
		Coefficiente di determinazione corretto della regressione: 0.317			
Variabile esplicativa	Coefficiente	Scarto quadratico medio	Statistica t	Test di ipotesi: Coefficiente=0	Media della variabile espl.
A	-0.072	0.119	-0.601	0.548	0.0106
B	-0.713	0.055	-13.023	0.000	0.0769
C	0.007	0.042	0.169	0.866	0.2652
D	-0.086	0.111	-0.778	0.436	0.0124
E	0.263	0.040	6.587	0.000	0.3672
G	0.306	0.062	4.951	0.000	0.0525
H	1.159	0.051	22.939	0.000	0.1020
AREA	0.000	0.000	1.056	0.291	24266.91

Tabella 4 – Risultati della regressione – Capoterra.

è, anche, l'effetto marginale della destinazione di zona B, completamento residenziale, in tutti e tre i casi. Questo consente di porre in evidenza come, considerando l'esito della stima riguardante le zone già urbanizzate o in corso di urbanizzazione (B, C, G (escluso Capoterra), D (escluso Assemini) e IC), le aree in cui si rileva una situazione del consumo di suolo estesa a tutto lo spazio disponibile si configurino come complessivamente poco o nulla idonee a far parte dell'IVR. A queste si aggiungono le zone S, aree per servizi pubblici di proprietà pubblica o vincolate a diventarlo tramite acquisizione al patrimonio pubblico, le quali pure si connotano, come quelle appena citate, quali unità spaziali caratterizzate da una spiccata artificializzazione dei suoli.

Le destinazioni di zona che più contribuiscono a caratterizzare un'unità spaziale come idonea a far parte dell'IVR sono le zone A,

centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale in relazione all'ambiente costruito (a parte il caso di Capoterra, in cui la zona A non ha un effetto significativo sull'idoneità), le zone E, agricole (a parte il caso di Cagliari, dove non compaiono tra le destinazioni di zona), e, soprattutto, le zone H, in cui ricadono le unità spaziali che la normativa identifica come meritevoli di protezione in relazione alle caratteristiche ambientali e paesaggistiche, cui è riconducibile anche la destinazione GS, che compare solo nel comune di Cagliari, con riferimento ad aree destinate a parchi urbani, cioè libere da edificazione e orientate alle attività ricreative all'aperto.

La Tabella 5 evidenzia, tramite i valori medi dei quattro fattori, quali siano, tra questi, quelli che maggiormente influenzano l'idoneità delle unità spaziali a far parte dell'IVR, cioè quelli più rilevanti nelle zone A, E, ed H. Per quanto riguarda le zone A ed H (e GS, per Cagliari) si nota che il valore paesaggistico è

alto, sempre superiore a 0.6, mentre le zone E e le zone H (e GS, per Cagliari) fanno rilevare valori naturali medi comparativamente alti. Le zone E, invece, presentano valori paesaggistici inferiori a quelli delle zone A ed H e, tuttavia, rilevanti rispetto alle altre destinazioni di zona. Le zone H, inoltre, presentano il valore conservazionistico medio più alto in assoluto in tutti e tre i casi, anche se suscettibile di miglioramento, in quanto, comunque, mai superiore a 0.3.

Il valore conservazionistico è, invece, nullo nelle unità spaziali della zona A, e quasi nullo o nullo in tutte le zone già urbanizzate o in corso di urbanizzazione (B, C, G, D, IC ed S), il che è coerente con le aspettative, in quanto in queste aree è ben difficile individuare habitat da tutelare secondo la normativa comunitaria.

I risultati delle regressioni implicano, dunque, una significativa prevalenza, in termini di impatto sull'idoneità delle unità spaziali a fare parte dell'IVR, delle destinazioni di zona A, E ed H, e, tuttavia, quanto riportato nella Tabella 5 mette in evidenza come vi siano ampi margini di miglioramento, in relazione a questa idoneità, anche con riferimento alle altre zone. Ad esempio, le zone caratterizzate da una quasi totale urbanizzazione (B, C, G, D, IC ed S) presentano, in tutti e tre i Comuni, valori naturale e ricreativo non nulli, e, spesso, comparativamente non bassi, soprattutto per quanto riguarda il profilo ricreativo, il che indica strade potenzialmente percorribili per migliorare le caratteristiche di infrastruttura verde del territorio dei Comuni stessi.

Di particolare rilievo è il margine di miglioramento che si evidenzia con riferimento alle zone agricole (E) e di salvaguardia (H) con riferimento a tutti e quattro i valori. Questo comporta la necessità di una particolare attenzione, con riferimento alle politiche del territorio, ad un'eventuale esportazione dell'approccio normativo che caratterizza queste destinazioni di zona ad altre parti dello spazio urbano.

Discussione e conclusioni

Il contributo ha analizzato il rapporto tra l'uso del suolo, definito all'interno dei PUC di tre Comuni il cui territorio ricade nella Città metropolitana di Cagliari, e l'IVR definita secondo la metodologia proposta da Lai e Leone (2017).

Come hanno evidenziato i risultati presentati nella sessione precedente, in tutti e tre i comuni la zona H è quella che maggiormente influenza positivamente l'idoneità delle unità spaziali a far parte dell'IVR. In particolare, in tutti e tre i casi i valori medi dei quattro valori presentano un comportamento simile in riferimento alle zone H: il valore naturale è, infatti, al di sopra di 0.5, mentre il valore ricreativo e il valore conservazionistico assumono valori al di sotto di 0.5. Il valore paesaggistico è pari a 1 (valore massimo) nel caso di Cagliari e Capoterra, mentre nel caso di Assemini non supera 0.7. Questi risultati suggeriscono di intervenire principalmente su due dei quattro valori, ConVal e RecrVal.

Il principale fattore che concorre nel calcolo di ConVal è la presenza di habitat di interesse comunitario. Le zone H sono aree che

rivestono particolare pregio ambientale e naturalistico e che, per tale motivo, potrebbero svolgere funzioni di zone cuscinetto a protezione delle aree ad alta naturalità, se localizzate nelle vicinanze dei siti Natura 2000, o con funzione di stepping zones, a supporto delle specie in transito. Per tale motivo, sarebbe necessario estendere le misure di conservazione anche al di fuori delle aree protette, individuando le unità spaziali che posseggano caratteristiche di idoneità ad ospitare specie e habitat. Sarebbe quindi necessario approfondire la conoscenza di possibili habitat e specie all'interno delle zone H e poi dare avvio ad attività di sensibilizzazione e pressione per aumentare la superficie delle aree sottoposte a tutela. Questa raccomandazione è supportata dal lavoro di Maiorano et al. (2007), i quali suggeriscono che una gestione integrata dei siti Natura 2000 con le loro aree limitrofe può migliorare l'efficacia delle azioni di conservazione all'interno dei siti stessi, esercitando, in questo modo, una sorta di controllo sulle attività umane che si svolgono nelle immediate vicinanze delle aree protette.

RecrVal assume valori più bassi rispetto a ConVal per le zone H in tutti e tre i comuni e rappresenta, per tale motivo, un fattore significativo su cui poter agire. Nella metodologia qui utilizzata RecrVal è stato calcolato tenendo conto del numero di immagini postate sul social media Flickr, per cui il valore ricreativo rappresenta l'attrattività che un determinato luogo ha esercitato sugli utenti in un arco temporale definito. Diversi studi (Amoako-Tuffour e Martinez-Espineira,

Zona omogenea	Cagliari					Assemini					Capoterra				
	Rank	Valori medi: NatVal, ConVal, LandVal, RecrVal				Rank	Valori medi: NatVal, ConVal, LandVal, RecrVal				Rank	Valori medi: NatVal, ConVal, LandVal, RecrVal			
A	2	0.432	0.000	1.000	0.573	4	0.000	0.000	0.722	0.087	NS	NS	NS	NS	NS
B	6	0.030	0.000	1.000	0.261	6	0.038	0.000	0.200	0.065	5	0.049	0.000	0.027	0.068
C	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS
D	7	0.233	0.000	0.952	0.039	2	0.644	0.162	0.636	0.010	NS	NS	NS	NS	NS
E	NP					3	0.482	0.028	0.352	0.006	3	0.529	0.061	0.523	0.010
G	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	NS	2	0.448	0.057	0.639	0.019
GS	3	0.607	0.024	1.000	0.262	NP					NP				
H	1	0.675	0.204	1.000	0.195	1	0.748	0.187	0.647	0.005	1	0.696	0.282	1.000	0.038
IC	4	NS	NS	NS	NS	NP					NP				
S	5	0.101	0.001	1.000	0.225	5	0.316	0.000	0.258	0.030	4	0.288	0.022	0.513	0.034

Tabella 5 – Ranking delle zone omogenee in relazione al contributo a TotVal derivato dalle regressioni e valori medi, per ogni tipologia di zona, dei quattro fattori che determinano il valore di TotVal (NP: zona non presente; NS: coefficiente non significativo nella stima della regressione).

2012; Heagney et al., 2018; Font e Mass, 2000) hanno mostrato come l'attrattività ricettiva di un luogo, definita come domanda per attività ricreative, sia influenzata da diversi fattori tra cui l'accessibilità e la presenza di strutture in cui soggiornare. Per tale motivo, sarebbe opportuno rendere queste aree maggiormente accessibili attraverso infrastrutture di mobilità lenta, quali piste ciclabili o percorsi e sentieri pedonali, facendo attenzione a non incrementare la frammentazione degli habitat che comprometterebbe ConsVal e NatVal.

Per quanto riguarda il valore naturale, benchè in tutti e tre i comuni NatVal assuma valori medi abbastanza elevati (tra 0.67 e 0.75), possono essere previste misure che comportino un loro miglioramento. In particolare, NatVal risulta principalmente influenzato dall'uso del suolo e dalle minacce agli habitat, individuate in base ai formulari standard dei siti Natura 2000 regionali. Da questo punto di vista, si individuano due principali campi d'azione: la riduzione delle minacce e la mitigazione dei processi di consumo di suolo. Per questo si potrebbero prevedere misure di ripristino e riqualificazione degli ecosistemi anche mediante l'utilizzo di nature-based solutions (NBS). Il concetto di NBS è stato coniato dalla Commissione Europea (2015) per definire soluzioni e tecniche basate sull'uso della natura in ambito urbano, progettate per indirizzare svariate sfide sociali in maniera efficiente dal punto di vista delle risorse e per fornire, allo stesso tempo, benefici economici, sociali e ambientali. Le NBS si configurano come soluzioni più efficienti anche dal punto di vista economico rispetto agli approcci tradizionalmente utilizzati (Lafortezza et al., 2018). La Commissione Europea (2015) ha identificato una serie di NBS che possono essere utilizzate per la rinaturalizzazione delle città, come, per esempio, la riqualificazione di aree abbandonate e degradate, l'utilizzo dei "giardini della pioggia" meglio noti come "rain garden" per gestire e controllare le grandi quantità di acqua piovana, e l'utilizzo di superfici permeabili all'interno degli insediamenti urbani. L'area di Cagliari è inoltre interessata da un ulteriore fenomeno, in quanto all'interno delle zone H ricade anche la zona "AR - Parco di Is Arenas", caratterizzata da usi agricoli e da insediamenti abusivi. Per tali aree si dovrebbero prevedere misure specifiche al fine

di mitigare le minacce rappresentate dalle urbanizzazioni.

Inoltre, data l'influenza positiva che le zone H esercitano sull'idoneità delle unità spaziali a far parte dell'IVR, un'ulteriore misura possibile sarebbe il cambio di zona, ossia l'aumento di superficie delle zone H esistenti o la previsione di nuove.

Per quanto riguarda i Comuni di Capoterra e Assemini, anche le zone E esercitano un'influenza positiva sull'idoneità delle unità spaziali a far parte dell'IVR. I valori medi assunti da NatVal, ConVal, LandVal e RecVal risultano più bassi rispetto a quelli delle zone H, permettendo così più ampi margini di miglioramento. I valori sui quali si potrebbe principalmente agire sono NatVal e ConVal. In particolare, uno dei principali fattori che influenza il valore naturale è la qualità delle coperture dei suoli, spesso minacciata da usi agricoli intensivi e dalla frammentazione degli habitat causati da insediamenti rurali diffusi e isolati. He et al. (2017), in un loro recente studio in cui si analizzano gli impatti dei cambiamenti delle coperture dei suoli sulla qualità degli habitat, suggeriscono di migliorare la qualità degli habitat attraverso politiche agricole che comportino un uso bilanciato dei terreni e che non favoriscano lo sviluppo di insediamenti rurali sparsi. In termini di ConVal, si potrebbero prevedere degli incentivi, così come previsti da vari programmi regionali di sviluppo rurale 2014-2020, a supporto di quegli agricoltori che destinino parte del proprio terreno come coltura a perdere per la fauna selvatica.

In conclusione, la metodologia qui proposta si configura come uno strumento a supporto delle decisioni e può essere applicato in altri contesti europei in quanto la Rete Natura 2000, istituita ai sensi della Direttiva Habitat, è presente in tutti i territori degli Stati Membri dell'Unione Europea. Il maggior vantaggio della metodologia proposta è la sua flessibilità, che permette di aggiungere nuovi valori che tengano conto delle specificità normative e delle caratteristiche sociali e economiche che caratterizzano gli altri contesti europei. Presenta sicuramente dei limiti quali la quantificazione dell'attrattività di un luogo (RecVal) mediante il solo uso dei social media e la mancata inclusione delle NBS, che potrebbero comportare un aumento del valore naturale anche nelle aree caratterizzate da insediamenti urbani compatti. Tali limiti

potranno essere approfonditi e affrontati nei futuri sviluppi della ricerca.

Riconoscimenti e attribuzioni

Questo studio è proposto:

- 1) nel contesto del Progetto di ricerca di cui alla Convenzione tra il DICAAR e la Regione Autonoma della Sardegna, Assessorato della Difesa dell'Ambiente, finalizzato al raggiungimento degli obiettivi del progetto "GIREPAM Gestione Integrata delle Reti Ecologiche attraverso i Parchi e le Aree Marine" finanziato nell'ambito del Programma INTERREG Marittimo Italia-Francia Maritime 2014-2020, Asse II, Responsabile scientifico: Corrado Zoppi.
- 2) nell'ambito del Progetto di ricerca "Città sane e territori intelligenti" del DICAAR, finanziato dalla Fondazione di Sardegna e dalla Regione Autonoma della Sardegna per l'annualità 2016-2017. Il contributo è frutto della ricerca comune degli autori, che hanno congiuntamente contribuito alla concezione, alla stesura ed alla sezione introduttiva. La redazione della sezione "Metodologia e caso di studio" è di Sabrina Lai che ha, anche, curato l'elaborazione dei dati cartografici e numerici. La redazione della sezione "Risultati" è di Corrado Zoppi. La redazione della sezione "Discussione e conclusioni" è di Federica Leone.

Note

* Assessorato della Difesa dell'ambiente, Regione Autonoma della Sardegna, slai@regione.sardegna.it

** Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura, Università di Cagliari, federicaleone@unica.it, zoppi@unica.it

1. Documenti disponibili all'indirizzo <https://comune.assemini.ca.it/amministrazione/amministrazione-trasparente/pianificazione-governo-del-territorio/piani-programmi-16>.
2. Zonizzazione consultabile all'indirizzo <http://capoterra.geosi.it/GeoSI/FrontEnd/MapPortal.aspx>.
3. La zonizzazione, comprensiva delle successive varianti, non copre l'intero territorio comunale; è consultabile e scaricabile dall'indirizzo <https://sit.comune.cagliari.it/?filtro=puc#13/39.2238/9.0906>.

Bibliografia

- Ahern, J. (2007) "Planning and design for sustainable and resilient cities: theories, strategies and best practice for green infrastructure" in Novotny, V., Ahern, J., Brown, P. (a cura di) *Water-centric Sustainable Communities*. Wiley-Blackwell, Hoboken (pag.135-176).
- Amoako-Tuffour, J., Martinez-Espineira, R. (2012) "Leisure and the net opportunity cost of travel time in recreation demand analysis: An application to Gros Morne national park" in *Journal of Applied Economics*, 15 (pag.25-49).
- Benedict, M.A., McMahon, E. (2006) *Green Infrastructure: Linking Landscapes and Communities*. Island Press, Washington, DC.
- Cannas, I., Lai, S., Leone, F., Zoppi, C. (2018) "Green infrastructure and ecological corridors: a regional study concerning Sardinia" in *Sustainability*, 10(4), (1265, 21 pagg).
- Commissione Europea (2011) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*. Disponibile online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0244&from=IT> (Ultimo accesso: 17 Ottobre 2018).
- Commissione Europea (2013) *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni. Infrastrutture verdi – Rafforzare il capitale naturale in Europa*. Disponibile online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0005.03/DOC_1&format=PDF (Ultimo accesso: 17 Ottobre 2018).
- Commissione Europea (2015) *Towards an EU research and innovation policy agenda for nature-based solutions & re-naturing cities. Final report of the horizon 2020 expert group on "Nature-based solutions and re-naturing cities"*. Disponibile online: http://ec.europa.eu/newsroom/horizon2020/document.cfm?doc_id=10195 (Ultimo accesso: 24 Ottobre 2018).
- Elbakidze, M., Angelstam, P., Yamelnyets, T., Dawson, L., Gebrehiwot, M., Stryamets, N., Johansson, K.E., Garrido, P., Naumov, V., Manton, M. (2017) "A bottom-up approach to map land covers as potential green infrastructure hubs for human well-being in rural settings: A case study from Sweden" in *Landscape and Urban Planning*, 168 (pag.72-83).
- Fábos, J.G. (2004) "Greenway planning in the United States: its origins and recent case studies" in *Landscape and Urban Planning*, 68(2-3) (pag.321-342).
- Font, A.R. (2000) "Mass tourism and the demand for protected natural areas: a travel cost approach" in *Journal of Environmental Economics and Management*, 39 (pag.97-116).
- Gr dinaru, S.R., Hersperger, A.M. (in press) "Green infrastructure in strategic spatial plans: Evidence from European urban regions" in *Urban Forestry & Urban Greening*.
- He, J., Huang, J., Li, C. (2017) "The evaluation for the impact of land use change on habitat quality: a joint contribution of cellular automata scenario simulation and habitat quality assessment model" in *Ecological Modelling*, 366 (pag.58-67).
- Heagney, E.C., Rose, J.M., Ardeshiri, A., Kovac, M. (2018) "Optimising recreation services from protected areas—Understanding the role of natural values, built infrastructure and contextual factors" in *Ecosystem Services*, 31 (pag.358-370).
- Jongman, R., Pungetti, G. (2004) *Ecological networks and greenways: concept, design and implementation*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Kambites, C., Owen, S. (2006) "Renewed prospects for green infrastructure planning in the UK" in *Planning Practice and Research*, 21(4) (pag.483-496).
- Laforteza, R.; Chen, J., Konijnendijk van den Bosch, C.K., Randrup, T.B. (2018) "Nature-based solutions for resilient landscapes and cities" in *Environmental Research*, 165 (pag.431-441).
- Lai, S., Leone, F. (2017) "A methodological approach to identify a multifunctional green infrastructure at the regional scale. A case study from Sardinia, Italy" in *Urbanistica Informazioni*, 272 s.i. (pag. 836-840).
- Lai, S., Leone, F., Zoppi, C. (2018) "Implementing green infrastructures beyond protected areas" in *Sustainability*, 10(10), (3544, 17 pagg.).
- Lennon, M., Scott, M. (2014) "Delivering ecosystems services via spatial planning: Reviewing the possibilities and implications of a green infrastructure approach" in *Town Planning Review*, 85(5) (pag.563-587).
- Lennon, M., Scott, M., Collier, M., Foley, K. (2017) "The emergence of green infrastructure as promoting the centralisation of a landscape perspective in spatial planning—the case of Ireland" in *Landscape Research*, 42 (pag.146-163).
- Maiorano, L., Falcucci, A., Garton, E.O., Boitani, L. (2007) "Contribution of the Natura 2000 network to biodiversity conservation in Italy" in *Conservation Biology*, 21 (pag.1433-1444).
- Mell, I.C. (2016) *Global green infrastructure: lessons for successful policy-making, investment and management*. Routledge, Abingdon.
- Meerow, S., Newell, J.P. (2016) "Urban resilience for whom, what, when, where, and why?" in *Urban Geography*.
- Meerow, S., Newell, J.P. (2017) "Spatial planning for multifunctional green infrastructure: Growing resilience in Detroit" in *Landscape and Urban Planning*, 159 (pag.62-75).
- Millennium Ecosystem Assessment (2003) *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. Island Press, Washington, DC, USA.
- Vallecillo, S., Polce, C., Barbosa, A., Castillo, C.P., Vandecasteele, I., Rusch, G.M., Maes, J. (2018) "Spatial alternatives for Green Infrastructure planning across the EU: An ecosystem service perspective" in *Landscape and Urban Planning*, 174 (pag.41-54).
- Votsis, A. (2017) "Planning for green infrastructure: the spatial effects of parks, forests, and fields on Helsinki's apartment prices" in *Ecological Economics*, 132 (pag.279-289).
- Weber, T., Sloan, A., Wolf, J. (2006) "Maryland's green Infrastructure assessment: development of a comprehensive approach to land conservation" in *Landscape and Urban Planning*, 77(1-2) (pag.94-110).
- Wilson, E., Piper, J. (2010) *Spatial planning and climate change*. Routledge, New York.
- Wright, H. (2011) "Understanding green infrastructure: The development of a contested concept in England" in *Local Environment*, 16 (pag.1003-1019).

La pianificazione metropolitana dalla vision strategica alla strategia del piano territoriale

Valeria Lingua*

Il contesto: rescaling istituzionale e della governance

In molti paesi europei sono in atto importanti cambiamenti nel sistema economico, istituzionale e in quello della pianificazione, programmazione, e progettazione. La transizione in atto ha come fine il riposizionamento degli obiettivi, metodi, forme e strumenti del governo del territorio in un contesto di progressiva globalizzazione.

La necessità di riallineare i livelli istituzionali, e i relativi strumenti e politiche ai processi spaziali intervenuti nel corso del tempo, determinano l'obsolescenza delle strutture e ripartizioni territoriali convenzionali, nonché l'esigenza di individuare assetti istituzionali e funzionali più coerenti con le rinnovate dinamiche economiche per governare il territorio in una prospettiva integrata e multiscale. Ne derivano importanti mutamenti delle strutture organizzative ed istituzionali finalizzati a una maggiore efficienza, efficacia e legittimazione nel governo del territorio in tutti i suoi aspetti, dalla gestione dei servizi alla pianificazione territoriale e urbana, dalle politiche ambientali e per lo sviluppo economico a quelle tecnologiche e infrastrutturali. Tali mutamenti si esprimono attraverso processi di rescaling in cui la dimensione d'area vasta emerge quale livello strategico di riassetto territoriale.

Questi processi di rescaling fanno perno su modalità nuove, in parte inesplorate, dei temi della sussidiarietà, della cooperazione inter/istituzionale e del sostegno dello sviluppo locale. Modalità che, nel contesto Europeo, trovano differenti espressioni: fusioni di comuni (Italia, Svezia, Danimarca), accorpamenti di enti (le regioni in Francia), definizione di nuove autorità urbane e/o metropolitane, depotenziamenti di livelli di competenza (le regioni in Inghilterra; le province in Italia e Olanda), riconoscimento legale delle reti intra ed extra-regionali, a cominciare da quelle di imprese (Italia), nonché l'emergere di un nuovo impegno alla

cooperazione nei processi di pianificazione e governo del territorio.

In questo contesto, anche l'Italia è stata investita da una profonda riforma degli assetti istituzionali e del sistema di governo del territorio, che ha istituito in una forma assai problematica la Città metropolitana e ridisegnato il ruolo e i compiti degli enti locali: Regioni, Province e piccoli comuni. L'individuazione di nuove geografie istituzionali ha in parte anche determinato il ripensamento delle modalità di governo del territorio sia per le città metropolitane, chiamate a redigere specifici piani strategici, sia per i piccoli comuni, in quanto nell'unione per l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali è contemplata anche la pianificazione urbanistica. Al di fuori di queste unioni di carattere coercitivo, l'indebolimento del ruolo delle province prefigura comunque la necessità di un maggiore ricorso alla pianificazione intercomunale o coordinata e a forme di collaborazione intercomunale, dovuta a un generale indebolimento della pianificazione territoriale di coordinamento provinciale (PTCP). Quest'ultima, infatti, pur persistendo, assume forme differenziate: al di fuori delle città metropolitane, permane il PTCP; ma in un regime amministrativo depotenziato di funzioni e risorse amministrative e finanziarie.

Nelle città metropolitane il piano strategico si sovrappone e/o si affianca al nuovo strumento obbligatorio del Piano Strategico Metropolitan.

In termini generali, simili processi assumono diverse forme (trasferimento bottom-up delle responsabilità dal livello locale a livelli più alti o, al contrario, devoluzione di responsabilità, risorse e competenze dal livello nazionale e regionale a quello locale) e generano un considerevole dibattito - in particolare nelle aree metropolitane - connesso ad un'ampia serie di questioni:

- Come sono declinate e implementate le diverse politiche (economiche, sociali, infrastrutturali, ambientali, e così via) emergenti nel piano strategico metropolitan (PSM)?

- Quali interazioni delineare tra il Piano Strategico Metropolitan (PSM) e gli altri strumenti di pianificazione territoriale della città metropolitana, in particolare il previgente piano territoriale di coordinamento provinciale, che in alcune regioni è

definito come Piano Territoriale Metropolitan (PTM), e il Piano Urbano della Mobilità Sostenibile (PUMS).

- In particolare, come connettere le strategie del PSM con la parte strategica del PTM?

- Come configurare processi di legittimazione (politica e istituzionale) della pianificazione territoriale metropolitana nei diversi contesti geografici che caratterizzano la stessa città metropolitana?

Il contributo affronta tali questioni a partire dall'esperienza del costruendo PTM della città metropolitana di Firenze, inteso come strumento che, in un'ottica di continuità, si fa portatore della visione del piano strategico, trasponendola sul territorio in termini operativi.

L'operatività del piano strategico metropolitan

La costruzione del Piano Strategico Metropolitan (PSM) della Città Metropolitana di Firenze è stata strumento e laboratorio di costruzione di una visione unitaria condivisa delle traiettorie di sviluppo territoriali, luogo selettivo di emersione di politiche di area vasta e di progettualità locale, caratterizzate da forte impronta operativa. Rispetto al confine istituzionale della ex provincia di Firenze, che esula dal confine della città metropolitana funzionale (Lingua e De Luca, 2015), il processo di definizione del Piano Strategico Metropolitan si è innestato sulle caratterizzazioni territoriali di tutto il sistema metropolitan, interpretate come "ritmi" (Fucile et al., 2018), rileggendole alla luce dell'evoluzione e delle tendenze socio economiche e tecnologiche per tragarle al futuro attraverso l'immaginazione di una direzione di sviluppo prefigurabile al 2030. Proprio per questo, il PSM rappresenta la piattaforma per l'implementazione di politiche e progetti condivisi. Il valore dello strumento risiede, quindi, nell'aver definito un orizzonte di futuro verso cui tendere, non solo a livello di enunciazione iniziale, ma anche nelle fasi di sviluppo progettuale.

Con il Piano Strategico 2030 approvato ad aprile 2017, la Città Metropolitana di Firenze ha proposto un percorso di cambiamento per migliorare la qualità della vita di tutti gli abitanti del territorio metropolitan: un Rinascimento Metropolitan.

Il termine evoca un'epoca di cambiamento, di rinascita intellettuale, economica e sociale

impregnata da ideali di etica civile, pragmatismo, esaltazione della vita attiva, che ha avuto storicamente come centro fisico la città di Firenze. Se oggi è evidente la necessità di una rinascita rispetto alla contingenza attuale, questa non può essere solo riferita al nucleo urbano principale e ai comuni dell'area più prossima, ma all'intero sistema territoriale.

A partire dal patrimonio artistico e culturale, dalla manifattura di qualità, dalle produzioni di eccellenza, che rendono questo territorio un condensato di conoscenza stratificata nel tempo, il Piano Strategico 2030 assume il Rinascimento come momento di forte trasformazione culturale, un nuovo racconto e una nuova narrazione estesa all'intero territorio metropolitano: un territorio vasto, ricco di risorse complementari e coeso.

Il Rinascimento Metropolitano è declinato attraverso tre visioni strategiche: l'accessibilità universale, come condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi; la definizione di opportunità diffuse, grazie all'attivazione di molteplici e variegata risorse/opportunità presenti in tutta l'area metropolitana; e infine, una concezione del territorio metropolitano che valorizza il territorio rurale come insieme integrato di terre del benessere, in termini di qualità di vita ed equilibrio eco-sistemico.

Il Rinascimento Metropolitano proietta il territorio della Città Metropolitana in un futuro prossimo, attuabile attraverso strategie e azioni sia d'immediata operatività che di lungo respiro. A distanza di un anno dall'approvazione, il PSM rappresenta quindi la piattaforma per l'implementazione di politiche e progetti condivisi. Il valore dello strumento risiede nell'aver definito un orizzonte di futuro verso cui tendere, non solo a livello di enunciazione iniziale, ma anche nelle fasi di sviluppo progettuale.

Sulla base di questo approccio implementativo, il lavoro di aggiornamento appena concluso, in approvazione nel dicembre 2018, ha permesso di:

- definire lo stato attuale delle azioni, nonché l'eventuale proposizione di nuove azioni e progetti che concorrono al perseguimento delle strategie prefigurate dal piano;

- identificare le azioni che concorrono nel breve termine alla operatività del piano, in quanto già in corso o cantierabili a breve.

Il riscontro effettuato nel breve periodo d'o-

peratività del piano ha evidenziato la validità dei contenuti e degli orientamenti espressi dalle 3 visioni.

Il monitoraggio dello stato di attuazione del Piano Strategico Metropolitano ha delineato un quadro molto dinamico in cui diverse strategie sono già in fase di attuazione attraverso azioni e progetti pilota che concorrono all'operatività del piano stesso.

Il processo di implementazione del piano ha confermato la validità della mission complessiva - il Rinascimento Metropolitano - da attuarsi attraverso 3 visioni basate su un'impostazione flessibile, ma efficace, attorno a cui ruotano le strategie e le azioni. Questa impostazione ha determinato una cornice di senso che si è rivelata capace di generare nuove strategie, ma soprattutto numerosi progetti pilota già entrati nella loro fase operativa,

Il dibattito sui mass media e sui social, nonché gli Stati Generali della Città Metropolitana del 13 giugno 2018 hanno confermato che le narrative del piano stanno permeando il tessuto sociale, imprenditoriale e istituzionale della città metropolitana di Firenze, che le sta facendo proprie nel linguaggio e nelle azioni di riferimento.

Dal piano strategico al piano territoriale metropolitano: una proposta di metodo

Il processo di formazione del Piano Territoriale Metropolitano della città di Firenze prende piede dal complesso quadro istituzionale in cui si iscrive la pianificazione territoriale metropolitana italiana e, in particolare, quello della regione Toscana e della città metropolitana di Firenze, per sviluppare una riflessione sui rapporti intrinseci tra gli strumenti di pianificazione territoriale in capo alla città metropolitana e le visioni di futuro di cui si fanno portatori.

In particolare, la L.R. 65/2004 riportante "Norme per il governo del territorio" e, di conseguenza, anche lo Statuto della Città Metropolitana di Firenze, pongono un doppio livello di pianificazione: al piano strategico metropolitano si affianca il piano territoriale metropolitano (PTM), inteso 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" e la possibilità di un piano strut-

turale associato in convenzione con i comuni dell'area metropolitana. Questa ipotesi, «... qualora portata a termine lascerebbe il Piano territoriale di coordinamento metropolitano 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» (Nardella D., Sindaco della Città Metropolitana di Firenze, in Rignanese, 2016:83).

Questa possibilità di realizzare strumenti di pianificazione strutturale intercomunale è stata percorsa da diversi comuni dell'area metropolitana: su 42 comuni, hanno intrapreso un percorso di pianificazione strutturale intercomunale i 14 comuni del Mugello, i 5 comuni dell'area empolesse e i due comuni di Barberino Val d'Elsa e Tavarnelle Val di Pesa, che hanno anche avviato il percorso verso la fusione.

In questo quadro complesso, in cui si sovrappongono geometrie di piano differenziate, il Piano Territoriale Metropolitano è chiamato, da un lato, a fare tesoro dell'apparato conoscitivo e progettuale già sviluppato dal precedente Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, approvato nel 2013; dall'altro lato, a declinare la vision e le strategie espresse dal Piano Strategico Metropolitano approvato nell'aprile 2017.

Rurale.

Le linee di indirizzo propedeutiche all'avvio del procedimento di formazione dello strumento di pianificazione territoriale metropolitana, approvate con Deliberazione n. 6 del 31/01/2018 e approfondite nell'avvio del procedimento in approvazione nel dicembre 2018, si sostanziano in 5 tematiche:

1. rigenerazione urbana e limitazione al consumo di suolo
2. razionalizzazione e riqualificazione dei poli funzionali e produttivi
3. resilienza e paesaggio
4. più mobilità più qualità della vita
5. perequazione territoriale.

Sulla base degli indirizzi formulati nel documento per ciascuna tematica, l'articolazione e i contenuti delle fasi di lavoro sono sviluppate come illustrato in fig.° 1.

In primo luogo, la definizione del quadro conoscitivo (QC) del Piano Territoriale Metropolitano (PTM) richiede di sistematizzare e aggiornare gli studi già prodotti per il pre-

cedente Piano territoriale di Coordinamento Provinciale, anche in base a temi e indirizzi del PIT/p. Inoltre, confluiscano nel QC del PTM gli approfondimenti svolti a cavallo tra l'aggiornamento del Piano strategico e l'avvio del procedimento del PTM inerenti l'individuazione delle bioregioni urbane, la definizione dell'Atlante delle aree dismesse e dei brownfields, la Rete intermodale metropolitana e le connessioni con la mobilità ciclabile metropolitana, i possibili apporti dei sistemi confinanti con la città metropolitana.

Tali elementi permetteranno di aggiornare il quadro delle dinamiche Socio-economiche, insediative e delle trasformazioni, ambientali e paesaggistiche e di delineare una Sintesi interpretativa capace di esplicitare le modalità di funzionamento delle risorse territoriali, gli ambiti territoriali metropolitan, le prescrizioni per il coordinamento di politiche di settore e strumenti di programmazione e lo Statuto del Territorio, in particolare gli elementi che concorrono alla definizione del Patrimonio territoriale e delle Invarianti

strutturali, nonché i principi e le regole per la sua utilizzazione e riproduzione

Su questa base, focus della procedura di definizione del PTM è la definizione della Strategia di Piano, in stretta connessione con le strategie emerse nel Piano Strategico Metropolitan, e confrontate con il quadro delle progettualità locali.

Si tratta di delineare un quadro di coerenza tra le visioni e strategie espresse:

- nel Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale redatto a suo tempo dalla Provincia di Firenze
- dai piani di coordinamento delle province confinanti e che fanno parte del sistema metropolitano funzionale (PTCP di Prato e Pistoia)
- nei Piani Strutturali comunali.

In merito a quest'ultimo punto, una ricerca in essere (cfr De Luca e di Figlia 2018, ivi) propone la sistematizzazione delle visioni e strategie espresse dal PSM e dal Documento di indirizzo approvato nel gennaio 2018 con il sistema degli obiettivi emergenti dalla pianificazione locale.

Sulla base del processo di ascolto realizzato da INU Toscana e Urban Center Metropolitan, che ha raccolto le istanze dei Comuni e le reazioni al documento di indirizzo, il patchwork delle visioni emergenti dai Piani Strutturali locali concorrerà alla territorializzazione della Strategia del Piano Territoriale Metropolitan e alla definizione delle politiche e strategie di area vasta con particolare riferimento alle infrastrutture e ai servizi necessari per la mobilità sostenibile e l'intermodalità, alle reti servizi di interesse della città metropolitana, alla valorizzazione e al recupero dei sistemi insediativi esistenti, nonché alla razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale, commerciale e industriale, anche attraverso la previsione di forme di perequazione territoriale.

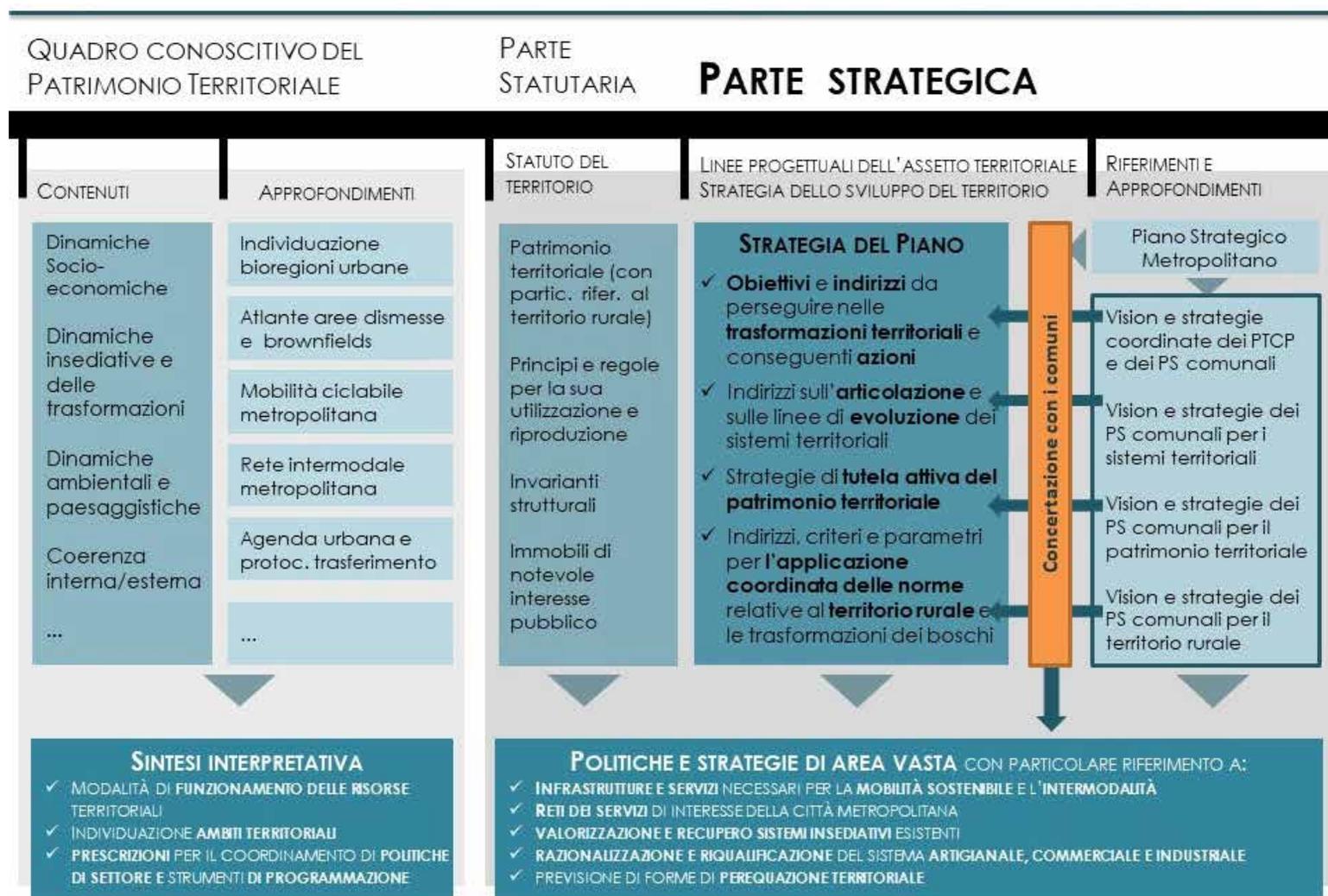


Figura 1 – Contenuti del Piano Territoriale Metropolitan della Città Metropolitana di Firenze (Fonte: elaborazione originale dell'autrice)

Dalla vision strategica alla strategia del piano territoriale

Il passaggio più interessante e innovativo del processo di formazione del PTM risiede sicuramente nella formazione della parte strategica del piano, che è intesa come derivazione del piano strategico metropolitano e punto di convergenza tra le visioni ivi espresse e le strategie della pianificazione territoriale locale e intercomunale.

Il monitoraggio del Piano Strategico Metropolitano ha evidenziato la partenza di progetti che riguardano pressoché tutte le strategie, con un ruolo di coordinamento dei comuni da parte della Città Metropolitana su diversi fronti: dal piano periferie ai progetti integrati territoriali di interesse regionale. Il quadro di azioni in corso ri-afferma infatti la centralità della città metropolitana come area di riferimento per questioni strategiche come l'accessibilità, la governance, l'innovazione, la rigenerazione urbana e delle aree interne, la valorizzazione dei paesaggi e degli ambiti fluviali: tutte questioni che hanno ricadute locali (nell'incubatore così come nel parco o nello spazio rigenerato) ma che, allo stesso tempo, visti nell'insieme e in tensione verso una strategia comune, permettono di affrontare questioni rilevanti a scala metropolitana. Tale impostazione garantisce, da un lato, il rispetto dell'identità locale in un contesto variegato come quello della città metropolitana di Firenze e, dall'altro lato, la giusta flessibilità nei passaggi di scala.

Questa continua tensione tra progetto locale e strategia di area vasta, espressa nel PSM attraverso il concetto dei "ritmi metropolitani", risulta essere la parte vincente del piano, perché permette al tempo stesso di concepire le strategie come principio ordinatore e i progetti come "carotaggi" operativi della strategia, come saggi per l'attuazione delle stesse. Aver scommesso sul "tempo" della realizzazione più che sull'individuazione di ambiti progettuali con confini netti ha consentito di concentrarsi maggiormente sui processi, sulle collaborazioni e sulle sinergie, dinamiche che corrispondono alla peculiarità del modello "fiorentino" di Città Metropolitana (che differenzia la nostra da altre città metro che, com'è noto, versano in condizioni di fortissima difficoltà operativa): un soggetto che non intende sostituirsi al ruolo dei comuni (imitando la provincia), ma s'impegna a costituire condizioni concrete di collaborazio-

ne per facilitare l'esercizio condiviso e razionalizzato delle funzioni comunali.

L'impostazione del Piano Strategico Metropolitano come momento di ricomposizione tra identità diverse verso un'unica identità metropolitana era l'altra vera scommessa del Piano Strategico: il linguaggio verbo-disegnato scelto per tracciare la carta di identità dell'area metropolitana, attraverso l'individuazione di visioni "disegnate" e trasposte in strategie espresse da slogan concisi, ha determinato un nuovo modo di leggere e agire sul territorio. Il processo attivato ha permesso di esplorare modalità diverse di organizzazione spaziale, funzionale e temporale e di delineare nuove modalità di percezione e prospettive di utilizzo del territorio da parte dei cittadini e di tutti i portatori di interesse.

Il processo di definizione del piano territoriale metropolitano richiede ora un ulteriore passaggio: la ricomposizione delle visioni espresse nel piano strategico nell'apparato del piano territoriale metropolitano. Per definire un raccordo diretto tra i due strumenti e, al tempo stesso, evitare una replica del PTCP col PTM, occorre pensare a questo strumento in modo nuovo, confrontandosi seriamente con le visioni del PSM e la loro operatività, nonché con la pianificazione strutturale intercomunale e comunale. Il tema del rapporto tra strumenti si scontra inevitabilmente con quello delle geometrie variabili che improntano le aree metropolitane italiane, definendo confini funzionali e identitari che sono ben altro rispetto a quelli istituzionali. In questa babele di strumenti, linguaggi e modi di intendere le città metropolitane, altre modalità di attingere finanziamenti (dai bandi UE, nazionali e regionali alle partnership con fondazioni bancarie e attori territoriali) per rendere operativi i progetti del PSM spesso si presentano in modo disarticolato, chiedendo progetti esecutivi e di dettaglio che hanno a che fare più con la pianificazione comunale che con quella metropolitana.

Nel PTM della città metropolitana di Firenze le prospettive per muoversi in questo panorama sono ricondotte a un ruolo di coordinamento dell'ente non solo di carattere orizzontale, tra tematiche territoriali di natura diversa, ma anche orizzontale: nella più ampia cornice della vision veicolata dal piano strategico, da un lato essa può svolgere una funzione di kick off per promuovere la partecipazione congiunta a bandi e occasio-

ni di finanziamento (come già avvenuto per diverse azioni del PSM) e, dall'altro lato, può rappresentare la chiave di volta per il necessario processo di scaling up (Lingua, 2017) dalla tattica di livello comunale alla strategia d'area, dal progetto operativo del PSM alla definizione di una quadro di coordinamento complessivo e integrato dei progetti territoriali, dalle strategie comunali a quelle intercomunali e di area vasta.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Firenze, Regional Design Lab, valeria.lingua@unifi.it

Bibliografia

- Lingua V. (2014). Il coordinamento sovra locale per la pianificazione di area vasta. In: Lingua V. (a c.d.), IL "MODELLO TOSCANA" IN PRATICA. Regole, strumenti, esperienze di governo del territorio. p. 18-29, Inu Edizioni.
- Lingua V., De Luca G. (2015) Programmare o pianificare i territori delle città metropolitane? Il caso di Firenze tra visioni spaziali e processi di trasformazione economico-produttiva, in AA. VV., Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive, Planum Publisher, Roma Milano, pp. 233-239
- Lingua V. (2018), Regional Design for Strategic Planning: A Vision for the Metropolitan City of Florence, in Velo L., Pace M., eds, Utopia and the project for the city and territory, Officina Edizioni, Roma, 158-164.
- Fucile R., Di Figlia L., Pisano C., Lucchesi F., Lingua V., De Luca G. (2018). Raccontare il futuro. L'uso dei concepts spaziali e delle metafore nella rappresentazione delle visioni strategiche. Telling the future. Spatial concepts and metaphors in the representation of strategic visions. URBANISTICA, vol. 160
- Lingua (2017). Dalle tattiche alle strategie e ritorno: pratiche di contaminazione nel Regional Design. URBANISTICA, vol. 157, p. 55-60 Rignanesi L. (2016) Sbetti F., (acd), Città metropolitane. Nuove geografie. Nuove istituzioni, Urbanistica Dossier, n. 9

La città metropolitana di Napoli: riflessioni sulle prospettive di sviluppo e sulle criticità a partire dal punto di vista degli amministratori locali

Francesco Abbamonte * e Antonia Arena **

Quale ruolo possibile per la Città Metropolitana

Dopo il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, mentre le Province restano in un limbo sospeso tra la riforma n. 56/2014, cosiddetta Delrio, e la definitiva abolizione, la situazione delle Città Metropolitane (CM) non è cambiata. Secondo quanto previsto dalla legge n. 56/2014 e recepito dallo Statuto della Città Metropolitana di Napoli approvato con deliberazione del Consiglio Metropolitan n. 9 del 14 maggio 2015, le competenze dell'Ente in materia urbanistica sono connesse alla redazione del Piano Strategico e del Piano Territoriale Metropolitan, mediante i quali la Città assicura lo sviluppo economico e sociale. Questi strumenti di governo del territorio devono individuare le direttrici di crescita culturale e identitaria, ottimizzare le reti di comunicazione e l'offerta di servizi pubblici, tutelare e salvaguardare i beni culturali e le aree di valore archeologico, storico-culturale e paesaggistico, recepire, dagli strumenti sovraordinati, le aree gravate da rischi idrogeologici, prevedere azioni di riqualificazione delle aree degradate e dismesse e di tutela dell'agricoltura metropolitana. Le previsioni dei piani metropolitani costituiscono indirizzi precisi per il governo dei territori locali.

L'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) dall'istituzione delle Città Metropolitane è impegnato a promuovere, a livello nazionale, dopo due decenni di tentativi senza successo, un dibattito sul nuovo soggetto istituzionale e sul suo ruolo profondamente innovativo, capace di favorire la riqualificazione delle realtà urbane più estese ed il rilancio del sistema sociale ed economico del Paese e della sua competitività (De Luca & Moccia, 2017a). Il Paese in questi anni ha subito un forte processo di metropolizzazione dei sistemi insediativi, diverso a seconda dei contesti sumen-

do, che ha aggravato le criticità relative alla qualità della vita, ai processi di sviluppo ed alla integrazione sociale. La legge Delrio ha aperto una nuova stagione, grazie all'introduzione di nuovi strumenti adeguati rispetto a questi fenomeni.

Nel XXIX Congresso nazionale² l'INU ha ribadito il suo impegno nell'accompagnare ed orientare la costituzione dei nuovi enti, identificando le seguenti linee di azione:

1. *Richiedere al Governo di mantenere gli impegni di politica urbana perché le Città metropolitane svolgano effettivamente il ruolo di motore dello sviluppo del paese. Per ciascuna di esse riconosca il ruolo d'interesse nazionale, e favorisca l'esercizio di quelle funzioni d'eccellenza – in esercizio o potenziali – indispensabili al benessere della nazione*

2. *Richiedere alle Regioni che devolvano alle CM quelle competenze, quelle risorse e quelle strutture organizzative che consentano di programmare e di attuare adeguatamente l'assetto dei propri sistemi insediativi in riferimento alle CM, rivedendo e portando a compimento la ripartizione delle deleghe. Inoltre, anche sulla base di accordi interregionali e nazionali adeguino la propria legislazione in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica*

3. *Orientare la CM nel rapido passaggio dai PTCP ai Piani 1 Dal titolo: Progetto Paese: l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali, Cagliari 28-30 aprile 2016 Strategici e ai PTGM impegnando adeguate risorse tecniche e procedendo alle consultazioni ed al coinvolgimento della società civile, perché si superi il semplice coordinamento per una unità amministrativa più coesa e con capacità operative più efficaci*

4. *Orientare le CM a sviluppare rapporti di collaborazione a livello macroregionale allo scopo di promuovere politiche e progetti per la competizione internazionale (De Luca & Moccia, 2017b, p.37)*

In questo quadro le Sezioni dell'INU nelle regioni in cui era prevista l'istituzione delle Città Metropolitane hanno iniziato a svolgere un ruolo di stimolo e supporto per accelerare i processi di pianificazione, verificare la loro qualità tecnica e indirizzarli verso l'idea di Progetto Paese dell'Istituto.

Anche la sezione Campania dell'INU, con il proprio contributo, partecipando all'Osservatorio Metropolitan Napoli (OMeN)³, segue il processo di implementazione della Città Metropolitana di Napoli e si propone di

contribuire operativamente ai processi di redazione del piano strategico e del piano territoriale metropolitano, mettendo in campo diverse attività, tra queste la costituzione di un forum di studio, discussione e stimolo sui temi rilevanti inerenti le questioni di rilievo metropolitano. Difatti, a tre anni dalla sua istituzione la Città Metropolitana non ha ancora ottemperato ai propri doveri in materia di governo del territorio lasciando un vuoto che grava e ostacola l'attività di pianificazione dei Comuni che la compongono. Per quanto concerne il Piano Strategico, nel mese di ottobre 2018, è stata approvata la proposta delle linee di indirizzo per la predisposizione del piano strategico e l'identificazione delle zone omogenee da sottoporre al Consiglio metropolitano. L'iter di approvazione del Piano Territoriale è, invece, in una fase più avanzata – quella delle controdeduzioni alle osservazioni presentate al piano adottato – ma lo strumento ricalca con parziali modifiche e aggiornamenti la proposta di piano di coordinamento provinciale presentata dieci anni prima. Il piano richiederebbe, invece, alla luce delle mutate esigenze e caratteristiche del territorio e dell'Ente, una sostanziale revisione sotto diversi profili¹.

L'Inu si propone di stimolare un dibattito, con un approccio bottom-up, per individuare problemi e obiettivi di grande portata di cui la Città Metropolitana dovrebbe occuparsi per sostenere concretamente lo sviluppo locale con infrastrutture e servizi moderni capaci di elevare la competitività territoriale. A tal fine individua nei Sindaci gli interlocutori più significativi poiché più sensibili alle esigenze e più attenti alle dinamiche di sviluppo economiche e sociali locali e più vicini agli attori economici e sociali. Il livello locale è, infatti, quello più adatto per approfondire e comprendere le politiche territoriali più efficaci da mettere in atto.

Una parte del lavoro del forum consiste in un'indagine che mira a raccogliere la testimonianza diretta dei primi cittadini attraverso delle interviste qualitative semi-strutturate (Bobbio, 2004; Sclavi, 2000; 2002). Le domande sono state rivolte ai sindaci delle città medie – ossia quelle con una popolazione superiore ai 50.000 abitanti – dell'area metropolitana di Napoli: Afragola, Casalnuovo di Napoli, Casoria, Castellammare di Stabia, Ercolano, Giugliano in Campania, Marano di Napoli, Portici, Pozzuoli e Torre del Greco.

Gli interrogativi posti agli attori privilegiati individuati sono i seguenti: “1. Quali strategie e progetti, da attuare o in programma, prevede nel suo comune che possono avere rilevanza su scala metropolitana?”; “2. Che idea di sviluppo avete dell’area metropolitana di Napoli in cui il governo del territorio esercitato dalla città metropolitana può avere un ruolo?”. Questi quesiti hanno fornito gli input per ampliare la conversazione a temi più specifici inerenti la pianificazione metropolitana e comunale.

Dei dieci sindaci contattati tramite e-mail, solo due hanno concesso al momento l’intervista: Pasquale Fuccio, sindaco di Casoria e Vincenzo Figliolia di Pozzuoli.

Il primo comune costituisce la periferia del capoluogo metropolitano, che ha conosciuto un forte incremento demografico a seguito del terremoto del 1980 che ha comportato una redistribuzione della popolazione. Ad oggi presenta i problemi tipici dell’hinterland con una forte dipendenza dalla città di Napoli che offre servizi di livello sovracomunale. Il comune di Pozzuoli, invece, si caratterizza per una maggiore autonomia dal capoluogo: presenta, infatti, attrattori di livello comunale e metropolitano quali il porto, i beni culturali e ambientali, le fabbriche che nel secolo scorso ne hanno assicurato lo sviluppo economico, ed è stato oggetto, negli ultimi anni, di interventi di riqualificazione che hanno migliorato la qualità urbana e ambientale.

Da entrambe le interviste è emersa la scarsa fiducia nell’efficacia dell’ente metropolitano ad assolvere le funzioni ad esso attribuite. I temi di competenza metropolitana riconosciuti fondamentali e imprescindibili in un’ottica di coordinamento generale per definire le direttrici di sviluppo da implementare a livello comunale sono i trasporti, la sicurezza e l’ambiente. La dipendenza dal capoluogo, in termini di spostamenti dovuti a motivi di lavoro e studio nel caso di Casoria, di turismo e cultura in quello di Pozzuoli, genera una domanda di mobilità intercomunale cui le sole risorse comunali non possono dare risposta e per le quali gli amministratori auspicano un maggior investimento da parte dell’ente metropolitano.

La questione ‘sicurezza’ è emersa più forte nell’esperienza del comune di Casoria, interessato dal fenomeno dello smaltimento illecito dei rifiuti che coinvolge i territori co-

munemente definiti come ‘terra dei fuochi’. Questa situazione di criticità, non più definibile emergenza, necessita di essere affrontata mediante la cooperazione istituzionale. Se da un lato è riconosciuto fondamentale l’intervento statale, dall’altro l’ente metropolitano è visto come organo che deve garantire un coordinamento di livello superiore.

Dalle prime interviste effettuate, seppur non rappresentative, emerge sostanzialmente un giudizio di inefficienza e staticità della Città Metropolitana nel rispondere a problemi di rilevanza sovracomunale. I due sindaci arrivano a tale conclusione partendo da esperienze diametralmente opposte: il comune di Casoria, infatti, accoglierebbe positivamente iniziative e interventi di orientamento e programmazione dell’attività comunale ma la gestione dei problemi ordinari e giornalieri impediscono di agire direttamente per sollecitare la Città ad assolvere alle sue funzioni. Di contro il comune di Pozzuoli è inserito in un contesto che travalica i confini metropolitani e trova nella Regione l’interlocutore più adatto per programmare le azioni di sviluppo e rigenerazione urbana.

Le opinioni rilevate fanno emergere che la città metropolitana dovrebbe svolgere un ruolo di coordinamento e indirizzo nel tracciare linee di sviluppo e di riequilibrio policentrico e nel rispondere a problemi di rilevanza sovracomunale.

È opportuno sottolineare che l’esiguità del campione rilevato può essere in parte spiegata analizzando le vicende politiche dei comuni interessati. Ad aprile 2018, data di avvio dell’indagine, infatti, i sindaci di 3 comuni – Afragola, Castellammare di Stabia e Torre del Greco – erano a fine mandato elettorale, mentre a Marano di Napoli vi era un commissario straordinario cui è succeduto nel novembre 2018 l’attuale sindaco.

A settembre sono stati inviati nuovamente e-mail di sollecitazione a partecipare all’indagine promossa dall’Inu e sono in corso i contatti per programmare le ulteriori interviste. I risultati di quest’indagine alimenteranno il lavoro conoscitivo dell’osservatorio e saranno pubblicati sui mezzi d’informazione dell’INU e consegnati alla Città Metropolitana.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, francesco.abbamonte@unina.it

** Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II, antonia.arena@unina.it

1. Per approfondimenti sulle vicende del Piano Territoriale di Coordinamento si rimanda al sito: http://www.cittametropolitana.na.it/pianificazione_territoriale/ptcp.

2. Dal titolo: Progetto Paese: l’urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali, Cagliari 28-30 aprile 2016.

3. OMen è l’osservatorio sulla città metropolitana di Napoli nato nel 2015 dalla cooperazione tra la sezione dell’Inu Campania (promotrice) l’Associazione Costruttori Edili Napoletani, l’Unione Industriali di Napoli, l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani della Campania, l’INARCH.

Bibliografia

Bobbio, L. (2004), *A più voci*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

De Luca, G. & Moccia, F.D. (2017a), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, Roma.

De Luca, G. & Moccia, F.D. (2017b), “Introduzione. La posizione dell’Istituto nazionale di urbanistica Indirizzi per la pianificazione territoriale delle città metropolitane” in G. De Luca & Moccia F.D. op. cit.

Sclavi, M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Le Vespe, Milano.

Sclavi, M. (2002), *Avventure Urbane*, Elèuthera, Milano.