



"Open Government Diagram" realizzato da Armel Le Coz e Cyril Lage della rete DemocratieOuvrte.org

Verso la città metropolitana

Dinamiche di cooperazione tra i comuni

Materiali & Letture



Smart Land 2 - marzo 2014



Materiali

1	Disegno di Legge Atto Senato 1212.	 www.senato.it .
2	Rapporto Cittalia Le città metropolitane (14 gennaio 2014).	 www.cittalia.it .
3	Verso la città metropolitana: Genova .	 www.areametropolitanagenova.blogspot.it
4	Verso la città metropolitana: Torino .	 www.torinostrategica.it
5	Verso la città metropolitana: Milano .	 www.milanocittametropolitana.org
6	Verso la città metropolitana: Venezia .	 www.fondazioneveneziam2000.org
7	Verso la città metropolitana: Trieste .	 www.regione.fvg.it
8	Verso la città metropolitana: Bologna .	 www.bolognametropolitana.org
9	Verso la città metropolitana: Firenze .	 www.met.provincia.firenze.it
10	Verso la città metropolitana: Roma .	 www.capitalemetropolitana.provincia.roma.it
11	Verso la città metropolitana: Napoli .	 www.comune.napoli.it ; www.urbact.eu
12	Verso la città metropolitana: Bari .	 www.ba2015.it
13	Verso la città metropolitana: Sicilia e Reggio Calabria .	 www.ars.sicilia.it / www.reggiocal.it
14	Verso la città metropolitana: Cagliari .	 www.regione.sardegna.it

Letture

-  Carmen Mariano "*Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana*", in Planum, volume 2 / 2012 n.25.
-  Patrizia Messina *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*. Comunicazione al XXVII Convegno della Società Italiana di Scienze Politiche, Firenze 12 - 14 settembre 2013.
-  Commissione *Cooperazione e coordinamento territoriale*. XXVIII Congresso nazionale Istituto Nazionale Urbanistica. Salerno, 24 - 26 ottobre 2013.
-  Walter Tortorella *En attendant le città metropolitane*. Pubblicato in www.saperi.forumpa.it il 24 febbraio 2014.
-  CENSIS *Rileggere i territori per dare identità e governo all'area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*. Report di ricerca - febbraio 2014.
-  Rete Associazioni Industriali Metropolitane *Manifesto delle città metropolitane italiane* - Firenze 6 febbraio 2014.
-  Marco Percoco *La città metropolitana serve anche al Terzo Settore*. Post pubblicato il 24 febbraio 2014 in www.milanocittametropolitana.org.
-  Sabrina Iommi *Città metropolitane, ecco come trovarle*. Pubblicato in www.lavoce.info il 25 febbraio 2014.



Il Disegno di Legge Città Metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni¹

PREMESSA

Approvato dalla Camera dei Deputati in prima lettura il 21 dicembre 2013 (muovendo da tre disegni di legge, uno dei quali d'iniziativa governativa), è al vaglio del Senato il disegno di legge Atto Senato n. 1212, recante *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*.

Esso disciplina, nell'ordine di sua esposizione: Città metropolitane, delle quali si prevede l'istituzione entro la fine del 2014; Province; commissari e sub commissari delle Province; la Città metropolitana di Roma capitale; unioni (e fusioni e incorporazioni) di Comuni.

Per quanto concerne le Province, un altro disegno di legge (costituzionale) d'iniziativa governativa è stato presentato il 20 agosto 2013 presso la Camera dei Deputati (A.C. n. 1543). Prevede la loro abolizione.

L'intervento normativo che si profila con il disegno di legge è stato preceduto dalla importante sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013 che ha fatto decadere quanto previsto, sui primi due argomenti, dalle disposizioni approvate dal Governo Monti tra 2011 e 2012 con decreti legge poi approvati dal Parlamento.

CITTA' METROPOLITANE (articolo 2, comma 1 del disegno di legge)

Provincia	Popolazione censimento 2011	Numero di Comuni della Provincia	Popolazione del capoluogo
Napoli	3.054.956	92	962.003
Milano	3.038.420	134	1.242.123
Torino	2.247.780	315	872.367
Bari	1.247.303	41	315.933
Bologna	976.243	60	371.337
Firenze	973.145	44	358.079
Genova	855.834	67	586.180
Venezia	846.962	44	261.362
Reggio Calabria	550.967	97	180.817
Roma	3.997.465	121	2.617.175
Palermo	1.243.585	82	657.561
Catania	1.078.766	58	293.902
Messina	649.824	108	243.262
Cagliari	550.580	71	149.883
Trieste	232.601	6	202.123

¹ Presentato dal Governo Letta nell'agosto 2013 è stato approvato, con modifiche, dalla Camera dei Deputati il 21 dicembre 2013. All'esame del Senato (Atto Senato 1212).

Il Rapporto Cittalia “Le città metropolitane”²

Presentato il 14 gennaio 2014 il Rapporto è dedicato ad un ampio studio delle **10 città metropolitane** istituendo nelle regioni a statuto ordinario con questo importante indice:

PREFAZIONE	Piero Fassino	7
PRESENTAZIONE	Veronica Nicotra	9
INTRODUZIONE	Paolo Testa	11
CAPITOLO 1	LE PERSONE	13
	<i>Saggio introduttivo di UN-Habitat</i>	15
	1.1 Chi vive oggi nelle città e nelle aree metropolitane	22
	1.2 Le dinamiche demografiche nelle città metropolitane	31
	1.3 Proiezioni della popolazione nelle città metropolitane	62
	1.4 La popolazione scolastica	70
	1.5 Le persone e il lavoro	78
	1.6 Gli utenti dei servizi	92
CAPITOLO 2	I LUOGHI	127
	<i>Saggio introduttivo di Graziano Delrio</i>	130
	2.1. Le strutture sanitarie	134
	2.2 Le strutture educative	149
	2.3 Le infrastrutture per la mobilità	168
	2.4 I servizi e il tempo ricreativo	172
	2.5 Le abitazioni	183
	2.6 Parchi e aree naturali protette	189
CAPITOLO 3	IL POTERE	193
	<i>Saggio introduttivo di Luciano Vandelli</i>	196
	3.1 La ricchezza delle città	200
	3.2 Una nuova politica metropolitana	208
	3.3 La Pubblica Amministrazione metropolitana: un profilo	222
	3.4 I confini dei poteri nelle città metropolitane	230
	3.5 Partecipazione dei cittadini e conflitti metropolitani	249
CAPITOLO 4	L'AMBIENTE	253
	<i>Saggio introduttivo di Paolo Pileri</i>	256
	4.1 I rifiuti urbani	264
	4.2 L'energia	274
	4.3 Il suolo	279
	4.4 La qualità dell'aria	293
CAPITOLO 5	LE CITTÀ METROPOLITANE VISTE DAI CITTADINI: UN'INDAGINE	299
	5.1 La percezione del processo di costruzione delle città metropolitane	303
	5.2 Il rischio di un processo poco compreso e partecipato	304
	5.3 Tra speranza, ineluttabilità e paura dell'ennesimo pasticcio italiano	306
	5.4 Le attese rispetto alla costituzione delle aree metropolitane	310
	5.5 Speranze e poche certezze	316



² ANCI Cittalia Le città metropolitane. Rapporto 2013. Il rapporto, nei 5 capitoli, si sofferma sui dati relativi a Genova, Torino, Milano, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari e Reggio Calabria.

Verso la città metropolitana : Genova



I siti web del comune e della provincia di Genova sono parchi nel fornire specifiche informazioni sul processo di costituzione della città metropolitana. Il sito costruito appositamente dopo le decisioni governative del 2012 si è ovviamente arrestato dopo la decisione della Corte Costituzionale n. 220 del 2013.

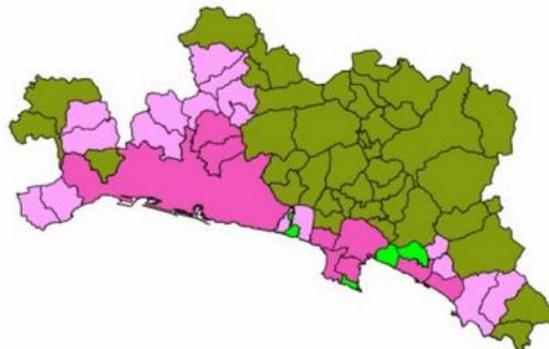
Tuttavia va ricordato che la Regione Liguria, con la Legge Regionale 22 luglio 1991 n.12, ha indicato la "Delimitazione dell'area metropolitana genovese" in attuazione all'articolo 17 comma 2 della Legge 8 giugno 1990, n.142. Tale indicazione è relativa a Genova e a ben 39 comuni.

Entro questo quadro la Provincia di Genova ha proposto - il 2 gennaio 2013 - un significativo studio : *Proposta per l'assetto del territorio della Città Metropolitana di Genova.*

Inoltre il progetto di città metropolitana può contare su un sito web³ animato - quotidianamente - da Sonia Zarino (architetto e urbanista) che consente la consultazione di una notevole serie di materiali principalmente dedicati alla Liguria, ma non solo. Di rilievo, tra i contenuti, la specifica attenzione alle attese dei comuni di minori dimensioni rispetto al complesso comune capoluogo / metropolitano.

Il caso della Provincia di Genova

I Comuni in verde chiaro e verde scuro sono quelli che in base al disegno di legge dovrebbero dar vita alle Unioni.



³ www.areametropolitanagenova.blogspot.it.



L' 8 novembre 2013 presso IRES Piemonte si è realizzato un' ulteriore passaggio di riflessione verso la realizzazione del **terzo piano strategico di Torino Metropoli 2025**.

I materiali presentati in quella occasione - preceduti a luglio 2013 da un'agile pubblicazione⁵ - consentono di apprezzare la decisa volontà di operare verso dinamiche di cooperazione tra i comuni (38) del territorio individuato - anche in anni ormai lontani - come *area metropolitana*.



Figura 1 Mappa dei 38 comuni coinvolti nel progetto di mappatura.

Temi del percorso 2014

- Promozione di un approccio di cooperazione nelle trasformazioni del territorio.
- Sistema di perequazione territoriale.
- Politiche di gestione delle aree industriali e terziarie.
- Sistema integrato di mobilità.
- Gestione del territorio e delle risorse ambientali e paesaggistiche.
- Agricoltura sostenibile: filiera corta e tutela del paesaggio.
- Poli del turismo metropolitano.
- Aree commerciali.
- Promozione della qualità urbana.
- Identità e poli metropolitani.

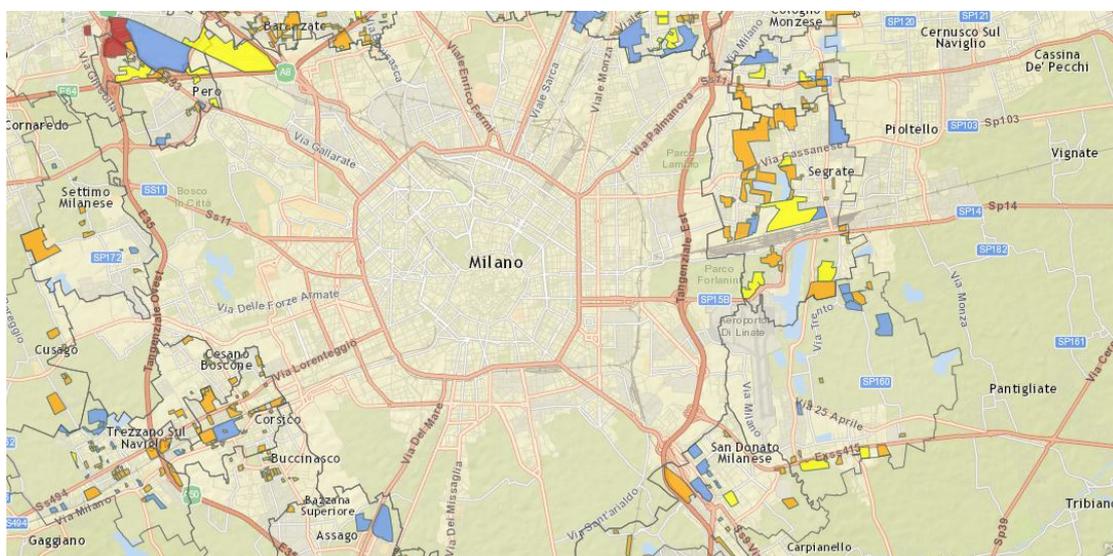
Da notare che il Progetto di ricerca è realizzato entro il percorso City Regions (www.city-regions.eu).

⁴ www.torinostrategica.it / www.ires.piemonte.it.

⁵ Associazione Torino Strategica *Mappatura delle trasformazioni metropolitane*.

Il sito dedicato dal Comune di Milano alla dimensione e realizzazione della città metropolitana è particolarmente ricco di informazioni e materiali, anche in chiara proiezione europea e in internazionale.

Di notevole interesse è anche la collaborazione - pluriennale e strutturata - con il Centro Studi PIM.



Nel sito del PIM si legge questo testo, proposto a febbraio 2014:

“Nella prospettiva di definire, prima ancora che istituire, la Città Metropolitana, si pone il tema delle conoscenze utili per la sua pianificazione non solo territoriale e, insieme l'opportunità di condividerle a tutti i livelli: quasi una sorta di **“Osservatorio partecipato delle trasformazioni della regione urbana milanese”**. In questa prospettiva, all'inizio del 2011 l'Ordine degli Architetti della Provincia di Milano e il Centro Studi PIM hanno condiviso l'idea di una prima sperimentazione in cui far convergere i dati già elaborati dai due enti - la documentazione della sezione "Milano che cambia" dell'Ordine e il SIT "Grandi progetti" di PIM. E' stato così organizzato un gruppo di lavoro impegnato ad approfondire i contenuti già disponibili attraverso la consultazione di diverse ulteriori fonti. Ne è scaturita una prima Mappa che rappresenta le aree oggetto di trasformazione di Milano e dei Comuni delle Province di Milano e di Monza e Brianza. Nel dicembre 2012, allargando il gruppo di lavoro alla sezione E-Mapping di ANCE Assimpredil, si è avviata una nuova fase di lavoro, attraverso cui ci si è proposti di effettuare un'azione di approfondimento, verifica e sperimentazione riguardo i 23 Comuni della prima cintura dell'area metropolitana milanese (Arese, Assago, Baranzate, Bollate, Bresso, Buccinasco, Cesano Boscone, Cologno Monzese, Cormano, Corsico, Cusago, Novate Milanese, Opera, Pero, Peschiera Borromeo, Rho, Rozzano, San Donato Milanese, Segrate, Sesto San Giovanni, Settimo Milanese, Trezzano sul Naviglio, Vimodrone). Da questo lavoro è nata la mappa che vedete qui sopra pubblicata, in cui è possibile muoversi e visualizzare le singole aree in trasformazione e in programmazione, distinguendo quattro diversi gradi di consistenza della trasformazione stessa: aree potenzialmente trasformabili (aziende in dismissione, terreni resi disponibili..) con previsioni di piano, con strumento attuativo approvato, aree in cantiere ovvero già in trasformazione. Cliccando su ogni area si apre una specifica finestra di dettaglio che evidenzia alcuni dati significativi (localizzazione, ambiti tematici di interesse, funzioni principali, SLP totali, etc.). La totalità delle informazioni accolte è riassunta in schede .pdf che illustrano anche le caratteristiche del contesto interno ed esterno al sito”.

⁶ www.milanocittametropolitana.org / www.pim.mi.it.

Città dal profilo unico, riconosciuta come *città metropolitana* dallo Statuto della Regione Veneto⁷ riformulato nel 2012 con un lungo processo in ambito di Consiglio, ha istituito apposite e dedicate commissioni consiliari sia al Comune sia in Provincia e può contare su alcuni singolari spazi di riflessione e produzione culturale sia nel capoluogo (Fondazione Venezia 2000⁸ ; Fondazione Gianni Pellicani) sia nelle autonomie funzionali (lo IUAV⁹ e il progetto *Oltre il Pil*¹⁰ promosso - in primo luogo - dalla Camera di Commercio territoriale d'intesa con Unioncamere Veneto e la Regione) sia nell'ambito territoriale (iniziativa "Di dove sei?" promosso dalle ACLI di Mirano¹¹ con una folta dinamica di cooperazioni).

Se a questo si salda un importante studio dell'OECD¹² - ora in via di ulteriore aggiornamento - qualche iniziativa anche singolare nelle forme scelte¹³ e il dibattito pluriennale sull'integrazione delle provincie di Venezia, Padova e Treviso (progetto PA - TRE - VE) si coglie la sfida davvero originale di realizzare la città metropolitana in un'area *naturalmente* policentrica¹⁴ e quasi sempre aliena ai tentativi di rigido coordinamento verticale.

A conferma di questa sintetica valutazione è anche il pregevole ultimo prodotto editoriale, presentato dalla Provincia di Venezia il 14 marzo 2014....



.... Che oltre ad una serie di interviste, analisi e studi contiene una sezione dedicata al ruolo attivo degli amministratori dei comuni del territorio... Sezione non casualmente introdotta dalla formula beneaugurante "work in progress".

⁷ Articolo 1 Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n.1.

⁸ Utilissimi i Quaderni realizzati dalla Fondazione tra il 2009 e il 2013 : www.fondazioneveneziam2000.org.

⁹ Si veda, ad esempio, *On Mobility 2*. Riconcettualizzazioni della mobilità nella città diffusa. Marsilio 2012.

¹⁰ www.oltreilpil.it.

¹¹ www.villaggioliquido.wordpress.it. Utili anche, per un confronto, www.eddyburg.it e www.opzionezero.org.

¹² OECD Territorial Reviews. Rapporto su Venezia Città - Regione. Marsilio 2010.

¹³ Progetto Promenade. Ricerca artistica sul territorio metropolitano ispirata alla saggezza dell'artista e viaggiatore Tiziano Terzani e realizzata nel 2012 dagli artisti di *Lavanderia Nordest*.

¹⁴ Patrizia Messina *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*. Comunicazione al XXVII Convegno della Società Italiana di Scienze Politiche, Firenze 12 - 14 settembre 2013; L. Fregolent, M. Fantin, L. Ranzato (2012), «La città continua del Veneto centrale», in M. Fantin, M. Morandi, M. Piazzini, L. Ranzato (a cura di), *La città fuori dalla città*, INU edizioni, Roma, pp. 12-47.

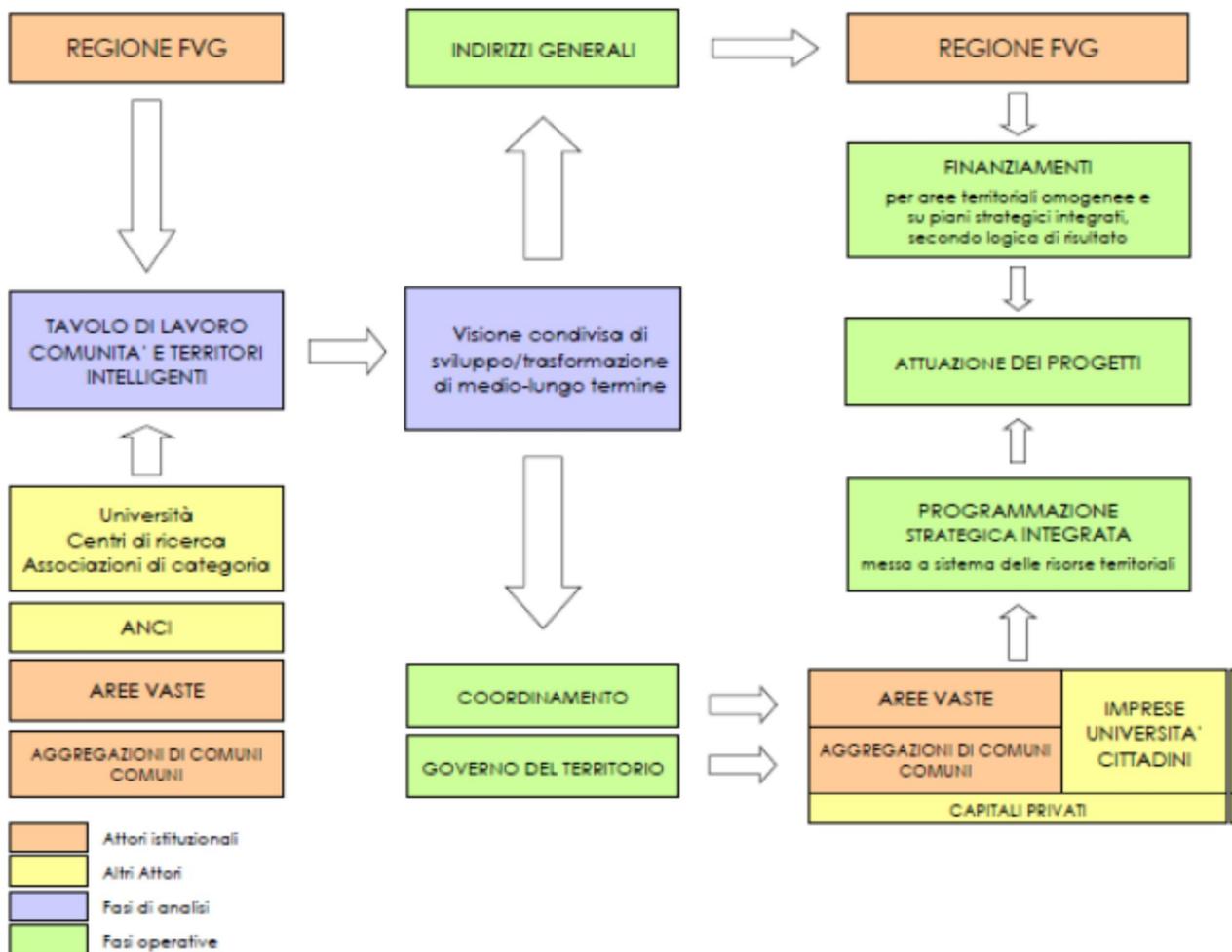
Verso la città metropolitana: Trieste

La possibilità che anche Trieste, città decisamente atipica per note ragioni di tipo storico e geopolitico, assuma il profilo istituzionale di città metropolitana non ha particolare eco nella rete web e anche nei portali istituzionali di comune e provincia.¹⁵

Tuttavia l'ipotesi va inserita in due documenti, differenti ma complementari, proposti all'attenzione nei mesi scorsi.

Il primo è il ventaglio di orientamenti *Linee guida per il riordino del sistema Regione – Autonomie locali del Friuli Venezia Giulia*¹⁶ pubblicato il 25 ottobre 2013 che prevede anche un rilevante cronogramma di riforme per via legislativa per i primi 9 mesi del 2014.

Il secondo è contenuto in una pubblicazione di grande interesse¹⁷ predisposta dall'ANCI regionale. Nel volume troviamo, oltre a molteplici piste di ricerca e possibile benchmarking, troviamo anche questo schema:



Modello del sistema di governance delle Comunità e dei Territori Intelligenti per il FVG

¹⁵ Per numero di comuni è la più ridotta in Italia. Va tuttavia segnalata la recente approvazione - da parte della Giunta Provinciale - degli Indirizzi per la stesura delle linee guida di pianificazione dell'Area Vasta della Provincia (16 gennaio 2014, Deliberazione n.7).

¹⁶ www.regione.fvg.it.

¹⁷ Friuli Venezia Giulia: verso gli Smart Land. Come costruire ambiti territoriali "intelligenti" (30 ottobre 2013).



LABORATORIO URBANO
Centro di documentazione
ricerca e proposta sulle città

Nell' invito qui riprodotto c'è l'intera originalità di un approccio pluriennale e partecipativo al tema:

Processo partecipativo ed *Electronic Town Meeting*

**LO STATUTO PER LA CONVIVENZA E LA DEMOCRAZIA PARTECIPATIVA E DELIBERATIVA
NELLA CITTÀ METROPOLITANA DI BOLOGNA**



QUESTO E' UN INVITO SPECIALE

ELECTRONIC TOWN MEETING

SABATO 12 APRILE 2014, ORE 9.30 - 18

Salone del Podestà di Palazzo Re Enzo in Piazza Nettuno a Bologna

**Confronto cittadino e votazione degli indirizzi per lo Statuto
della Città Metropolitana da presentare al Comune di Bologna
e agli organismi competenti**

Sarà offerto un buffet

**Per iscriversi, scaricare la scheda da www.bolognametropolitana.org
o da www.laboratoriourbano.info e inviarla compilata a
staff@bolognametropolitana.org o telefonare tra le 9 e le 20 ai numeri
051 23.76.77 - 380 148.57.02 - 333 747.82.51 - 339 293.71.75**

Promosso dai partner del progetto

Agire politicamente, Agorà dei mondi, Antartide, CandidaMente, Centro studi Nazione Italia, Codacons Emilia-Romagna, Comitati Dossetti, Consiglio provinciale degli Stranieri, COSPE, Esse non Esse, FNP CISL Bo, Forum del Terzo settore, Istituto de Gasperi, ISREBO, Laboratorio Urbano, Legambiente, Orlando, Salviamo la Costituzione, Scuola di Città, SPI-CGIL BO, Via Emilia a Colori. Comune di Bologna, Associazione Valle dell'Idice, Comunità montana dell'Appennino bolognese, Unione di Comuni Terre di Pianura, Unione di comuni Valle del Samoggia, Unione Reno-Galliera.

Con il sostegno della Legge regionale N. 3/2010 della Regione Emilia Romagna



Il Comune si avvale di una attiva Commissione consiliare, guidata da Valdo Spini, che segue / sollecita con molta attenzione l'evoluzione legislativa verso la costituzione effettiva delle città metropolitane. Il 6 febbraio scorso, non casualmente, la città ha poi ospitato il convegno di Confindustria sul tema delle città metropolitane, convegno utilizzato anche come monito a non moltiplicare le città stesse per non disperdere i finanziamenti europei 2014 2020.¹⁸

Molto attenta è anche la Provincia che, ereditando anche la progettazione di area vasta sperimentata a partire dal 2007, ha impostato la raccolta della documentazione relativa alla città metropolitana¹⁹ con questa chiara impostazione (grafica e programmatica, con forte determinazione di cooperazione tra le molte amministrazioni comunali e territoriali interessate) :



Provincia di Firenze

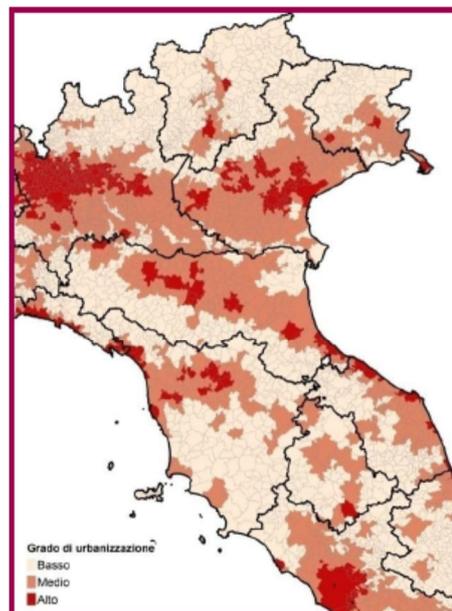
met

News dalle Pubbliche Amministrazioni della Toscana centrale

Area Fiorentina | Chianti | Empolese Valdelsa | Mugello | Piana | Val di Sieve | Valdarno | Prato | Pistoia

Cerca:

Di rilievo anche la sistematica attenzione dedicata al tema dalle ricercatrici dell'IRPET. Sabrina Iommi è intervenuta più volte, tra gennaio e febbraio 2014, sul tema delle relazioni tra riordino amministrativo delle realtà municipali e corretta individuazione delle città metropolitane. Qualche mese prima IRPET (Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana) era intervenuto, con Chiara Agnoletti, al convegno organizzato da INU Toscana a Livorno il 13 dicembre 2013 dedicato a *Riqualificare la città diffusa*. Ecco una delle slide presentate :



Grado di urbanizzazione

E' definito in funzione della **densità abitativa** e della appartenenza dell'unità locale a sistemi territoriali con un **ammontare di popolazione che raggiunge una certa massa critica**.

In Italia: **il 47% vive in aree ad alta urbanizzazione** (densità > 500 ab per km² e una pop complessiva > di 50 mila abitanti; coprono il solo 7% della sup territoriale);

-il 39% della popolazione vive in aree a medio grado di urbanizzazione (densità > 100 abitanti per km² e un ammontare di pop > alle 50 mila unità; corrispondono al 33% del territorio)

-la quota rimanente (il 15%) vive nel resto del territorio, che costituisce il 60% della superficie nazionale e che corrisponde ad aree a basso livello di urbanizzazione.

Le Regioni più polarizzate: Campania, seguita da Liguria, Lombardia e Lazio.

Le regioni policentriche, coerentemente alle attese, risultano meno polarizzate e si distinguono per una quota maggiore di pop che vive nelle aree a medio livello di urbanizzazione.

¹⁸ Sull'argomento si legga la seguente nota pubblicata nel sito dell'ANCI il 17 marzo 2014 : "“Rivedere l'attuale impostazione data al PON sulle Città metropolitane, che rischia di generare progettualità poco coordinate fra loro e, conseguentemente, non esprimere tutte le potenzialità insite nel Programma”. Con questo obiettivo il presidente dell'ANCI e il coordinatore ANCI delle Città metropolitane, Piero Fassino e Giorgio Orsoni, hanno chiesto un incontro urgente al sottosegretario alla presidenza del Consiglio, Graziano Delrio.

¹⁹ www.met.provincia.fi.it

Sul tema, considerata la critica situazione finanziaria dell'amministrazione municipale capitolina, è forse utile ri - considerare con attenzione quanto proposto nel quadriennio 2009 / 2012 dall'amministrazione provinciale guidata da Nicola Zingaretti che ora è alla guida della Regione Lazio. Ovvero: valutazione aperta.....delle sinergie istituzionali in una realtà territoriale di fatto - e da decenni - già metropolitana, ma con *evidenti dinamiche territoriali da ripensare*.



Un territorio organizzato

“Il territorio metropolitano di Roma ha visto affermarsi negli anni un progressivo processo di periferizzazione, una condizione nella quale è evidente il crescente squilibrio tra un centro che ospita funzioni economiche, culturali, sanitarie, strategiche e un'ampia periferia nella quale all'aumento costante della popolazione residente non riesce a corrispondere uno sviluppo di occasioni di impresa e di lavoro, un'adeguata distribuzione di servizi e funzioni per la popolazione e le imprese.

Ne risentono la qualità della vita dei cittadini (sia di chi vive nella Capitale, sia di chi risiede nel più piccolo dei comuni) e la capacità competitiva di un territorio squilibrato al suo interno e debole verso l'esterno perché privo di un disegno coerente e organico del suo sistema infrastrutturale e dei trasporti, delle sue articolate specializzazioni economiche, delle sue politiche agricole e ambientali, della localizzazione delle sue funzioni strategiche.

Per questi motivi, l'esigenza di una riorganizzazione funzionale del territorio metropolitano verso la costruzione di una città metropolitana è uno degli obiettivi centrali del Progetto Strategico.

Questo obiettivo si traduce nella necessità di: a) bloccare le tendenze spontanee ancora presenti del processo di periferizzazione; b) rafforzare programmaticamente il processo di metropolizzazione dell'area mettendo in atto tutte quelle azioni capaci di invertire l'attuale tendenza alla centralizzazione delle funzioni forti e alla fuoriuscita delle funzioni residenziali e delle funzioni scomode”.

Opportuno, in questo caso specifico, osservare con attenzione quanto il Comune ha fatto per inserire il pensiero sulla città metropolitana entro programmi europei - alcuni ora conclusi ma da riavviare nell'ambito dell'agenda europea per la città²⁰ - attivandosi anche come comune capofila:



Rete tematica CTUR

Cruise Traffic and Urban Regeneration of City port heritage (*Traffico Crocieristico e Rigenerazione del patrimonio urbano portuale*)

La rete tematica CTUR, cui la città di Napoli ha partecipato in qualità di capofila, si concentra principalmente su tre punti: traffico crocieristico, recupero del patrimonio edilizio urbano-portuale e porto come importanti elementi di comune interesse delle città di mare per sviluppare / rafforzare il settore del turismo urbano. CTUR ha dato la possibilità ai partner di analizzare e sviluppare la tendenza comune delle città portuali nel proporre la "Città-Porto" come area di intervento. Il progetto aderisce all'asse tematico 2 del Programma URBACT II: "Città attrattive e coese" (tema 2.1 Sviluppo integrato delle aree svantaggiate e a rischio), è stato approvato il 19 gennaio 2009 e si è concluso il 19 ottobre 2011.

<http://urbact.eu/en/projects/port-cities/ctur/>



Rete tematica HerO

Heritage as Opportunity (*Patrimonio come opportunità*)

La **rete tematica HerO**, cui la città di Napoli ha partecipato in qualità di partner, (città capofila Regensburg - Germania) mira a sviluppare strategie di gestione integrate e buone pratiche innovative, riguardo metodi, strumenti, politiche e piani d'azione per favorire il giusto equilibrio tra la conservazione del patrimonio dei centri storici urbani e il loro sviluppo socioeconomico a lungo termine per aumentare l'attrattività e la competitività delle aree della città antica.

Il progetto, che ha avuto particolare attenzione da parte della Commissione Europea (Fast Track Label), è stato approvato il 21 Novembre 2008 e si è concluso il 21 maggio 2011.

<http://urbact.eu/en/projects/cultural-heritage-city-development/hero/>



La **Rete Tematica USEAct**, cui la città di Napoli partecipa in qualità di capofila mira, attraverso l'attività di rete tematica e di scambio di esperienze e conoscenze, alla individuazione di azioni integrate per una pianificazione urbana capace di portare allo sviluppo di nuove opportunità insediative adatte a persone e imprese, basato sull'uso dell'esistente, senza consumo di nuovo suolo e utilizzando tecnologie innovative sostenibili in campo edilizio.

²⁰ www.urbact.eu/useact.

Inserito entro l'ampia progettazione per aree vaste della Regione Puglia il cammino è già avviato da alcuni anni e comprende la sistematica collaborazione tra capoluogo e comuni cointeressati:

The screenshot shows the website interface for 'METROPOLI TERRA DI BARI'. At the top left is the logo 'BA2015 METROPOLI TERRA DI BARI'. Below it is a navigation bar with tabs: Territorio, Ambiente, Trasporti, Coesione, Popolazione, Capitale Culturale, Conoscenze, Economia, Internazionalizzazione. On the right, there is a login area with fields for 'Nome utente', a password field, and buttons for 'Ricordami' and 'Accesso'. Below the navigation bar, the main content area features a large graphic with the text 'PIANO STRATEGICO' on the left and 'LA NUOVA BROCHURE DEI PROGETTI STRATEGICI' on the right. A central graphic shows a globe with various icons. To the right of the main content is a vertical list of municipalities: Acquaviva delle Fonti, Adelfia, Bari, Binetto, Bitetto, Bitonto, Bitritto, Capurso, Casamassima, Cassano delle Murge, Cellamare, Conversano, Corato, Gioia del Colle, Giovinazzo, Grumo Appula, Modugno, Mola di Bari, Molfetta, Noicattaro, Palo del Colle, Polignano a Mare, Rutigliano, Ruvo di Puglia, Sanmichele di Bari, Sannicandro, Terlizzi, Toritto, Triggiano. On the far right, there is a search bar and a list of navigation links: Home, Cos'è il Piano Strategico, Il Piano Strategico, Organi del Piano, Staff BA2015, Comuni, Partenariato, Governance, Reti, Link, Stampa, Contatti, Mappatura progetti, Faq, I Progetti.

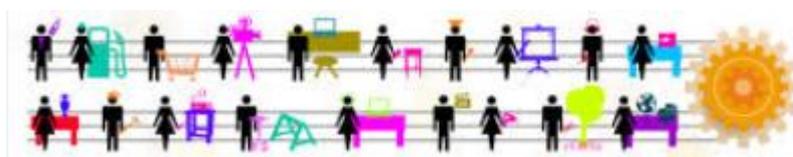
“Tra le innovazioni più rilevanti che possono riscontrarsi nell’esperienza del Piano Strategico MTB rispetto alle altre esperienze nazionali e internazionali di Pianificazione vi è certamente:

- la modalità di **esercizio di voto** scelta all’interno del Consiglio Metropolitan dei Sindaci (*un Comune, un Voto*) che predilige il principio di equi ordinazione piuttosto che quello del peso territoriale, demografico e/o di rango;

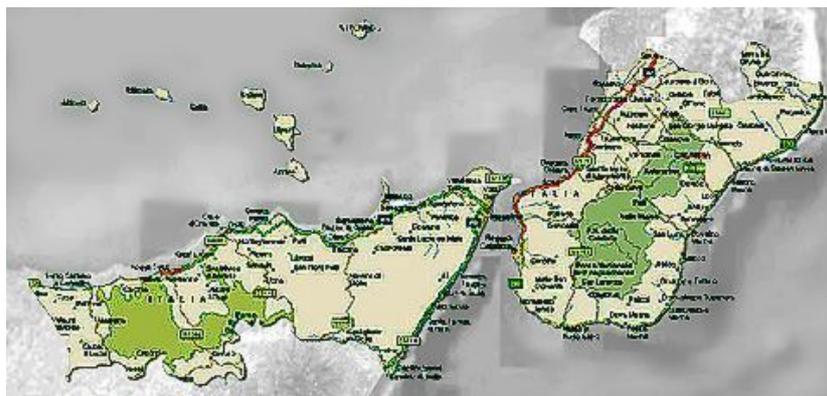
- l’istituzionalizzazione nel processo organizzativo dell’**Assemblea dei Tecnici/Dirigenti** dei 31 Comuni che assume una funzione importante di coinvolgimento diretto della classe amministrativa nei processi di innovazione nonché di veicolo di notizie e aggiornamenti presso gli Enti Locali;

- l’**allineamento degli orizzonti del Piano alla programmazione comunitaria 2007-2013**, tracciando così una linea di coerenza tra MTB e gli organi sovra-ordinati (UE, Stato, Regione) e massimizzando le opportunità finanziarie per la realizzazione del Piano;

- l’ideazione di uno **Staff di Ricerca, Sviluppo e Comunicazione permanente** con funzioni di ricerca, ideazione, progettazione, sviluppo, comunicazione, gestione dei processi partenariali e di supporto a quelli amministrativi e tecnico-politico-decisionali”.



²¹ www.ba2015.it / www.sistema.puglia.it.



L' 11 marzo 2014 l'Assemblea Regionale Siciliana ha approvato il disegno di legge relativo a Istituzione dei liberi Consorzi comunali e delle Città metropolitane. Nell'articolato si trovano anche queste disposizioni:

Capo II - Articolo 7

Il presente capo disciplina la costituzione delle Città metropolitane di **Palermo, Catania e Messina**.

In sede di prima applicazione della presente legge, ai fini del procedimento di cui all'articolo 9, il territorio delle città metropolitane coincide con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione Sicilia 10 agosto 1995 pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della regione siciliana 21 ottobre 1995 n.54.

Articolo 8

Organi delle città metropolitane.

Articolo 9

Norme per il distacco e l'adesione dei comuni alle città metropolitane.

Articolo 10

Funzioni dei Liberi Consorzi e delle Città Metropolitane.

Articolo 11

Soppressione di enti.

Capo III Norme transitorie e finali - Articoli 12 e 13

Articolo 14

La Regione, d'intesa con la Città metropolitana di Messina, favorisce la stipula di appositi accordi con lo Stato, la Regione Calabria e la Città metropolitana di Reggio Calabria, al fine di consentire ai cittadini residenti nelle due città metropolitane di usufruire dei servizi secondo criteri di prossimità.

²² Il 15 Ottobre 2012 si è insediata la **Commissione Straordinaria del Comune di Reggio Calabria** (ex articolo 143 del Decreto Legislativo 267/2000). **Dal 14 ottobre 2013 il coordinatore della Commissione Straordinaria è il Prefetto Gaetano CHIUSOLO.**

In attesa della conclusione di complessi processi di riordino delle istituzioni amministrative locali²³ può essere utile accogliere anche questo *manifesto grafico*, sicuramente attento²⁴ anche all'istituzione della città metropolitana a Cagliari:

MANIFESTO DI SARDARCH

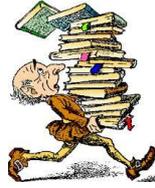
Turigo, Cabaret Voltaire, 25 Agosto 2009

Noi crediamo nella sinergia tra **RICERCA** e **PROGETTO** al fine di stimolare una nuova lettura del **TERRITORIO** e della città'.
Proponiamo lo **SVILUPPO** della **COMUNITA'** contro l'individualismo imperante attraverso la promozione della **CONOSCENZA**. Partecipazione e **COMUNICAZIONE** sono i nostri strumenti privilegiati per accendere il dibattito collettivo. Crediamo nella **INTERAZIONE** delle **RETI** esistenti prevedendo nuovi **SCENARI** di relazione. Poniamo i fenomeni **CONTEMPORANEI** come elementi chiave per la comprensione della società'. Ci interessa il **CONTESTO** in cui viviamo e siamo consapevoli del carattere **TEMPORANEO** delle nostre azioni. Ci poniamo sul filo di congiunzione tra fenomeni di **SCALA** globale e locale, affrontando la **COMPLESSITA'** della realtà senza cadere in comode semplificazioni. Non ci spaventa la **TRASFORMAZIONE** reversibile del territorio promuovendo la riattivazione dei tessuti urbani e il riuso consapevole delle **RISORSE**. Operiamo pianificando **STRATEGIE** volte alla **SOSTENIBILITA'** delle scelte progettuali, riconoscendo all'**AMBIENTE**, in tutte le sue forme, la sua importanza strategica. Osserviamo le mutazioni delle differenti **URBANITA'** contemporanee ricercando un equilibrato rapporto con la **DENSITA'**. Noi esaltiamo la **BELLEZZA** come risorsa da cui attingere e rafforzare la nostra **IDENTITA'**. Affermiamo che l'architettura ha un valore **POLITICO** e crediamo che debba riscoprirne la sua dimensione **ETICA**. Crediamo nell'**ARCHITETTURA** come strumento capace di ridurre squilibri sociali e aumentare la qualità della vita.



²³ Il 6 maggio 2012, con referendum regionale, gli elettori hanno chiesto l'abolizione delle provincie. Il Consiglio regionale non ha terminato l'iter del relativo processo legislativo. Le elezioni regionali che hanno rinnovato Giunta e Consiglio Regionale si sono svolte il 16 febbraio 2014.

²⁴ Nel blog di Sardarch (www.sardarch.it) un testo sull'argomento in data 22 novembre 2013.



Letture

Comuni e identità della città metropolitana²⁵

“In tutte le sperimentazioni in atto nelle varie realtà europee si possono individuare alcuni dei principali fattori che hanno consentito il rafforzamento del processo di *metropolizzazione* e la costituzione di un livello di governo di scala sovra comunale.

Tra questi, in primo luogo, la capacità dei governi locali e dei vari soggetti coinvolti di costruire *l'identità metropolitana* e di promuovere una visione condivisa e partecipata del futuro del territorio.

L'obiettivo di delineare la *vision* della cosiddetta *area vasta* costituisce uno dei punti di forza di un governo in grado di aggregare e sostenere processi di partecipazione, discussione, ascolto con le comunità locali e i cittadini, assunti come soggetti attivi, non più solo per la legittimazione dell'equità delle scelte, quanto per il contributo alla costruzione degli scenari che orienteranno le scelte.(...)

Ciò che si rende necessario per integrare l'azione del governo locale è la presenza di un progetto capace di renderne sinergiche le iniziative e promuovere una più ampia mobilitazione di reti di attori pubblici e privati che intervengono nel campo di azione di una politica pubblica.²⁶

In quest'ottica un altro fattore indiscusso di successo del governo metropolitano è la garanzia del principio di *democrazia ed efficienza*, che pone la questione di un corretto equilibrio fra le forme della rappresentanza democratica e la capacità e rapidità della assunzione delle decisioni.

L'elezione diretta dei membri delle istituzioni di governo metropolitano costituisce dunque un punto di forza per la sua legittimità e per il consenso sociale, perché la formalizzazione di accordi di cooperazione tra soggetti pubblici e privati, sulle scelte strategiche e sui progetti, può funzionare a patto che i soggetti pubblici promotori siano in grado di governarla, siano soggetti forti, autorevoli con un ruolo indiscusso di controllo e monitoraggio delle diverse fasi che garantiscono l'efficacia del processo. (...)

Dalle ricerche e dagli studi condotti sulle Unioni dei Comuni emerge un dato interessante. Il fenomeno è presente in quasi tutte le regioni italiane (tranne Liguria, Valle d'Aosta e Basilicata), in misura diversa nelle singole realtà territoriali. Ma il dato singolare è che la cooperazione intercomunale non è presente, se non in maniera poco significativa, nei territori provinciali in cui ricadono le 10 aree metropolitane previste dalla legge 142/1990 (con l'aggiunta di Reggio Calabria prevista dalla legge 42/90). (...)

Si può ipotizzare che l'assenza (o quasi) delle Unioni sia da ricercare in parte nel peso e nel ruolo della città centrale, in parte nelle resistenze dei vari soggetti (province e comuni di più grandi dimensioni) che hanno il timore che l'istituzione delle Unioni possa ridurre il loro ruolo politico e istituzionale.

Tuttavia è proprio dalla possibilità di sperimentare forme di cooperazione intercomunale in questi territori che si può costruire le basi per la costituzione di un reale governo dell'area vasta”

²⁵ Carmen Mariano "Il ruolo dei piccoli comuni nel processo di costruzione della identità metropolitana", in Planum, volume 2/12, n.25. Della stessa autrice si rinvia anche a *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*. Franco Angeli 2011; "Conflitti identitari e confini territoriali nella cooperazione intercomunale", in *Pratiche urbane e conflitti*, a cura di D. De Leo, Urbanistica Informazioni, pagine 20-21, vol. 244 / 2012; *Territori metropolitani e utopie*. Comunicazione al XXVIII Congresso nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, Salerno 24 - 26 ottobre 2013.

²⁶ P. Le Gales *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*. Il Mulino 2006.



Letture

Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale²⁷

“Il riordino territoriale avviato in nome della *spending review* costituisce una delle più importanti riforme istituzionali che meriterebbe di essere colta come un’occasione storica per ridisegnare la governance territoriale e sarebbe opportuno valutare quindi non solo in relazione alla riduzione della spesa pubblica, ma soprattutto in relazione all’innovazione istituzionale e al rilancio dello sviluppo di territori che si sono nel frattempo profondamente trasformati.

Restano certamente ancora alcuni nodi cruciali da sciogliere in questo ambito, a cominciare, in primo luogo, dalla ripartizione delle funzioni fra Regione e Città metropolitana per consentire un’efficace governo di area vasta; dai criteri di riordino territoriale che le Regioni dovranno darsi anche nella prospettiva dell’abolizione delle Province; dagli incentivi da dare ai piccoli Comuni per attivare strategie di associazionismo intercomunale, su basi funzionali, con l’obiettivo di entrare in rete con le aree metropolitane più dinamiche e meglio servite in una logica di complementarità, che vada oltre la tradizionale dicotomia città-campagna.

Sciogliere questi nodi consentirebbe di ridisegnare in modo coerente l’architettura istituzionale del Paese, anche nella prospettiva di una governance europea multilivello. In assenza di un macro-disegno condiviso di riforma istituzionale, i casi regionali di riforma istituzionale risultano di particolare interesse per rilevare la capacità dei territori di esprimere le istanze di cambiamento e la capacità delle istituzioni politiche di adeguarsi a queste nuove domande.

Pur con i limiti dettati dall’incertezza normativa ancora prevalente, possiamo concludere questo lavoro facendo tesoro di alcune evidenze empiriche ricavate dal caso studio del Veneto, con l’obiettivo di contribuire in modo costruttivo al dibattito sulle politiche di riordino territoriale, proponendo alcuni indicatori di valutazione della *sostenibilità istituzionale* che possono essere utili anche in altri contesti.

In concetto di sostenibilità istituzionale²⁸ qui utilizzato fa riferimento alla capacità che una istituzione ha di sopravvivere nel tempo senza erodere le risorse a sua disposizione, senza dover ricorrere continuamente al supporto esterno e svolgendo le funzioni a cui è preposta.

La sostenibilità istituzionale ha quindi a che fare con l’autonomia organizzativa e finanziaria, una leadership fortemente legittimata e spiccate capacità di apprendimento e adattamento. In questa accezione, quindi, la sostenibilità è una proprietà di una istituzione che prescinde dalle politiche di sviluppo sostenibile, ma che può caratterizzare qualunque tipo di istituzione: una università, un’impresa, un ospedale, un’agenzia della pubblica amministrazione (Stato apparato), un organo decisionale. Attraverso questa chiave di lettura è possibile valutare:

a) Il grado di congruenza/incongruenza degli ambiti di gestione e programmazione. **b)** La convergenza/divergenza fra gli ambiti territoriali. **c)** La continuità/discontinuità strategica e organizzativa”.

²⁷ Patrizia Messina *Enti intermedi, sviluppo locale e sostenibilità istituzionale: una chiave di lettura a partire dal caso del Veneto*. Comunicazione al XXVII Convegno della Società Italiana di Scienze Politiche, Firenze 12 - 14 settembre 2013; della stessa autrice si rinvia anche a *L’associazionismo intercomunale come forma di governo delle reti e strumento di sviluppo strategico del territorio*, in “Argomenti”, 36, 2012 pp.53-73; *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova University Press 2012 ; *Città o area metropolitana? Il caso del Veneto nel contesto europeo*, in “Economia e società regionale”, 1 /2013 pp. 46-63.

²⁸L. Lanzalaco *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di) *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Cleup 2009, pp. 177-190.



Letture

Cooperazione e coordinamento territoriale²⁹

“ Il nuovo quadro istituzionale che si sta delineando, con la presenza di due soli enti di primo livello (comuni e regioni) e di nuovi soggetti quali le città metropolitane e le unioni di comuni, dovrà offrire alla pianificazione territoriale, compresa quella di area vasta la cui necessità viene riconfermata, nuove opportunità per favorire scenari di coordinamento, cooperazione e concertazione basati sul principio della riduzione dei soggetti chiamati a decidere e della semplificazione degli strumenti e dei processi.

Nell'ipotesi che questo sia l'approdo della riforma, la pianificazione potrebbe articolarsi in:

a) Un unico livello di pianificazione urbanistica in capo ai comuni da esercitare in forma associata attraverso l'unione, con la formazione di un unico Piano Regolatore di tipo Strutturale valido per tutti i comuni, ed in forma individuale con l'approvazione da parte di ogni singola amministrazione comunale della parte operativa del Piano;

b) Un livello di pianificazione strategica attribuito alla Città metropolitana (espressione del comune capoluogo e delle unioni degli altri comuni), in grado di coniugare i temi dello sviluppo economico delle aree più dinamiche del paese con quelli della pianificazione urbanistica espressione degli strumenti urbanistici elaborati dai comuni e dalle unioni.

c) Un livello di coordinamento della pianificazione urbanistica strutturale dei comuni e delle unioni non ricompresi nelle città metropolitane, appartenenti ad una stessa provincia ovvero agli ambiti ottimali. Un coordinamento che rimane indispensabile e si sviluppa attraverso apposite conferenze territoriali, per assicurare coerenza tra le scelte di fondo dei diversi piani strutturali e che può essere esteso ai temi infrastrutturali e dei servizi sulla base delle leggi che le regioni dovranno emanare in materia. Al ruolo di coordinamento potrebbe essere affiancato un compito di supporto nella formazione dei piani delle unioni o dei comuni minori, sia a livello conoscitivo che di elaborazione tecnica;

d) Infine un livello di programmazione territoriale e legislazione che spetta alle regioni (sulla cui dimensione si dovrà aprire un approfondito dibattito) chiamate ad impegnarsi nella semplificazione e razionalizzazione dei propri strumenti di programmazione settoriale (spesso frammentati e lontani dalle esigenze del territorio) rivedendo i propri piani territoriali in una visione strategica e di sviluppo interregionale nonché di guida per la pianificazione interna alla regione.

Fondamentali saranno le scelte nella costituzione degli ambiti ottimali che dovranno rispondere alle effettive esigenze espresse dal territorio, così come la volontà di mettere ordine, attraverso un lavoro di forte coordinamento, nella legislazione urbanistica in conseguenza della auspicata riforma nazionale di principi sul governo del territorio”.

²⁹ Commissione *Cooperazione e coordinamento territoriale*. XXVIII Congresso nazionale Istituto Nazionale Urbanistica. Salerno, 24 - 26 ottobre 2013.



Letture

En attendant le città metropolitane³⁰

“La competizione economica internazionale si misura sempre più sulla capacità dei grandi centri urbani di essere motori di sviluppo e da tempo, i sistemi territoriali cresciuti attorno alle grandi realtà urbane hanno guadagnato terreno come attori economici globali. Diversi studi, da quelli della Banca Mondiale a quelli dell’Ocse, seppure con un grado di analisi opinabile, tendono ad evidenziare come oggi **una quarantina di città-regione rappresentino circa il 40% dell’economia mondiale**. Sul piano dell’innovazione e della produzione, la competitività degli stati, e quindi delle aree continentali, dipenderà sempre più dalle reti - formali e informali - delle grandi aree metropolitane e dalla loro tendenza a superare addirittura i confini statuali.

Il livello urbano, insomma, sembrerebbe reagire meglio del livello nazionale alle attuali sfide della globalizzazione. Guardando all’Europa le principali città-regione - al netto di Londra e Parigi - come Barcellona, Lione, Francoforte, Stoccarda, Amsterdam, Copenaghen, Stoccolma si sono, da tempo, avviate verso forme di governo metropolitano all’interno di un’architettura istituzionale nazionale. Non è un caso che per il prossimo periodo di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 la Commissione Europea - con la proposta di riserva regolamentare del 5% delle risorse FESR per le aree urbane - abbia dato grande enfasi al ruolo delle città nella gestione diretta delle risorse.

In Italia, invece, le città metropolitane pur avendo valenza costituzionale (vale ricordare che ad oggi non ne è stata formalmente istituita alcuna) **non esistono né come soggetti economico-territoriali né come soggetti politico-amministrativi**. Al contrario esistono come “realtà funzionali”, ovvero fluidi bacini di utenza per lo più intercomunali - si pensi alla mobilità per lavoro, istruzione, servizi sanitari, *leisure*, ecc. - senza alcuna delimitazione amministrativa rispetto a spazi territoriali conclusi. Ed è paradossale che proprio mentre buona parte delle economie europee avanzate si siano preparate per tempo ad avere città metropolitane pronte ad accogliere le nuove risorse economiche dei fondi comunitari, l’Italia rischia di ritrovarsi con realtà urbane inadeguate sia da un punto di vista istituzionale che amministrativo e per giunta al di fuori di una agenda urbana nazionale.(...)

L’Italia è un Repubblica fondata sui comuni e le sue città ne rappresentano una evoluzione storica, sociale, economica, politica, culturale; a differenza delle amministrazioni provinciali e regionali si tratta di soggetti nati dal basso, con popolazioni aventi un forte senso di identità che difficilmente si riconoscerebbero in una dimensione geo-amministrativa artefatta.

Prescindendo, quindi, dagli sviluppi che si avranno, il rischio è però che si perda di vista il principale obiettivo dell’istituzione e riconoscimento della città metropolitana che non può essere solo quello di istituire un nuovo ente locale in sostituzione delle province, bensì quello di trovare forme di governo intercomunale in grado di valorizzare e sostenere quei sistemi locali produttivi (siano essi finanziari, industriali, di servizio, ecc.) già esistenti e che vanno ben oltre qualsiasi reticolo istituzionale si pensi di costruire. Il riordino delle competenze e delle funzioni tra i diversi soggetti deve avere come orizzonte **la riduzione della spesa pubblica unitamente al miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro**, di recupero di efficienza e qualità nell’erogazione servizi, ma soprattutto partire dalla definizione di un’agenda nazionale per le aree urbane che ne deve rappresentare la necessaria impalcatura politica”.

³⁰ Walter Tortorella *En attendant le città metropolitane*. Articolo pubblicato in www.saperi.forumpa.it il 24 febbraio 2014. L’autore ha scritto, con Massimo Allulli, il volume *Città metropolitane. La lunga attesa* Marsilio 2014.



Il governo delle aree metropolitane in Europa³¹

“I criteri di individuazione delle aree metropolitane afferiscono a scelte di natura scientifica. Esiste certamente un dibattito al riguardo, ma i principi generali godono di ampia condivisione. Per contro, non esistono in Europa criteri univoci per individuare i territori che necessitano di un “governo metropolitano”. A dire il vero non esistono neppure criteri adottati univocamente a livello di singolo Paese. Il problema ha natura tecnico-politica e, nella gran parte dei casi, viene affrontato caso per caso.

Sicuramente una qualche forma di “governo metropolitano” (ovvero un assetto dei poteri istituzionali locali diversi dal comune) serve ed ha senso quando l’organizzazione amministrativa locale è palesemente inadeguata per il governo di un vasto aggregato a diffuso carattere urbano. In questi casi si può legittimamente porre la questione di un nuovo livello di governo che possa affrontare - offrendo adeguata rappresentazione di tutte le istanze locali - i problemi di una realtà territoriale oggettivamente più complessa delle altre intervenendo sullo sviluppo economico, sui flussi di merci e persone, sulla pianificazione territoriale di un vasto aggregato urbano.

Tuttavia la creazione di un tale livello di governo, la definizione dei suoi confini, dei suoi poteri, delle sue regole di funzionamento, non possono essere decisi a tavolino ed applicati con un atto deliberativo ma devono discendere dalla progressiva affermazione di un “sentimento metropolitano” che pervade i corpi sociali ed economici che la compongono. Dal centro del sistema politico amministrativo tali valori devono/possono essere riconosciuti e sostanzati. L’istituzione di un governo metropolitano è dunque l’atto formale che riconosce un processo sostanziale.

D’altra parte, nello scenario europeo, ogni assetto di governo metropolitano esistente è un *unicum* che discende da un impasto di ragioni storiche, di assetti amministrativi, di scelte condivise e maturate progressivamente. Raramente si è tentato di individuare ad applicare su contesti urbani selezionati su base demografica modelli di governo e criteri di funzionamento definiti a livello statale da applicare univocamente.

Nell’esperienza europea, i singoli Paesi non hanno mai inteso riorganizzare il proprio assetto amministrativo istituendo specifici “enti metropolitani” (come sembra invece accadere per le istituende “città metropolitane” di cui si dibatte oggi nel nostro Paese). Piuttosto sono stati assegnati status specifici a singoli territori (è il caso delle città-Länder tedesche o della comunità autonoma di Madrid) o si è riconosciuta la legittimazione di specifici territori ad associarsi per gestire assieme le problematiche di carattere metropolitano (è il caso di Barcellona o delle città francesi).

D’altra parte è evidente che il riconoscimento di uno status speciale perde la sua specialità se deciso dall’alto ed applicato univocamente in base a tecnicismi o opportunità politiche.

Ma qual è oggi il panorama europeo? Intanto c’è da dire che le esperienze in essere sono numericamente molto limitate e riguardano essenzialmente città molto grandi, spesso con un ruoli di capitali o *global cities*”.

³¹ CENSIS *Rileggere i territori per dare identità e governo all’area vasta. Il governo delle aree metropolitane in Europa*. Report di ricerca febbraio 2014.



Letture

Manifesto delle città metropolitane italiane³²

“La Città Metropolitana può e deve mettere in moto dei veri e propri strumenti di programmazione e pianificazione strategica, all’altezza delle migliori esperienze europee di questi decenni - Barcellona, Lione, Monaco, Stoccolma, Amsterdam - capaci di individuare risorse, tempi, soggetti e modalità attuative, valorizzando la progettualità locale e delineando una visione condivisa delle vocazioni e delle prospettive di sviluppo dei territori.

La Città Metropolitana dovrà essere innanzitutto un’occasione per modernizzare la Pubblica Amministrazione e rispondere con una struttura snella ed efficiente alle crescenti aspettative delle imprese e dei cittadini:

- a) Accorciando i tempi della decisione pubblica.
- b) Eliminando le sovrapposizioni di competenze.
- c) Riducendo il numero dei soggetti pubblici coinvolti nelle fasi di programmazione delle iniziative e nei procedimenti amministrativi.
- d) Raggiungendo maggiore efficienza tecnico-organizzativa, realizzando economie di scala nell’organizzazione dei servizi e delle risorse (umane, economiche e organizzative).
- e) Adottando per ciascuna funzione e servizio la scala territoriale più appropriata.

La Città Metropolitana dovrà essere un attore proattivo dello sviluppo economico e locale e realizzare interventi incisivi per la competitività del territorio e il sostegno alle imprese su temi strategici quali:

- Marketing territoriale e attrazione degli investimenti
- Realizzazione degli obiettivi di Agenda Digitale
- Accompagnamento alla localizzazione di nuove imprese
- Realizzazione di aree produttive e poli tecnologici attrezzati
- Politiche attive del lavoro, formazione e ricerca
- Valorizzazione di tutte le opportunità finanziarie collegate alle Politiche europee per la Ricerca, l’Innovazione, lo Sviluppo, la Coesione Territoriale e Sociale.

La creazione della Città Metropolitana costituisce una condizione essenziale per non perdere queste grandi opportunità e sviluppare una serie di iniziative in un’ottica di smart city e smart community, che rappresentano il futuro dell’organizzazione degli enti locali.

E’ dunque necessaria la costituzione delle Città Metropolitane non come sostituzione automatica delle Province, ma come livelli di governo capaci di nuova, innovativa governance e in grado di realizzare una reale integrazione dell’azione pubblica, dotate di funzioni e nuove risorse, differenziate a seconda dei diversi ordinamenti regionali e dei loro specifici caratteri territoriali.

Le Associazioni Industriali Metropolitane di Confindustria, anche alla luce dei principi di “partenariato rafforzato” previsti dal Codice di Condotta Europeo per il Partenariato, si impegnano affinché:

- Le Città Metropolitane diventino protagoniste di una nuova politica nazionale per le aree urbane.
- Si valorizzi la straordinaria ricchezza in termini di offerta rappresentata dalle diverse peculiarità delle Città Metropolitane italiane per lo sviluppo sostenibile del Paese. Ricchezza che, sulla traccia del modello collaborativo sviluppato dalla Rete delle Associazioni Industriali Metropolitane, occorre valorizzare in termini di complementarità, geografie funzionali e in un’ottica di competitività internazionale”.

³² Rete Associazioni Industriali Metropolitane *Manifesto delle città metropolitane italiane* - Firenze 6 febbraio 2014.



Letture

La città metropolitana serve anche al Terzo Settore³³

Esistono due città: una definita dai confini amministrativi, ed una definita dai flussi di pendolarismo, ovvero dalla geografia delle residenze e dei luoghi di lavoro degli utilizzatori dell'ambito urbano.

Il **frazionamento istituzionale** come lo conosciamo in Italia (ovvero l'immobilismo decisionale dovuto ai troppi enti coinvolti, spesso con diritto di veto) è frutto proprio della mancata coincidenza tra la città amministrativa e quella reale. Questa mancata sovrapposizione comporta una lunga serie di inefficienze che vanno dai tempi lunghi per l'approvazione di progetti infrastrutturali, all'incoerenza nell'uso dei suoli e nella protezione delle aree verdi, ad una inefficiente distribuzione dei costi per la gestione del territorio. In poche parole, lo spazio da gestire e le relazioni socio-economiche che vi risiedono sono continui, mentre i confini amministrativi sono delle fratture artificiali create dall'uomo che danno vita ad incomprensibili frizioni quando si tratta di mettere d'accordo diverse teste, spesso appartenenti a partiti diversi.

Il Disegno di Legge del Governo "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni" cerca di rimediare almeno parzialmente alla situazione istituendo le "**città metropolitane**", che in molti casi andrebbero a sostituire le vecchie amministrazioni provinciali. Le 10 città metropolitane già previste sarebbero Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Reggio Calabria, a cui potrebbero aggiungersi Trieste, Cagliari, Palermo, Messina, Catania, Varese-Monza, Verona-Vicenza, Treviso-Padova, Brescia, Bergamo e Salerno.

Non sono ancora chiare le competenze di questi nuovi enti. Certamente, però, saranno utili solo se non saranno un altro ente cui render conto, ma se ne sostituiranno altri (Province e Comuni minori in primis) e se riusciranno a rendere coerenti, all'interno di uno spazio omogeneo, le azioni di pianificazione del territorio e di programmazione economica. In poche parole, le città metropolitane saranno utili solo se riusciranno a far combaciare il perimetro della città amministrativa con quello della città reale.

Il Terzo Settore deve forse essere indifferente a questi moti di cambiamento nelle modalità di gestione del territorio? Non credo, ovviamente. E non solo perché il Terzo Settore vive il territorio ed a volte "lo lavora" (nel senso che lavora con le relazioni sociali che lo abitano), ma anche perché la costituzione delle città metropolitane può modificare le condizioni di contesto in cui si opera (si pensi solo agli enti pubblici clienti o alla geografia dei bacini di utenza per servizi di varia natura). E' un'intuizione che gli industriali hanno avuto e non è condivisibile l'indifferenza del non profit verso qualsiasi cosa accada che non sia direttamente ed esplicitamente legata alla sua produzione. Dopotutto, nel prossimo periodo di **programmazione regionale 2014-2020** centinaia di milioni di euro saranno dedicati alla qualità della vita nelle aree urbane, una caratteristica cui il Terzo Settore contribuisce direttamente con la produzione di servizi educativi, sociali, assistenziali, culturali. Contribuire alla costruzione dell'ente, la città metropolitana, che pure si troverà parzialmente a gestirli, può non essere un'azione di secondaria importanza".

³³ Post pubblicato il 24 febbraio 2014 su www.milanocittametropolitana.org a cura di Marco Percoco, economista del territorio, docente di valutazione delle politiche pubbliche presso l'Università Bocconi e curatore del blog vita.it dove cerca di riportare lo sviluppo locale al centro del dibattito pubblico.



Letture

Città metropolitane, ecco come trovarle³⁴

24

“La proposta che segue riprende sostanzialmente l’approccio sviluppato in un precedente articolo del 24 gennaio 2014 (qui in nota) secondo il quale la revisione dell’architettura del governo locale deve **partire dal livello più basso**, riadeguando cioè le unità territoriali elementari, i comuni, alle comunità contemporanee reali, approssimabili con i bacini del pendolarismo quotidiano (i Sistemi locali del lavoro di fonte Istat).La trasformazione comporterebbe il **passaggio dagli attuali 8mila a 686 comuni**: con una sola operazione si otterrebbe così l’adattamento del territorio reale con quello istituzionale, il raggiungimento di dimensioni operative adeguate, il superamento della necessità di un livello di governo intermedio come quello provinciale, la riduzione della frammentazione del processo decisionale e dei tempi connessi.

Partendo dalle stesse unità territoriali elementari e selezionando una serie di caratteristiche tipicamente urbane e metropolitane (dimensione demografica ed economica, qualità e varietà delle funzioni svolte, densità e contiguità dell’urbanizzato), si potrebbe quindi individuare con criteri più prettamente “scientifici” la **gerarchia dei diversi poli urbani**. La tabella 1 riporta la parte alta della gerarchia urbana italiana costruita con quei criteri. Le aree metropolitane vengono distinte in due gruppi, diversi per dimensione demografica (grandi e medi) e per ciascuna vengono illustrate alcune caratteristiche, riassunte poi in un indicatore sintetico di rango urbano, che “premia” solo poche polarità urbane situate nel Centro-Nord del paese. Di fatto, possono essere considerate realtà metropolitane solo quelle con valori elevati dell’indice sintetico di rango urbano (ad esempio, maggiore di 2).

Tabella 1 - La gerarchia urbana in Italia

Tipologia città	Classe dimensionale	Città (SLL o somma di SLL in caso di contiguità dell’urbanizzato*)	Presenza di funzioni urbane	Risultato economico	Indice di specializzazione in funzioni produttive	Indice di specializzazione in funzioni culturali	Indice sintetico di rango urbano
Grandi sistemi metropolitani	Pop. > 1milione	Area milanese*	ALTA	ALTO	1,2	1,3	2,95
		Roma	ALTA	ALTO	1,0	1,7	2,78
		Torino	ALTA	ALTO	1,4	1,3	2,37
		Area napoletana*	ALTA	BASSO	0,9	1,0	0,78
Medi sistemi metropolitani	Pop. 500mila-1milione	Bologna	ALTA	ALTO	1,3	1,2	3,34
		Genova	ALTA	ALTO	0,9	1,3	2,41
		Area fiorentina*	ALTA	ALTO	0,8	1,0	2,10
		Padova	ALTA	ALTO	1,0	1,2	1,86
		Venezia	ALTA	ALTO	0,9	0,8	1,51
		Verona	ALTA	ALTO	0,8	0,9	1,46
		Bari	ALTA	MEDIO	1,2	1,2	1,41
		Area bresciana*	MEDIA	ALTO	1,2	0,9	1,39
		Area catanese*	ALTA	MEDIO	1,0	1,0	1,01
		Area bergamasca*	MEDIA	ALTO	1,2	0,7	0,97
		Area palermitana*	ALTA	MEDIO	0,8	1,2	0,61

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat

³⁴ Sabrina Iommi *Città metropolitane, ecco come trovarle*. www.lavoce.info 25 febbraio 2014. Della stessa autrice *Quanto ci costa la frammentazione dei campanili* Lavoce.info 20 gennaio 2014 e anche *“Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini”*, IRPET 2013, Firenze e *“Governo locale e benessere dei cittadini: i costi evitabili della frammentazione”*, in Istituzioni del Federalismo, 2/ 2013 pp.617-642.