

urbanistica

# DOSSIER

## CITTÀ METROPOLITANE TERRITORI COMPETITIVI E PROGETTI DI RETE

a cura di  
**Francesco Sbeti**  
**Carmen Giannino**  
SEZIONI REGIONALI INU  
RAPPORTO DAL TERRITORIO

012

ISBN  
978-88-7603-161-8

Rivista  
monografica  
online

**INU**  
Edizioni

# FESTIVAL CITTÀ METROPOLITANE

Napoli,  
6-8 luglio 2017

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

festival  
città  
metropolitane

territorio competitivo  
progetti diretti  
Napoli,  
6-8 luglio 2017

## Credits

### **Soggetto ideatore**

Istituto Nazionale di Urbanistica

### **Soggetti Promotori**

Istituto Nazionale di Urbanistica, Città Metropolitana di Napoli, Autorità di Sistema Portuale del Tirreno Centrale, Associazione Omen

### **Partners istituzionali**

Regione Campania, Città Metropolitana di Napoli, Comune di Napoli, Comune di Pozzuoli, Università di Napoli, Federculture, Unioncamere, Camera di Commercio di Napoli, QVQC, ANAS, FS Sistemi Urbani, Unione Industriale di Napoli, SIU

### **Comitato d'onore**

Silvia Viviani, Luigi De Magistris, Vincenzo De Luca, Mario Rosario Lo Sasso, Pietro Spirito, Carlo De Vito, Francesca Moraci, Ennio Cascetta, Ivan Lo Bello, Andrea Cancellato, David Lebro, Francesco Tuccillo, Ambrogio Prezioso, Paolo Malara

### **Comitato scientifico nazionale**

Carlo Gasparrini, Andrea Arcidiacono, Luigi Pingitore, Piero Properzi, Francesco Sbeti, Luigi Fiorentino, Franco Pizzetti, Francesco Messineo, Bruno Discepolo, Amedeo Del Principe, Claudio Bocci, Alessandro Castagnaro, Carmen Giannino, Iginio Rossi, Maurizio Carta, Rosario Pavia, Francesco Musco, Mauro D'Incecco, Paolo Viola, Sauro Sorini, Michelangelo Russo, Marichela Sepe, Luana Di Lodovico, Giuseppe De Luca, Roberto Gerundo

### **Comitato scientifico regionale**

Francesco Domenico Moccia, Emanuela Coppola, Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino, Giuseppe Guida, Massimo Clemente, Antonio Acierno, Gilda Berruti, Romano Fistola, Maria Cerreta

### **Con il contributo scientifico di CRESME**

#### **Con il contributo dell'Osservatorio INU sulle città metropolitane**

- Silvia Viviani - Presidente INU
- CM Milano: Piero Nobile, Luca Imberti, Fortunato Pagano
- CM Torino: Gianfranco Fiora
- CM Genova: Andrea Pasetti
- CM Bologna: Sandra Vecchietti
- CM Bari: Carmelo Torre
- CM Venezia: Andrea Rumor, Francesco Sbeti, Laura Fregolent
- CM Firenze: Francesco Alberti, Chiara Agnoletti
- CM Napoli: F. D. Moccia, M. Sepe, E. Coppola
- CM Catania: P. La Greca

#### **Con l'adesione della Scuola di governo del territorio del Consorzio Promos Ricerche della Camera di Commercio**

#### **Addetto Stampa INU**

Andrea Scarchilli

#### **Media Partner**

ingenio\_informazione tecnica e progettuale

#### **Grafica e social diffusion**

PensandoMeridiano.com

#### **Segreteria INU**

Gabriella Seganti, Marzia Ponti

#### **InuEdizioni**

Monica Belli

**FESTIVAL  
CITTÀ  
METROPOLITANE**

**Napoli,  
6-8 luglio 2017**

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

**festival  
città  
metropolitane**

**territori competitivi  
progetti diretti**  
Napoli,  
6-8 luglio 2017

Ideato dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, il Festival promuove, racconta e accompagna la nascita e lo sviluppo delle città metropolitane italiane.

Il Festival è una concreta occasione per fare della Città Metropolitana laboratori sociali in grado di attivare territori capaci, reattivi, intorno a progetti e visioni.

Dopo la prima edizione (Reggio Calabria, 2015, nuove geografie per nuove città), l'INU dedica il Festival 2017 (Napoli 6-8 luglio 2017) alle capacità di traino delle CittàMetro per lo sviluppo del Paese tramite la pianificazione delle reti, nella dimensione euro-mediterranea; un confronto a più voci sui compiti metropolitani per la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture materiali e immateriali.

Dentro un quadro di sviluppo strategico del territorio metropolitano, le reti occupano un ruolo sempre più rilevante nella costruzione e nel consolidamento dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica. La costruzione di un telaio incrementale e integrato di infrastrutture della mobilità veloce e lenta, tecnologiche, energetiche, blu e verdi, costituisce un impegno ineludibile per il governo e per le città metropolitane in quella prospettiva di Progetto-Paese che l'INU ha lanciato a livello nazionale con il Congresso di Cagliari del 2016.

L'INU propone una diversa e rinnovata efficacia dell'integrazione tra politiche urbanistiche e politiche infrastrutturali, tra pianificazione urbanistica ordinaria, progetti di rigenerazione urbana e piani portuali.

Con il 2° INU Festival delle città metropolitane, l'INU propone metodi per assicurare un raccordo efficiente tra piani strategici e piani territoriali e modalità di pianificazione metropolitana idonea a questi compiti, ove assume particolare valore il processo di condivisione delle scelte.

Il Festival racconta la Città metropolitana secondo tre parole chiave:

**#innovazione** – cluster di innovazione scientifica e tecnologica, attrattori storici, culturali e ambientali- Reti strategiche metropolitane e nuove forme di economia urbana

**#governance** – periferie, condivisione delle scelte, competenze amministrative - Strategie infrastrutturali europee, nazionali e metropolitane. Una sinergia necessaria

**#integrazione** – reti tecnologiche ed energetiche, blu e verdi, connessioni e interscambi - Città e aree portuali: sovrapposizioni, conflitti e integrazioni.

	<b>Aperture</b>	<b>09</b>
Città metropolitane e progetti di reti, una difficile necessità	FRANCESCO SBETTI	<b>09</b>
Territori metropolitani e strategie per il Paese	SILVIA VIVIANI	<b>10</b>
Un Festival di qualità, al servizio delle città metropolitane d'Italia	LUIGI PINGITORE	<b>15</b>
Il ritardo dei piani strategici, l'assenza di quelli territoriali	FRANCESCO DOMENICO MOCCIA	<b>17</b>
	<b>Punti di Vista</b>	<b>19</b>
Territori competitivi e reti, il ruolo e le proposte di Anas nelle strategie nazionali ed europee	FRANCESCA MORACI	<b>19</b>
Cura del ferro per le città metropolitane. In rete	CLAUDIO CIPOLLINI	<b>24</b>
Reti e Territori per una prospettiva di cooperazione	CARLO GASPARRINI	<b>29</b>
Venezia metropoli: un prodotto letterario ancora da realizzare. Un lungo percorso paradigmatico delle cm italiane	GIULIANO SEGRE	<b>31</b>
L'affermazione del ruolo istituzionale delle città metropolitane nella strategia di sviluppo nazionale per le periferie urbane	LUIGI FIORENTINO	<b>36</b>
	<b>Reti Territoriali e Reti Infrastrutturali</b>	<b>38</b>
Città metropolitane come progetti per il Paese	SIMONE OMBUEN	<b>38</b>
Politiche e Piani delle Città Metropolitane	RAPPORTO DAL TERRITORIO	<b>41</b>
	<b>Roma</b>	<b>51</b>
La Città Metropolitana di Roma Capitale	CARMEN MARIANO	<b>53</b>
Intervista A Lorenzo Tagliavanti, Presidente Della Camera Di Commercio Di Roma	INU LAZIO	<b>60</b>

	<b>Torino</b>	<b>63</b>
	La Città Metropolitana di Torino	<b>65</b>
SILVIA SACCOMANI, CARLO ALBERTO BARBIERI, GIANFRANCO FIORA, CAROLINA GIAIMO, ANDREA ROLANDO, LUIGI LA RICCIA		
Intervista a Vincenzo Ilotte, Presidente della Camera di Commercio di Torino	INU PIEMONTE E VALLE D'AOSTA	<b>73</b>
	Gli attori della Città Metropolitana	<b>75</b>
	CARLO ALBERTO BARBIERI	
Incontro/Intervista a Dimitri De Vita Consigliere Metropolitan, delegato alla Pianificazione Strategica della Città Metropolitana di Torino	GIANFRANCO FIORA	<b>76</b>
	Intervista a Guido Bolatto, Segretario Generale della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Torino	<b>77</b>
	ANDREA ROLANDO	
	<b>Milano</b>	<b>79</b>
	La Città Metropolitana di Milano	<b>81</b>
	PIERO NOBILE	
Intervista a Carlo Sangalli, Presidente della Camera di commercio di Milano	INU LOMBARDIA	<b>85</b>
	<b>Genova</b>	<b>87</b>
	La Città Metropolitana di Genova	<b>89</b>
	INU LIGURIA	
Intervista a Paolo Odone, Presidente Camera di Commercio di Genova	FRANCA BALLETTI, ANDREA PASETTI	<b>95</b>
	<b>Venezia</b>	<b>97</b>
	La Città Metropolitana di Venezia	<b>99</b>
	FRANCESCO SBETTI	
	<b>Bologna</b>	<b>105</b>
Intervista a Giorgio Tabellini, Presidente Camera di Commercio di Bologna	INU EMILIA ROMAGNA	<b>107</b>
	<b>Firenze</b>	<b>109</b>
	La Città Metropolitana di Firenze	<b>111</b>
	FRANCESCO ALBERTI, RAIMONDO INNOCENTI	
Intervista a Leonardo Bassilichi, Presidente della Camera di Commercio di Firenze	INU TOSCANA	<b>116</b>

	<b>Napoli</b>	<b>119</b>
	La Città Metropolitana di Napoli FRANCESCO DOMENICO MOCCIA, ALESSANDRO SGOBBO	<b>121</b>
Intervista a Girolamo Pettrone, Commissario straordinario della Camera di Commercio di Napoli	INU CAMPANIA	<b>129</b>
	<b>Bari</b>	<b>131</b>
	La Città Metropolitana di Bari CARMELO TORRE, FRANCESCO ROTONDO	<b>133</b>
Intervista ad Alessandro Ambrosi, Presidente della CCIAA di Bari	INU PUGLIA	<b>136</b>
	<b>Reggio Calabria</b>	<b>139</b>
	La Città Metropolitana di Reggio Calabria GIANCARLO FERRANTE, GIUSEPPE FALDUTO, SANTE FORESTA, DOMENICO PASSARELLI	<b>141</b>
Intervista ad Antonino Tramontana, Presidente Camera di Commercio di Reggio Calabria	INU CALABRIA	<b>145</b>
	<b>Palermo - Messina - Catania</b>	<b>147</b>
	La Città Metropolitana della Sicilia LUCA BARBAROSSA, IGNAZIO VINCI, PAOLO LA GRECA	<b>151</b>

Rapporto dal Territorio, curato da Pierluigi Properzi ha collaborato alla redazione del Dossier con il capitolo "Politiche e Piani nelle città Metropolitane" e con gli scenari demografici e insediativi riferiti ad ogni città metropolitana.







## Città metropolitane e progetti di reti, una difficile necessità

Francesco Sbetti

Le città metropolitane sono al lavoro, dopo le elezioni e gli Statuti ora i Piani Strategici e i Piani Territoriali. Sono però al lavoro distrattamente, pigramente, forse non pienamente convinte e determinate nella direzione da prendere e certamente non coordinate in un disegno comune.

Dalla fase di avvio della L 56/2014, pur con le critiche e perplessità in merito alla definizione dei perimetri amministrativi, alla difficoltà di scrivere gli Statuti per dei territori nuovi nella loro concezione di "area vasta", alla indeterminatezza dello strumento "Piano Strategico" da costruire per un periodo di riferimento breve, per non citare infine la scarsità delle risorse che pone a rischio la stessa esistenza delle CM, molte cose sono cambiate.

È cambiata la prospettiva e la convivenza con le province, non più destinate ad essere superate, è cambiata la spinta alle unioni di comuni, non sono pienamente decollati i finanziamenti alle stesse città metropolitane così come quelli per il sostegno alle "aree interne". È cambiata la spinta e la curiosità per la costruzione di un nuovo soggetto amministrativo e territoriale e si è riproposta l'attenzione verso il centro, il capoluogo come veniva chiamato pre-riforma, e la disattenzione verso gli "altri comuni" della città metropolitana. Quello che non è cambiato sono i problemi e la necessità del Paese di attrezzarsi con una struttura finalizzata a promuovere lo sviluppo del territorio ed assicurare la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione. Le città metropolitane come perni e aggregatori di sistemi complessi aperti alla competizione internazionale. La lettura dello stato dell'arte nella costruzione delle città metropolitane articolato in: statuto, definizione delle zone omogenee, avvio degli strumenti di pianificazione e rapporti con la regione e le leggi di riordino delle funzioni amministrative<sup>1</sup> disegna un quadro disomogeneo, con stati di avanzamento differenziati, ma indirizzato a rispondere agli "obblighi" dettati dalla legge Delrio di riordino amministrativo. Più complessa si presenta la lettura delle risposte e le modalità con le quali le singole CM si stanno attrezzando in merito ai compiti che le città metropolitane hanno nei confronti dei territori e del Paese. Territori competitivi e progetti

di reti rappresenta un programma una "difficile necessità" che attraversa le singole città e il ruolo che il Paese attribuisce alle città metropolitane, la ragione stessa della loro istituzione. La mobilità tra le città metropolitane e la mobilità all'interno delle aree metropolitane costituisce una delle più importanti sfide che la nuova geografia dell'accessibilità e della connessione ci pone come condizione di cooperazione e coesione territoriale. Reti infrastrutturali che creano l'accessibilità alle città, ai porti, agli aeroporti, così come il trasporto pubblico locale su gomma e su ferro, costituiscono il modo con cui le città metropolitane devono misurarsi con lo Stato, con l'Europa e con il Mediterraneo e con i Sindaci e i gestori dei servizi al loro interno. Piani strategici con cadenza ravvicinata (tre anni) ma nell'orizzonte dei piani europei 2020 - 2027 - 2050 e Piani Territoriali con lo sguardo ai comuni e ai modelli insediativi della popolazione e delle imprese devono porre le reti al centro delle politiche e azioni delle trasformazioni urbane in una logica anche di scelte localizzative che favoriscano l'accessibilità ai servizi compresi quelli ambientali. Questi obiettivi sono però condizionati dal vero ritardo del nostro Paese sia a livello centrale che locale, manca una pianificazione integrata del trasporto collettivo in particolare nella connessione tra le reti lunghe (alta velocità ferroviaria, porti, aeroporti) e reti corte (metropolitane che non ci sono e TPL). Manca una politica integrata tra TPL e mezzo privato, indispensabile in una realtà come quella delle città metropolitane italiane dove la diffusione insediativa è il "modello insediativo". Manca un piano e una politica dei trasporti urbani delle merci, causa di congestionamenti e pesanti impatti ambientali. Si sconta un profondo divario sia nella dotazione che negli investimenti che penalizza ancor più le aree metropolitane del sud, oggi servite in modo inadeguato. Anche in occasione della presentazione dei progetti per il cosiddetto "Bando Periferie" come nel passato si è forse persa l'occasione di individuare gli obiettivi strategici per inseguire semplicemente i canali di finanziamento e la conseguente distribuzione "consenziente" tra capoluogo e altri comuni. La scelta del tema del Festival delle città metropolitane, Territori competitivi, progetti di reti intende proporre, a tutti gli attori del governo del territorio, la necessità di una nuova attenzione alla integrazione tra politiche urbanistiche e politiche infrastrutturali, tra pianificazione e rigenerazione urbana.

1. F. Sbetti a cura di, Indirizzi per la pianificazione territoriale delle Città Metropolitane in Urbanistica Informazioni 267/268 e 271

## Territori metropolitani e strategie per il Paese

Silvia Viviani

Nel 2015 l'Istituto Nazionale di Urbanistica lancia un nuovo evento, dedicato alle città metropolitane, la cui prima edizione si svolge a Reggio Calabria con il titolo "nuove geografie per nuove città"<sup>1</sup>.

Le Città Metropolitane sono, in quel momento, una grande riforma in un cantiere aperto, che incide sul sistema di governo locale, sulle modalità e le forme della rappresentanza e, in ultima analisi, sul modello di democrazia<sup>2</sup>. Si ha consapevolezza che gli effetti di questa ampia riforma non potranno vedersi se non in tempi lunghi; se ne cominciano a delineare ranghi e ruoli, a partire dalla caratteristica delle finalità assegnate ai nuovi enti, intorno allo sviluppo strategico del territorio. Non enti orientati a assicurare i servizi e a soddisfare i bisogni essenziali dei cittadini: compito questo che resta incentrato soprattutto sui comuni. Le città metropolitane sono invece enti finalizzate invece a promuovere lo sviluppo del loro territorio e tutte le condizioni, anche infrastrutturali, necessarie a questo scopo. Dunque le città metropolitane hanno il potere e il dovere di assicurare anche la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, ma solo in quanto queste siano di interesse della città metropolitana e essenziali dunque allo sviluppo del territorio.<sup>3</sup>

In questo quadro, nella "Carta di Reggio Calabria", firmata il 18 luglio in chiusura del Festival, si raccolgono temi<sup>4</sup> e tesi; si declinano azioni<sup>5</sup> ed

auspici<sup>6</sup>.

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

Le Città Metropolitane sono ritenute punte avanzate dell'economia<sup>7</sup>, perni di una riorganizzazione, efficiente anche dal punto di vista ambientale<sup>8</sup>, intorno a una multipolarità di servizi e luoghi di lavoro, in una rete di centri compatti funzionalmente e socialmente integrati<sup>9</sup>. Si sotto-

---

urbani e rurali delle aree interne; realizzino almeno un parco di rango metropolitano, per dimensione e accessibilità, quale dotazione della cittadinanza metropolitana;

si dotino di piani di gestione dei centri storici e di regolamentazione di tutti i beni culturali, comprese le architetture antiche, moderne e contemporanee, per la creazione di "distretti dei beni culturali";

assumano un obbligo di destinazione dei propri bilanci almeno del 20% per le politiche ambientali, ai fini della realizzazione di reti integrate fra città e natura e per il risanamento degli ambienti urbani; concretizzino coerenza e perequazione dei bilanci per la miglior allocazione e funzionalità dei servizi metropolitani

sviluppano azioni di governance e partecipazione per le capacità di impresa e le filiere produttive locali, anche sostenendo innovative forme di business community;

promuovano iniziative per comprendere la domanda di progetto espressa dalle cittadinanze autoctone e straniere, per la formazione della città interculturale;

valorizzino i capitali socio-territoriali per favorire uno sviluppo locale in grado di autosostenersi.

6. Auspichiamo che:

nell'ordinamento per l'elezione dei sindaci sia obbligo nei programmi elettorali di fare riferimento in modo esplicito e approfondito alle proposte politiche metropolitane;

siano assegnate alle Città Metropolitane risorse e poteri di governo e di gestione delle medesime che consentano l'effettiva attuazione delle strategie;

sia reso possibile alle Città Metropolitane prevedere con i propri Piani interventi e ambiti di attuazione delle proprie politiche, non limitando dette previsioni a indirizzi e direttive;

si facciano corrispondere con coerenza le aree metropolitane funzionali agli enti Città Metropolitane;

si istituisca la Conferenza Stato/Città Metropolitane;

si utilizzino le Città Metropolitane per avviare il processo di sostituzione delle macroregioni.

7. Le metropoli sono la punta avanzata della società della conoscenza perché sono in grado di innestare sulla base manifatturiera e sulla più antica abilità artigianale la cultura, i saperi scientifici e la qualità artistica. Sulla base dell'integrazione tra queste diverse competenze il loro ambiente è potenzialmente quello più favorevole all'innovazione tecnologica, all'elevamento della qualità dei prodotti, all'affermazione dei gusti più raffinati che impongono le tendenze di moda. Il vantaggio specifico delle città italiane risiede nella loro storia, in quelle fasi in cui sono emerse nel continente e nel mondo come leader dell'economia e della cultura lasciandoci un inestimabile patrimonio ancora risorsa fertile e da valorizzare.

Su questo vantaggio competitivo costruiranno il loro sviluppo coniugandolo con l'apertura al futuro e l'intensità degli scambi, favorito dalla dotazione delle più avanzate tecnologie dell'informazione.

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

9. Al centro della riforma dei compiti istituzionali si pone un'agenda urbana nazionale fondata sull'idea di città come ecosistema e

1. <https://www.festivalcittametropolitane.it/edizione2015>

2. F. Pizzetti, La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle province, in RIVISTA, Associazione Italiana dei Costituzionalisti, n. 3/2015

3. ibidem

4. Il riconoscimento dei contesti metropolitani italiani evidenzia le differenze dei fenomeni insediativi, le variegate situazioni urbanistiche, i molteplici tipi di domande da parte del sistema delle imprese e della popolazione, i diversi comportamenti istituzionali legati alle condizioni sociali e alle pratiche di coesione. Le fragilità metropolitane risultano più o meno pronunciate ma simili nel rappresentare i disagi della vita urbana. Analogamente, la concentrazione di attività, la produzione di ricchezza, l'offerta di servizi sono comuni agli ambiti metropolitani, ma con disuguali dotazioni infrastrutturali materiali e immateriali. Le perimetrazioni delle Città Metropolitane non configurano un'adeguata aderenza ai sistemi insediativi, produttivi e della mobilità delle popolazioni. Quest'ultima, in particolare, caratterizza la dimensione metropolitana, imponendo nuove geografie, a partire dalla constatazione che la mobilità incarna le relazioni funzionali tra le diverse parti del territorio e tende per sua natura a ignorare i confini amministrativi.

5. Richiediamo che le Città Metropolitane:

si impegnino nelle relazioni con le istituzioni sovranazionali, per attuare i progetti di sviluppo utili al benessere del Paese e alla tutela dei beni comuni;

siano dotate di sistemi di mobilità multiscalare, multimodale, multi-settoriale, ambientalmente sostenibile, sostenuti dall'applicazione delle ICT, con priorità di investimento sul sistema di trasporto su ferro unificato

promuovano la creazione di nuovi paesaggi urbani e territoriali, ove siano integrate la sicurezza, la salubrità, l'efficienza ecologica e il benessere percettivo, favorendo l'integrazione con gli scenari

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

E' una visione del Paese, nella quale il cambiamento in atto, tanto veloce quanto strutturale, richiede l'individuazione degli ambiti e delle forme urbane coerentemente a una prospettiva lungimirante, che non può fare a meno della pianificazione, rinnovata, adattiva, multiscalare, multiattoriale<sup>10</sup> e di capacità di aggregazione intorno a progetti, in un quadro di competenze non più appoggiato ai confini tradizionalmente noti. E' uno scenario nel quale si possono portare a coerenza riforme di assetto, istituzionale e geografico, amministrativo e sociale, economico e culturale, che tendono al miglioramento della convivenza urbana e a forme integrate di sviluppo locale e nazionale. Tesi consolidate nel XXIX Congresso dell'INU (Cagliari, 2016)<sup>11</sup>, ove si riafferma la centralità della città in ogni discorso politico, sociale ed economico: La città resiste, attrae, produce; è la leva più preziosa per il progetto del futuro. La valorizzazione delle risorse esistenti e di quelle generabili è finalità ineludibile di una necessaria agenda nazionale per le città<sup>12</sup>.

Si pone, anche, il rapporto tra pianificazione stra-

---

come infrastruttura funzionale e territoriale, una risorsa preziosa, in diverse condizioni di stato e valore, produttrice ed erogatrice di servizi, a sostegno della società e dell'economia.

10. Il livello strategico della programmazione e la pianificazione territoriale caratterizzano la Città Metropolitana, che si configura appieno come ente territoriale di area vasta. Mancano ancora gli approfondimenti sui diversi ranghi delle Città Metropolitane italiane, tramite i quali costruire le cittadinanze metropolitane e inserirsi nella rete urbana europea, ognuna con una propria, specifica vocazione funzionale. A ciò può contribuire l'approccio place based, che permette di declinare le azioni necessarie per raggiungere gli obiettivi adeguatamente ai diversi contesti, integrando la rete metropolitana con il sistema policentrico delle città medie e delle aree interne. ... E' importante far lavorare insieme le popolazioni, le istituzioni, le professioni e le imprese, in modo da sollecitare idee e iniziative. Si assume una prospettiva di miglioramento e "accorciamento di filiera" del governo e governance del territorio; una prospettiva al cui interno si possono (e si devono) sviluppare e praticare sia una coerente innovazione della pianificazione e progettazione territoriale ed urbanistica, sia una definizione di nuove politiche dello sviluppo locale, sia una maggiore efficienza amministrativa e semplicità (per i cittadini, per le attività economiche ed i servizi e pertanto anche una maggior competitività), concorrendo così ad azioni necessarie per far ripartire nel nostro Paese proprio dalle Città metropolitane.

11. <http://www.inu.it/congressocagliari/index.html>

12. S. Viviani, Appunti congressuali, XXIX Congresso I.N.U., Cagliari, aprile 2016

tegica e pianificazione territoriale.

La pianificazione strategica è integrata, partecipata, sostenibile, flessibile, propone la rappresentazione di lungo periodo di un sistema locale attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi, associando le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, sociali e culturali. Gli obiettivi, tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati. Quanto al piano territoriale, esso deve superare le criticità che hanno reso inefficace la pianificazione provinciale, riferite a un ruolo di mera mediazione e di controllo fra livelli, assumendo invece una connotazione efficace in termini di azioni e politiche non separate, monitorabili, centrate su progetti di rete, azioni di difesa dei suoli e di protezione del paesaggio e dei beni culturali, creazione di nuovi paesaggi e dotazioni territoriali.

Le politiche infrastrutturali (trasporto di persone, cose e dati) possono ostacolare o agevolare il raggiungimento di obiettivi sociali ed economici (le nuove forme della produzione, il lavoro, l'occupazione giovanile, l'accessibilità ai servizi, l'inclusione, la risposta ai disagi abitativi) e culturali (la creatività, la riqualificazione dei paesaggi urbani, il cambiamento degli stili di vita). Infine, uno spazio metropolitano sostenibile ed equilibrato deve poter migliorare le forme della convivenza sociale nelle diverse forme urbane. In esso, spazi riconoscibili come luoghi delle comunità, spazi pubblici, quartieri, ambiti delle comunità, potranno assumere connotati concreti di laboratori civici, utili alla solidarietà sociale, al ripristino di relazioni di fiducia, a nuove consapevoli cittadinanze.

Occuparsi di città metropolitane, oggi, in uno scenario di riforme ancora da portare a compiutezza e di frammentazione sociale e politica del Paese, porta innanzitutto a rilevare significativi programmi e azioni del Governo, che investono sulle città e costruiscono l'agenda urbana nazionale nei fatti, stanziando risorse e promuovendo assi strategici di intervento. La semplificazione dei livelli amministrativi e la devoluzione delle responsabilità organizzative e gestionali dell'economia e del territorio introdotta dalla Legge Delrio del 2014 concorrono a delineare un nuovo quadro istituzionale in cui collocare i principi che orientano l'Agenda urbana: olistico, partecipativo, inclusivo, integrato. (INU Rapporto dal territorio, INU Ed., 2016).

L'Accordo di Partenariato Italia 2014/2020 definisce obiettivi e strumenti per l'Agenda urbana nazionale, ove è strategico e centrale il PON Città Metro, che contiene i drivers per l'applicazione del paradigma smart city e per la promozione dei progetti di inclusione sociale. Il necessario coordinamento per il successo della risposta alle sfide territoriali, accompagnato dall'approccio place-based, ha portato a sviluppare un percorso di co-progettazione strategica di azioni integrate di

sviluppo sostenibile.

Il progetto "Metropoli Strategiche", finanziato su Fondi del Pon Governance del Dipartimento per la Funzione Pubblica, promosso da pochi mesi e coordinato dall'ANCI, per una durata di 36 mesi, ha l'obiettivo di accompagnare i cambiamenti organizzativi e lo sviluppo delle competenze legate alle innovazioni istituzionali nelle Città Metropolitane. Tre sono gli ambiti tematici su cui interviene il progetto Metropoli Strategiche: la semplificazione amministrativa in materia edilizia e urbanistica, con analisi, sperimentazione e sviluppo di modelli organizzativi innovativi per dare piena attuazione ai principi previsti dalle recenti riforme, anche attraverso strumenti di open data management; i Piani di riassetto istituzionale e organizzativo dell'area metropolitana, con attività di accompagnamento e sperimentazione di forme di aggregazione ottimale dei Comuni e di percorsi per la gestione associata dei servizi e l'aggregazione comunale; ed infine i Piani strategici metropolitani, con attività di accompagnamento ai processi di pianificazione strategica metropolitana<sup>13</sup>.

Avanza la crescita digitale, strategia che sostiene la costruzione di un nuovo genere di bene comune: infrastrutture tecnologiche e immateriali che mettano in comunicazione persone e oggetti, integrando informazioni e generando intelligenza, producendo inclusione e migliorando la vita del cittadino ed il business per le imprese, anche attraverso azioni di promozione della *social innovation*<sup>14</sup>.

La Struttura di Missione Italia Sicura si è dotata di un piano nazionale 2015/2020 contro il dissesto idrogeologico, "Il Piano contro le alluvioni nelle città metropolitane": 1,3 miliardi di euro di cantieri per la sicurezza nelle città<sup>15</sup>.

"Connettere l'Italia" è la strategia nazionale che promuove innovazioni di processo e di prodotto, per migliorare la qualità del ciclo di progettazione e realizzazione delle nuove infrastrutture snelle, razionalizzando e migliorando la ripartizione delle risorse pubbliche. Ne fanno parte i progetti integrati di mobilità urbana sostenibile che rilanciano la centralità delle città metropolitane, con interventi in continuità rispetto ai grandi investimenti avviati negli ultimi anni su infrastrutture e sistemi di trasporto rapido di massa<sup>16</sup>.

Con il cd bando periferie<sup>17</sup>, si è concretizzata un'opportunità rilevante in tema di politiche urbane, nella convergenza di obiettivi con la quale affrontare la complessità degli aspetti sociali, economici e fisici delle nostre città. Riservato alle città metropolitane e ai capoluoghi di provincia, il bando ha attivato la progettualità diffusa e l'inte-

grazione dei settori dei governi locali, individuando nella rete policentrica italiana il motore dello sviluppo e promuovendo l'interazione tra città e territori, tra città metropolitane e città medie, un capitale, quest'ultimo, significativo per caratteri demografici e produttivi<sup>18</sup>.

Un piano a lungo termine e a tutto tondo, per la riqualificazione di città e territori, è la sostanza di Casa Italia<sup>19</sup>, con il quale si intendono integrare territori, strumenti e interventi, saperi esperti, risorse.

Un processo vivo di elaborazioni condivise è la caratteristica del "Masterplan per il Mezzogiorno", che attinge dai capitali urbani, sociali, culturali e produttivi locali per traiettorie di sviluppo che comprendono investimenti su istruzione e formazione, oltre all'innovazione della filiera pubblica di governo e del tessuto imprenditoriale. I Patti per le sette città metropolitane del Mezzogiorno, in parte sottoscritti e in parte da sottoscrivere, sono finanziati dalle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020.

La "Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile", considerata strumento principale per la creazione di un nuovo modello economico circolare, a basse emissioni di CO<sub>2</sub>, resiliente ai cambiamenti climatici e agli altri cambiamenti globali causa di crisi locali, come, ad esempio, la perdita di biodiversità, la modificazione dei cicli biogeochimici fondamentali (carbonio, azoto, fosforo) e i cambiamenti nell'utilizzo del suolo<sup>20</sup>, promuove la costruzione di aree urbane sostenibili ed efficienti e di comunità e territori resilienti.

Nella stessa direzione va la "Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici"<sup>21</sup>, che, fra le varie azioni, indica non solo la formazione di specifici Piani di adattamento urbani, ma anche la necessità di verificare le previsioni degli strumenti di governo del territorio vigenti al fine di riconsiderare e variare previsioni insediative e infrastrutturali prevedibilmente esposte ad impatti climatici, con ciò indicando alla necessaria riforma urbanistica da intraprendere una strada correttiva che ancora si stenta a riconoscere come imprescindibile.

L'innovazione di approccio e di visione struttura il "Piano della Portualità e della Logistica"<sup>22</sup>, che intende favorire la crescita economica del Paese

13. <http://www.anci.it/index.cfm?layout=dettaglio&idDett=60489>

14. <http://www.agid.gov.it/monitoraggio>

15. <http://italiasicura.governo.it/site/home/dissesto/aree-metropolitane.html>

16. <http://www.mit.gov.it/node/5257>

17. <http://www.governo.it/articolo/bando-la-riqualificazione-urbana-e-la-sicurezza-pubblicato-il-dpcm-25-maggio-2016/4875>

18. "La necessità di identificare l'universo delle città medie in Italia nasce dalla consapevolezza sia dell'esistenza di un ruolo funzionale e strategico rivestito da tali aree nell'ambito delle politiche di sviluppo nazionali ed europee, sia dell'assenza di una definizione che le individui univocamente nel nostro Paese", in Infodata- Le 105 città medie, Centro Studi e Documentazione di IFEL [http://www.centrodocumentazionecomuni.it/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1257:citta-medie-definizione](http://www.centrodocumentazionecomuni.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=1257:citta-medie-definizione)

19. <http://www.governo.it/approfondimento/piano-casa-italia/7093>

20. <http://www.forumpa.it/energia-e-ambiente/strategia-nazionale-per-lo-sviluppo-sostenibile-on-line-la-bozza-2-dot-0-forum-pa-2017>

21. <http://www.minambiente.it/notizie/strategia-nazionale-di-adattamento-ai-cambiamenti-climatici-0>

22. <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=3983>

attraverso il rafforzamento della competitività del sistema portuale e logistico italiano, tramite una strategia integrata, con azioni da compiere sia nei porti sia sulla loro accessibilità – da mare e da terra – al fine di potenziare il ruolo dell'Italia nel Mediterraneo e negli scambi internazionali. La "Dichiarazione di Quito su città ed insediamenti umani sostenibili per tutti" costituisce la parte introduttiva della "new urban agenda" adottata alla conclusione della Conferenza ONU sull'abitazione e sullo sviluppo sostenibile a Quito il 20 ottobre 2016. Vi si riconoscono la necessità e l'utilità di reimpostare la maniera in cui le città e gli insediamenti umani vengono pianificati, progettati, finanziati, realizzati, governati e gestiti. La Nuova Agenda Urbana concorrerà a porre fine alla povertà ed alla fame in tutte le sue forme e dimensioni, ridurre le disuguaglianze, promuovere una crescita economica sostenuta, inclusiva e sostenibile, realizzare la parità di genere e conferire legittimazione a donne e ragazze, migliorare la salute ed il benessere, oltre a potenziare la resilienza e proteggere l'ambiente. I capi di Stato e di governo, ministri ed alti rappresentanti condividono la visione di città per tutti, con riferimento all'uso ed al godimento egualitario delle città e degli insediamenti umani, cercando di promuovere l'inclusività e di far sì che tutti gli abitanti, delle generazioni presenti e future, senza discriminazioni di alcun genere, possano abitare e produrre città e insediamenti umani giusti, sicuri, salubri, accessibili, economici, resilienti e sostenibili, per promuovere prosperità e qualità della vita per tutti. La complessità e la varietà delle forme e degli insediamenti urbani è stata al centro della Conferenza Nazionale Habitat III<sup>23</sup>, che si è chiusa con la Dichiarazione di Quito, con l'obiettivo di rafforzare l'impegno mondiale sul tema dell'urbanizzazione sostenibile. Il Rapporto Italiano<sup>24</sup> si apre con il riconoscimento che nel corso della storia moderna, l'urbanizzazione è stato uno dei principali motori di sviluppo e di riduzione della povertà e che l'identificazione delle aree urbane come scala di intervento cruciale per lo sviluppo costituisce l'esito di un lungo percorso di elaborazione politica e culturale e di sperimentazione progettuale avvenuto a livello internazionale e nazionale.

Il Rapporto 2017 dell'ISTAT, dedicato a Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia<sup>25</sup>, propone una visione continua e multiscalare del

territorio, che richiede il superamento dei tradizionali confini amministrativi, svela la difficoltà di dare una definizione univoca di città in una fase storica nella quale si concretizza una molteplicità di evidenze quali le fusioni dei comuni, le città metropolitane, la formazione di macroregioni, che coinvolgono tutti i livelli di scala territoriale. Per ciascuno di questi contesti, l'aspetto fondamentale è rappresentato dalla necessità di individuare nuove politiche basate su una rielaborazione dei criteri di autonomia e sull'integrazione tra territori alle varie scale<sup>26</sup>. La proposta di identificare le aree urbane a partire dai 611 Sistemi locali, definiti dall'Istat sulla base della matrice dei pendolarismi casa-lavoro, porta a individuare 21 principali realtà urbane<sup>27</sup>, 86 sistemi locali afferenti a città di media grandezza per una copertura di circa della superficie territoriale del Paese, i restanti 504 sistemi locali nei quali solo 12 hanno una popolazione superiore a 50.000 abitanti e che coprono il 67,4% del territorio nazionale. Delle 21 principali realtà urbane, pari ad appena l'8,8% del territorio nazionale, fanno parte le 14 città metropolitane, alle quali si uniscono altre 7 città caratterizzate dall'appartenenza a una città metropolitana, popolazione del sistema locale superiore a 500mila abitanti o popolazione del capoluogo del sistema locale superiore a 200mila abitanti<sup>28</sup>. Considerata la geografia dei 21 principali sistemi urbani, è evidenziato come i confini della loro articolazione reale sul territorio si mantenga indipendente da quelli della geografia amministrativa delle province e delle città metropolitane<sup>29</sup>. Una trattazione complessa e articolata arriva a dimostrare come le città italiane si adattino poco e male a letture consolidate e parametri standardizzati. Anche l'ISTAT infine conviene, come il nostro Istituto ha proposto nel primo Festival delle Città Metropolitane (2015) e nel proprio XXIX Congresso (2016), a proposito di geografie variabili e di piani e progetti come racconti consapevoli, sull'opportunità di procedere tramite mappe tematiche e funzionali da utilizzare come lenti per la lettura integrata dei luoghi, che aiutino la pianificazione come un sarto nell'abbinamento di stoffe e colori<sup>30</sup>.

Anche l'approccio place-based e people-oriented, che pare ben corrispondere alla complessità del mondo contemporaneo, si nutre della possibilità di elaborare strategie per le persone nei luoghi e, di nuovo, pone il problema dei confini: l'azione pubblica integrata ha bisogno di confini chiari di riferimento, che per gli attori coinvolti divengono anche confini di responsabilità. Questi confini non

23. <http://www.governo.it/articolo/sviluppo-urbano-sostenibile-il-rapporto-italiano-la-conferenza-internazionale-habitat-iii>

24. L'INU ha partecipato alla consultazione intergovernativa per la Conferenza Habitat III svoltasi a New York dal 25 al 29 aprile 2016, dove ha presentato e discusso le principali conclusioni del policy paper #6 (Urban Spatial Strategies: Land Markets and Segregation) coordinato in collaborazione con la Urban Planning Society of China. Inoltre, l'INU ha fornito contributi specifici alle varie sezioni del Rapporto Italiano presentato ad Habitat III (Quito, 2016).

25. <http://www.istat.it/it/archivio/199520>

26. Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, ISTAT, Collana Letture statistiche – Territorio, 2017, pag. 16

27. Torino, Busto Arsizio, Como, Milano, Bergamo, Verona, Venezia, Padova, Trieste, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Taranto, Reggio di Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari.

28. Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, cit., pag. 22

29. Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, cit., pag. 79

30. Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia, cit., pag. 97

devono essere predeterminati normativamente, cosa che invece abbiamo fatto ancora fino a ieri nella legislazione nazionale<sup>31</sup>. Nella discussione intorno alle geografie istituzionali, se si conviene che lo Stato debba e possa lasciare ai governi locali e ai cittadini attivi responsabilità adeguate alla loro conoscenza dei contesti, è pur necessario che sia il centro decisionale nazionale a garantire che alla fine una decisione stabile, "certa", sia presa; che dal confronto emergano i "confini"; che sempre siano costruiti e utilizzati indicatori di risultato; che gli standard minimi nazionali siano conseguiti<sup>32</sup>. E', quello del confine, tema ricorrente nelle riflessioni intorno alla città, nelle analisi e nelle elaborazioni di varie discipline oltre quella urbanistica, nelle sperimentazioni, persino nelle grandi narrazioni che hanno caratterizzato soprattutto il XIX secolo, fra le quali resta insuperato l'insieme profondo e ondivago dei percorsi di Walter Benjamin, per il quale in nessun luogo –se non nei sogni- il fenomeno del confine può essere esperito in forma così originaria come nelle città... e un nuovo territorio ha inizio come un passo nel vuoto, come se si inciampasse in un gradino di cui non ci si era accorti<sup>33</sup>.

Oggi, quella del limite è questione che racconta anche delle paure del Terzo Millennio provocate dall'apertura dei confini fisici e virtuali, dove circolano scenari apocalittici, conflitti, sfoghi di disagi individuali e violenze collettive, mentre le masse di popolazione ridisegnano le carte geografiche. La demografia spinge gli europei a immaginare un mondo in cui la loro cultura sta svanendo, mentre la rivoluzione tecnologica promette un mondo in cui i loro lavori attuali scompariranno<sup>34</sup>.

Questo profondo cambiamento è oggetto delle analisi e dei dati raccolti nel "Rapporto dal territorio 2016" dell'INU<sup>35</sup> che segnala come e quanto alcuni fenomeni rilevanti, connessi soprattutto alla pendolarità, ai processi di metropolizzazione, all'immigrazione, alla soccombenza degli insediamenti umani e delle popolazioni di fronte alle calamità, incidano profondamente nel percorso dedicato al rinnovo della disciplina urbanistica, che l'Istituto ha avviato e di cui il Documento congressuale già richiamato<sup>36</sup> ha segnato una tappa significativa. L'edizione 2016 del Rapporto dedica una specifica attenzione alla descrizione dei fenomeni in corso nei contesti territoriali che ospitano le Città Metropolitane istituite dalla legge 56 del 2014. Scopo di tale descrizione è di cogliere fra le

trasformazioni reali i fattori salienti che ne possono influenzare lo sviluppo, ormai avviato con la costituzione degli Enti metropolitani, dei loro Statuti, dei loro organi di governo.

L'analisi del Paese, che la riforma Delrio obbliga a condurre con profondità e chiarezza, condotta attraverso strumenti e sguardi diversi, nei programmi e nelle strategie in atto, ci dice che urbanità, urbanesimo e urbanizzazione<sup>37</sup> sono le parole chiave della contemporaneità, e che esse riaccendono il racconto della città –quasi un eco delle narrazioni del Secolo XIX, richiamando il diritto alla città lanciato da Henry Lefebvre nel 1968 e svelando persino la dimensione emozionale dell'esperienza urbana: le emozioni nella città e per la città sono sempre esistite perché senza di esse non sarebbe possibile alcun rapporto tra la gente e la città e tra la gente e la gente<sup>38</sup>.

Inoltre, emerge un altro dato costante nella storia dell'urbanistica, che intreccia quella della società: la ricerca delle forme nelle quali organizzare le relazioni fra le persone. Anche la qualità degli spazi appartiene, in altre parole, ai diritti alla vita urbana. Pur in tempi mutevoli e adattandosi alla navigazione –non lineare né circolare- in un oceano di flussi, una miriade di domande e un presente intessuto di istanti<sup>39</sup>, la stabilità spaziale sembra ancora necessaria per promuovere aggregazione sociale. Il dove, in altre parole, non è marginale, e neanche il come. Non diminuisce la necessità di creare le condizioni (attraverso la pianificazione) e le soluzioni progettuali (attraverso la progettazione urbanistica) per la creazione di spazi capaci di garantire un'esistenza urbana varia, gradevole, dignitosa, accogliente, sicura<sup>40</sup>. Per raggiungere un certo livello di stabilità spaziale, occorre rappresentare i tessuti sociali, urbani, territoriali e indicare rotte, traiettorie, mappe<sup>41</sup>. Se le analisi e i progetti disponibili non riescono a restituire un'idea di città e di società convincente e le forme urbane contemporanee sfuggono a ogni parametro tradizionale, che non riesce a elaborarne la complessità, la possibilità di operare in adattamento costante, alternativa alla fissità delle predeterminazioni,

31. dall'intervento di Fabrizio Barca al XXIX Congresso dell'I.N.U., Cagliari, aprile 2016

32. ibidem

33. W. Benjamin, *I passages di Parigi*, ed it a cura di Enrico Ganni, Piccola Biblioteca Einaudi, 2007, volume primo, pag. 94

34. I. Krastev, *Futuri maggioritari*, in "La grande regressione", Feltrinelli, 2017, pag. 93

35. <http://www.inu.it/31691/documenti-inu/ecco-il-rapporto-dal-territorio-2016/>

36. cfr. nota 12

37. S. Viviani, *Urbanesimo Urbanizzazione Urbanità*, in *Urbanistica Informazioni*, INU ED., n. 269-270, giugno 2017

38. G. Amendola, *Le retoriche della Città*, edizioni dedalo, 2016, pag. 140

39. "Il tempo della comunicazione digitale, nelle sue vertiginose dissolvenze, non consente facilmente riflessioni e meditazioni, rielaborazioni e ripensamenti, che richiedono tempi distesi, pause e dilatazioni impossibili nei tempi veloci, anzi velocissimi, delle informazioni digitali.", Eugenio Borgna, *Parlarsi*, Einaudi, 2015, pag. 71-72

40. "Che fare? Qual è la responsabilità dell'urbanistica in questo quadro che è chiaro, che appare dalle cronache di ogni giorno sempre più tragico, anche al temperamento più ottimista? Noi dobbiamo risolutamente penetrare nella segreta dinamica della terza rivoluzione industriale e procedere con coraggio verso piani coraggiosi.", in Adriano Olivetti-Noi sogniamo il silenzio, Edizioni di Comunità, 2015, pag. 35

41. "Le mappe sono nate come una vera sfida all'immaginazione, e ancora oggi lo sono", Simon Garfield, *Sulle mappe. Il mondo come lo disegnamo*, ed. it. Ponte alle Grazie, Adriano Salari Editore, 2016, pag. 18

ha bisogno di comunanza di linguaggi e solidità degli obiettivi.

La seconda edizione del Festival delle Città Metropolitane dell'INU si muove in questi scenari, dedicandosi prioritariamente alla competitività e alla cooperazione, non antinomie, ma una tensione verso la qualità, la prima, e un metodo di qualità, il secondo, che possono convergere per operare il cambiamento, investendo nell'incremento complessivo di qualità del governo della cosa pubblica. Insistere sul termine "qualità" è, in questo contesto, tanto un modo semplice per rappresentare le aspettative sociali per le città del futuro, quanto un compito dell'urbanistica a servizio dello sviluppo del Paese, una delle azioni –certo non l'unica, ma rilevante, a disposizione del governo pubblico per declinare la conservazione attiva e la crescita del sistema urbano italiano in produzione di reddito e di occupazione, incremento di capitale sociale, manutenzione e generazione di patrimonio culturale.

**SILVIA VIVIANI**  
Presidente INU

## **Un Festival di qualità, al servizio delle città metropolitane d'Italia** **Luigi Pingitore**

Giugno 2014: all'epoca ero un componente dell'Ufficio di presidenza dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e, da quella postazione, mi trovavo immerso in una riflessione collettiva interna sulla portata innovativa - direi anche storica - della cosiddetta Riforma Delrio. In particolare, ci chiedevamo come quella legge di cambiamento potesse essere affrontata da un Istituto come il nostro (fino a quel tempo con una fortissima presenza delle province nella propria base associativa) nel momento più intenso di rielaborazione di un nuovo originale posizionamento culturale, per esempio intorno al concetto delle cosiddette geografie variabili. E pensammo che l'INU potesse sposare completamente la causa delle città metropolitane, pur tra i tanti difetti insiti nella riforma e nonostante le criticità di gestazione dei nuovi enti. Ne fummo talmente convinti da immaginare di costruirci un festival<sup>1</sup>, da zero, senza un background alle spalle e con un tema abbastanza ostico per un tipo di evento che potesse ambire ad avere una qualche eco nell'opinione pubblica, come solitamente avviene proprio per la "formula festival".

Il primo Festival delle Città Metropolitane è stato un atto di coraggio. Lo è stato per vari motivi: perché se partire dalla città metropolitana più piccola d'Italia poteva facilitarne gli impatti organizzativi e le risposte della comunità, tutto il resto era obiettivamente complicato. Reggio Calabria allora non era ancora città metropolitana. Reggio Calabria non aveva la forza istituzionale, economica e sociale degli altri capoluoghi di regione, perché semplicemente capoluogo non lo era (non lo è). Reggio Calabria è città metropolitana insieme a Messina, divise da sempre e solo per un lembo di mare, eppure mai capaci di tenersi per mano e trovare uno sguardo al futuro finalmente sinergico ma, semmai, conflittuali fra loro. Reggio Calabria era (ed è) la realtà urbana più difficile tra tutte le città metropolitane italiane per le condizioni di struttura economica e sociale in cui riversa la città stessa e l'intera regione. Insomma, il primo festival è stato davvero un atto di coraggio, ma con esso si sono gettate le basi organizzative e di contenuto che hanno portato alla secondo appuntamento: Napoli.

---

1. Il festival delle città metropolitane non ha un luogo fisso di svolgimento, ma è pensato in ogni edizione per una città metropolitana e un tema diversi; ha un periodo di svolgimento durante la bella stagione, tra giugno e luglio; il logo è a forma di bandiera stilizzata su sfondo "blu Europa" e cambia, per ogni edizione, solo nel claim; si caratterizza per la partnership con accademia e ordine professionale locali; presenta un programma tipico dei festival: eventi brevi, che si sovrappongono uno dietro l'altro, anche con momenti ludici e/o culturali

E così, dopo il Festival dell'inizio (Reggio Calabria, 16-18 luglio 2015) che affrontava appunto la questione delle nuove geografie per nuove città, l'INU dedica il secondo Festival delle Città Metropolitane (Napoli, 6-8 luglio 2017) alle capacità di traino delle città metropolitane per lo sviluppo del Paese tramite la pianificazione delle reti, nella dimensione euro-mediterranea. Il festival è nuovamente proposto in una città del Mezzogiorno; una precisa scelta dovuta al rapporto sopra richiamato tra territori competitivi e progetti di reti.

Ai primi accenni di diffusa ripresa, dopo la più grave crisi economica conosciuta (almeno per le ultime generazioni) parlare, da Napoli, di reti significa porre l'accento su ciò che può permettere al "sistema Paese" di riattivarsi definitivamente. La mole di investimenti e il capitale umano che sta dietro a tutto ciò ha una ragione d'essere generale determinate, che sta nei titoli e nei valori espressi dal livello metropolitano. Le città medie o, per meglio dire, il policentrismo tipico italiano si trova nella condizione nuova di adattarsi a questo modello di sviluppo; un rango primario, distinto, che viene affidato, per la prima volta, alle infrastrutture di contesto rappresentate dalle città metropolitane. Gli altri assetti urbani possono appunto adattarsi a questo rango, ma non possono né determinarlo né indirizzarlo (quantomeno dal punto di vista territoriale). Ad esempio, sono le città metropolitane che usufruiscono un punto di ricaduta diretta dalla realizzazione dei Corridoi TEN-T; sono le città metropolitane che hanno una dotazione di eccellenza del coacervo della ricerca nazionale (rappresentato dagli atenei più importanti ma non solo) in grado di spingere e accompagnare sul terreno dell'innovazione di qualità. Dentro un quadro di sviluppo strategico del territorio metropolitano le reti, dunque, occupano un ruolo sempre più rilevante nella costruzione e nel consolidamento dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica. La costruzione di un telaio incrementale e integrato di infrastrutture della mobilità veloce e lenta, tecnologiche, energetiche, blu e verdi, in definitiva costituisce un impegno ineludibile per il governo e per le città metropolitane.

Ma insieme alle ragioni di carattere generale fin qui richiamate, vi è una motivazione specifica che riguarda il capoluogo partenopeo. Napoli è una delle capitali d'Europa, anche per la bellezza del patrimonio, la sedimentazione e ricchezza di saperi che porta in sé. In breve, un polo urbano di connessione con un tale status è il luogo ideale per un confronto a più voci sui compiti metropolitani per la promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture materiali e immateriali. D'altronde, una diversa e rinnovata efficacia dell'integra-

zione tra politiche urbanistiche e politiche infrastrutturali, tra pianificazione urbanistica ordinaria e progetti di rigenerazione urbana è il campo di gioco multiscale e multiattoriale peculiare delle città metropolitane di mare, tra le quali è protagonista la città di Napoli.

Con il secondo Festival delle Città Metropolitane, nella prospettiva di una disciplina urbanistica che possa liberarsi della zavorra burocratico-procedurale (in cui si è sempre più avvitata) e possa tornare di nuovo utile alla società<sup>2</sup>, ha davvero un senso forte che un soggetto mobilitatore di cultura come l'INU riproponga e indichi un metodo per assicurare un raccordo efficiente tra piani strategici e piani territoriali e modalità di pianificazione metropolitana idonea a questi compiti, ove peraltro assume particolare valore il processo di condivisione delle scelte.

Territori competitivi e progetti di reti è il tema scelto per il secondo Festival delle città metropolitane; innovazione, governance, integrazione<sup>3</sup> le parole-chiave che lo contraddistinguono e lo qualificano.

**LUIGI PINGITORE**  
Segretario INU

2. Il richiamo implicito è a Progetto Paese: l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali, che l'INU ha maturato con il suo ultimo congresso (XXIX Congresso INU - Cagliari, 28 -30 aprile 2016)

3. Il promo del 2° Festival spiega così le tre parole-chiave:  
#innovazione, cluster di innovazione scientifica e tecnologica, attrattori storici, culturali e ambientali: reti strategiche metropolitane per nuove forme di economia urbana;  
#governance, periferie, condivisione delle scelte, competenze amministrative - Strategie infrastrutturali europee, nazionali e metropolitane in una sinergia necessaria;  
#integrazione, reti tecnologiche ed energetiche, blu e verdi, connessioni e interscambi, città e aree portuali: sovrapposizioni, conflitti e integrazioni.



## Il ritardo dei piani strategici, l'assenza di quelli territoriali

Francesco Domenico Moccia

### Segnali di cambiamenti nell'azione amministrativa

La pianificazione nelle città metropolitane ha una partenza lenta a tre anni dalla legge istitutiva e a due dalla nascita del nuovo ente. Alla doppia velocità delle amministrazioni dello stivale si è sostituita una dinamica ancora più complessa che vede alla testa non solo quella città che si è sempre fatta alfiere dell'innovazione ma anche altre spinte da un orgoglio politico di leadership. In queste poche eccezioni in movimento è bene cogliere i segnali confortanti di processi che possono promettere una capacità di riforma dell'amministrazione e non solo nel senso del difficile passaggio dalla Provincia alla Città Metropolitana (CM) che presenta tutte le difficoltà insite in un paese ad elevatissima inerzia in qualsiasi campo ma anche nell'avanzare nuove modalità di funzionamento della macchina. Sotto questo profilo non si può biasimare che tutti abbiano favorito il piano strategico (Ps), specialmente quando l'hanno interpretato coerentemente come strumento di orientamento dell'attività dell'ente, come Milano ha fatto in maniera puntuale con l'attribuzione di ciascun programma all'ufficio responsabile. Perfino, si nota una volontà di monitoraggio e verifica del risultato quando, come a Bologna, s'indicano obiettivi quantizzati che permetteranno di misurare quanto è stato attuato e derivarne azioni correttive, se necessarie. Sono segnali importanti che dimostrano come una cultura strategica si va diffondendo in termini operativi, aderendo a quella temporalità breve fissata dalla Delrio che molti avevano criticato come estranea alla proiezione strategica sul lungo periodo. La parte più promettente di tale inclinazione si può intravedere nelle prospettive di riforma del modo di amministrare. Rispetto a una tradizione d'impronta giuridica la cui degenerazione trasforma ogni impiegato in giudice delle politiche piuttosto che in attore responsabile della sua attuazione, moltiplicando controlli e spesso discrepanti interpretazioni delle norme, con allungamento dei tempi, peggioramento dell'efficienza e completa perdita di vista degli obiettivi delle politiche, come hanno più volte denunciato gli studiosi di scienza politica, s'intravedono le potenzialità di una svolta che mette al centro il risultato, eventualmente premia chi si prodiga maggiormente per raggiungerlo e, misurando le *performances*, distribuisce gli incentivi agli impiegati e dirigenti solerti.

### Tattiche di mitigazione della debolezza

La debolezza di queste CM allo stato nascente ha giocato come stimolo all'apertura verso l'esterno con ampi coinvolgimenti della società civile. Firenze ha puntato moltissimo sull'Università con un approccio multidisciplinare spinto che gli ha consen-

tito di articolare le politiche nei più diversi settori, nonostante le scarse risorse finanziarie disponibili. Infatti, la CM non ha bisogno solamente di raccogliere idee e competenze dall'esterno, ma sembra che vi si debba rivolgere per quasi ogni tipo di risorsa. Ne deriva che le sue politiche non sono concepite come opere o servizi finanziati su fondi pubblici e gestiti direttamente dall'ente. A questo settore sembrano appartenere quelli che ricadono nelle competenze ereditate dalla Provincia ma non i nuovi su cui si affaccia la CM per effetto della sua nuova missione di promotrice dello sviluppo. Qui, le politiche sono concepite come incentivi e gli investimenti pubblici hanno funzione di leva per quelli privati.

Le risorse ripropongono l'altro spinoso problema della collocazione della CM nella filiera istituzionale, dove si deve inserire facendosi spazio tra enti consolidati e dotati di risorse maggiori sia finanziarie che di competenze e, non ultimo, di poteri. Pertanto, regolare i rapporti con le Regioni è essenziale e non si può comprendere come ci sia CM, come quella di Bologna, che lo abbia fatto in modo organico istituendo un tavolo permanente di concertazione. Si tratta di una possibilità dipendente dai rapporti politici e non ci si può nascondere che tra i due livelli di governo si siano maturate, in alcuni posti del Paese conflitti perennemente alimentati da polemiche pubbliche che ostacolano soluzioni così lineari.

### L'eredità del passato ed i pericoli

Un altro modo per mitigare la debolezza è il ricorso alla continuità. Sebbene le CM si presentino sotto l'egida dell'innovazione, ciò non significa che siano prive di radici perché già nella forma Provincia avvertivano l'esistenza di un fenomeno metropolitano e intendevano rappresentarlo, talvolta autodefinendosi, nel sottotitolo, CM, come aveva fatto la Provincia di Napoli. Certamente gli stessi Ptcp rilevavano fenomeni di metropolitanizzazione e inquadravano i loro territori nella competizione europea, nel momento che andavano a definire strategie di sviluppo. La stessa vita quotidiana era letta nella dimensione metropolitana di mobilità estesa per cogliere servizi di competenza sovra-comunale. La Provincia si era già distinta come il luogo della cooperazione dei comuni e aveva stimolato le Unioni e le più diverse forme di copia-nificazione e cogestione d'interventi e servizi associati. Tutte queste esperienze sono ora rivalutate come patrimonio, capitale politico, da continuare a valorizzare e su cui costruire le nuove cooperazioni metropolitane.

Dal passato vengono un certo numero di problemi irrisolti (ad esempio la riconversione di Bagnoli a Napoli o quella di Sesto San Giovanni a Milano) che potrebbero essere affrontati su base nuova con il nuovo sistema di governo e di *governance*. Per la verità, non sembra che ci sia una sufficiente consapevolezza della responsabilità della CM nei

confronti dei grandi progetti falliti o in stallo, a fronte di ambiziose visioni di assetto e prospettive d'azioni presentate. Tuttavia non si può negare che una delle ragioni della costruzione di un organo di governo capace è proprio quello di selezionare progetti d'interesse metropolitano e assumersene la responsabilità.

### Crescita dei divari

Il tema CM latita nella conversazione pubblica, non rimbalza sui quotidiani, stenta perfino ad affermarsi nei circoli specialistici che continuano a mantenere riferimenti nelle istituzioni consolidate. Le poche punte del progresso si localizzano in aree geografiche delimitate ed emergono rispetto a una generalizzata inerzia il cui indicatore più chiaro è la lentezza della ripresa economica, insieme ai segnali politici di rifiuto delle riforme.

Si avverte il prodursi di una scissione tra la generalità del paese e quelle poche punte le quali sembrano collocarsi piuttosto in un contesto continentale e internazionale allontanandosi perfino dalle loro regioni. Se questa separazione sarà approfondita da quello che la nuova teoria critica urbana chiama capitalismo cognitivo-culturale, c'infileremo nel solco dell'antinomia populismo/globalizzazione che sta scuotendo le società politiche dell'occidente. Perciò non sembra saggio che il legislatore lasci allo sviluppo delle CM all'iniziativa "dal basso" e scommetta sulla loro capacità d'iniziativa e sulla competizione l'evoluzione verso modelli differenziati e autonomi. Quest'aderenza alle situazioni e alla loro capacità di autodeterminazione è una parte; l'altra è curare le distanze e sostenere la cooperazione nel quadro politico del paese.

In questo capitolo vanno l'elezione diretta del sindaco metropolitano e una politica nazionale per le CM.

### L'assenza del Ptg

Non ci lamentiamo che il Piano Territoriale Generale (Ptg) sia stato subordinato al Ps. I motivi possono essere diversi: a) le province erano già dotate di Ptcp e il loro rinnovo in Ptg ha bisogno di un passaggio nell'individuazione della missione della CM che si può ottenere dal Ps; b) la formulazione di una geografia delle politiche ha bisogno di un approfondimento progettuale che richiede studi tecnici più avanzati; c) le elaborazioni delle conoscenze necessarie sono faticose e consumano tempo; d) la localizzazione comporta dispute (sia negative, di rifiuto – sindrome *ninby* – che positive, di attribuzioni di vantaggi) che rischiano di minare la coesione delle società locali.

Tuttavia, nonostante tutte le difficoltà, questo oscuramento del Ptg non può che far temere una de-territorializzazione delle politiche di sviluppo e di servizi. Il sapore di politiche di settore e non *place-based* aleggia nei Ps, a volta per come sono stati elaborati, affidando a numerosi gruppi specialistici il compito di avanzare suggerimenti senza preoc-

cuparsi di assicurare un efficiente coordinamento e sintesi. Infatti, ci sono tutte le ragioni per lamentare la scarsità di progetti integrati che sarebbero molto più facilmente concepiti se focalizzati sui territori e sulla loro complessità.

Neppure bisogna nascondersi della difficoltà tecnica del Ptg, di fronte all'esigenza di non replicare i Ptcp già operanti e plausibilmente sostituibili solo quando sarà chiara la differenza del nuovo strumento. Infatti, emerge dai Ps e dagli indirizzi per i Ps che gli obiettivi incominciano ad essere ampiamente condivisi. Si afferma il modello metropolitano policentrico; emerge la centralità del sistema delle comunicazioni materiali e immateriali insieme alle reti verdi-blu, come struttura reticolare della metropoli; si localizzano le filiere produttive innovative e gli ambienti favorevoli al loro sviluppo con le relative infrastrutture che mirano all'economia circolare ad alla *sharing-economy*; si punta sulla rigenerazione urbana in un quadro di sostenibilità e resilienza. Quello che non è chiaro è perché e come il Ptg sia uno strumento utile per la realizzazione di quegli obiettivi.

Pesano i modelli utilizzati per i Ptcp con la loro propensione strutturale e regolativa riconosciuti efficaci nella tutela dei beni naturali e culturali. A loro confronto le componenti operative sono state molto più evanescenti non godendo neppure della determinazione e delle risorse per la loro realizzazione. Nella prospettiva di CM che assumono la piena responsabilità della loro missione, la dimensione operativa necessita di un energico risveglio. In altri termini è necessaria una forma di piano che integri la pianificazione strategica in quella territoriale. Dal versante amministrativo la convergenza di programmi, progetti e norme urbanistiche è stata spesso trascurata da uffici che procedono in maniera settoriale ed ha portato a lungaggini del procedimento se non a veri e propri fallimenti dei programmi. Ma l'integrazione della pianificazione strategica è molto di più: è l'equilibrio tra tutele e sviluppo; è la coerenza del cambiamento con i caratteri strutturanti, in territori densi di valori; è multiscalarità e integrazione multidisciplinare; è valorizzazione delle risorse locali. Non è evitabile che quegli obiettivi si realizzano a condizione che generino progetti di trasformazione dello spazio metropolitano.

**FRANCESCO DOMENICO MOCCIA**  
Presidente INU Campania

## Territori competitivi e reti, il ruolo e le proposte di Anas nelle strategie nazionali ed europee Francesca Moraci

Il dibattito intorno al rapporto città e infrastrutture<sup>1</sup>, città e reti, introducendo in questa visione tutto il sistema delle reti e quindi dei servizi, ha assunto una dimensione di consapevolezza ampia e articolata. Anche dal punto di vista economico è ampiamente condiviso come le infrastrutture siano una importante leva di PIL e come giochino positivamente nella competitività territoriale e strategie territoriali. La risposta se un sistema infrastrutturale coeso ed efficiente può portare sviluppo è ormai "sdoganato"<sup>2</sup>. I temi generali che caratterizzano il dibattito tecnico scientifico e politico economico, si esplicitano in ulteriori settori di approfondimento ma partono da alcune condizioni condivise e che si possono sintetizzare in alcuni *highlights* alla base anche della nuova *policy* europea 2020-27. Essi partono dalla attuale condizione programmatica in cui si colloca il nostro Paese e pertanto con una visione sia "domestica" - legata alla situazione di contesto e tendenziale giocata sulla attuale programmazione, che di spazio europeo e euro mediterraneo - in termini di *target* 2050, con alcuni esempi strategici. Per dirla in termini globali parliamo città - infrastrutture complesse in cui risiede il 70% della popolazione e *players* di nuove economie, di luogo della conoscenza e creatività, di sperimentazione di governance e di rapporto territoriale di area vasta. In una parola di *Connectography*<sup>3</sup>, come la necessità di "connessione", in termini di infrastrutture materiali e immateriali sia la scommessa alla base della nuova geografia del vivere, del mercato, dei flussi e condizione di accessibilità alle città, ai porti, agli aeroporti. L'attenzione all'esistente e rete intermodale integrata del Paese sono alla base del documento programmatico del MIT- Connettere l'Italia- attraverso una articolata esplicitazione di strategie di settore, azioni, interventi secondo una logica di *accountability* e di visione ampia. Allo stesso tempo pensiamo al ruolo sociale delle infrastrutture, alla mobilità come un diritto da garantire a tutti con tempi moderni e europei, alla sostenibilità nei trasporti in senso

ampio. In tal modo si connotano in un quadro d'insieme le politiche per le città metropolitane e/o per ambiti territoriali vasti a dimensione variabile, in cui le relazioni infrastrutturali giocano un ruolo fondamentale nella precondizione di coesione e cooperazione dei territori e dei suoi abitanti. Un indice sintetico di riflessioni individua risposte ai temi del riposizionamento strategico nel panorama nazionale euromediterraneo e mondiale (realtà vs condizionamenti ideologici, di assenza di comunicazione e informazione) delle città e delle infrastrutture; al ruolo delle reti materiali e immateriali letto anche attraverso il fattore Tempo (pensiamo alle reti, Ten-T, Ten-G, ruolo strategico dei corridoi vero spazio di innovazione); ai flussi di merci e persone e di informazioni, di mobilità; alla conoscenza e le economie che ne derivano incrociate in termini di impatto alla rivoluzione silente di industria 4.0; al ruolo dei porti e della logistica nella visione domestica e euro mediterranea. Infine il rapporto tra micro e macro interventi, in termini di opere, esistenti e future, il superamento di colli di bottiglia di rete, per arrivare al ruolo sociale della strada, in una prospettiva di contemporaneità di risposte alle nuove geografie del vivere dettate dalle nuove geografie della popolazione e la loro influenza di posizionamento sul mercato al 2030/50- pensiamo ad es. alla via della seta e gli attrattori terminali sempre porti e città. Infine come investe lo Stato - strumenti, finanziamenti e politiche e programmi, azioni di snellimento burocratico, semplificazione, tempi e procedure certe per attrarre investimenti, - per attrarre investitori, veicolare una immagine di fiducia e contrattare la visione di sistema paese in ambito internazionale, per non subire le scelte ma esserne partecipe. Se il futuro sono le città, la forza dei territori sta proprio nelle reti. A tal proposito bisogna anche ricordare il ruolo che alcune riforme stanno giocando in questa nuova visione di sistema Paese - come le città metropolitane, la riforma dei porti - e alcune strategie di finanziamento, come le Aree per la logistica integrata-ALL - a cui il Pon reti e infrastrutture dedica un finanziamento apposito, il masterplan del sud - che colloca le infrastrutture al 37%- l'agenda urbana, il PAC 2014-20 e il DEF. L'approccio pertanto non sta solo nello sguardo lungo e nell'impatto dell'innovazione - industria 4.0, IoT, nuovi trasporti e il posizionamento di città e infrastrutture puntuali nei corridoi Ten-T, ma anche nella "cura" dell'esistente, nell'efficienza di rete (perdiamo 24 miliardi imputabili all'inefficienza logistica di sistema), della programmazione in

1. I corridoi sono luoghi di innovazione- erogano servizi complessi- le città-porti- collegati ai corridoi assumono ruoli "speciali"

2. Mi permetto di rimandare all'intervista a F. Moraci sul numero 269-270 di Urbanistica Informazioni Sett. Dicembre 2016

3. Si veda il volume di Parag Khanna, Connectography : il nuovo ordine mondiale, Fazi ed. 2016

termini di resilienza urbana, infrastrutturale. Anche la questione meridionale andrebbe riletta con più forza attraverso le infrastrutture e una visione di macro sistema meridionale in termini di coesione territoriale e competizione "esterna" e non domestica.

In questo quadro territoriale e politico programmatico complesso ANAS, che gestisce 26.000 km di rete (strade stradali e autostrade) dal 2015 ha impostato in termini innovativi il proprio piano strategico 2016-20 – per la prima volta un piano quinquennale - esplicitando alcuni *asset* strategici, che avendo alla base la gestione efficiente di rete, migliori lo standard di servizio e livelli di sicurezza, e si possa passare attraverso un approccio complesso al tema dell'esistente, del rischio e delle infrastrutture resilienti, dalla manutenzione straordinaria (su cui è stato investito il 46% dei 23 miliardi previsti dal piano) ad un approccio di manutenzione programmata attraverso un innovativo metodo di rilievo, sorveglianza e monitoraggio sia delle opere d'arte che del territorio che attraversano. Ovviamente a questa nuova visione ha corrisposto una nuova organizzazione aziendale territoriale e il dialogo con i territori anche attraverso alcune esperienze di pianificazione condivisa, per rafforzare gli interventi nelle infrastrutture ferroviarie, portuali, sistemi di trasporto intelligenti, con priorità al finanziamento di interventi che insistono sui corridoi TEN-T per lo sviluppo di reti trans-europee sono state individuate cinque Aree Logistiche Integrate di interesse per la rete centrale europea- il cosiddetto protocollo ALI (Quadrante sud orientale della Sicilia, Polo logistico di Gioia Tauro, Sistema pugliese, Logistica campana, Quadrante occidentale Sicilia) con l'obiettivo di favorire le reti di specializzazione e collaborazione, indicare le sinergie realizzabili e valutare la messa a sistema con il PON delle azioni prioritarie previste nei POR; il protocollo d'intesa per la "Governance dell'area vasta compresa tra Termini Imerese e Marsala", di alcuni protocolli sperimentali, come QVQC, - quale città- quale velocità – condotto con FS Sistemi Urbani e MIT sui noi metropolitani di Milano, Napoli, Area dello Stretto, la partecipazione alla rete *Nuvit- New urban vitality network*, la partecipazione attiva alla politica europea nodi urbani e infrastrutture, infine il ruolo di ANAS nel corridoio scandinavo mediterraneo attraverso il recente laboratorio europeo ospitato da Anas<sup>4</sup>. Tutto il futuro si gioca al livello di area vasta e infrastrutture. E' di questo spazio a dimensione variabile senza confini amministrativi che ci occuperemo nei nostri futuri esercizi

4. Tra i punti in agenda nello Scandinavian- Mediterranean Core networking Corridor- Ideas laboratory on roads and ITS- si pensa a una strategia per le infrastrutture stradali e i cambiamenti climatici, il finanziamento delle infrastrutture secondo nuove modalità, i trasporti intelligenti, e molto, molto altro. Il meeting internazionale del network ospitato da ANAS e MIT, fa capo alla European Commission – Directorate General for mobility and Transport e si è svolto a Roma l'8/9 maggio 2017 presso la sede ANAS.

di pianificazione e programmazione. La predominanza del *management* segnerà la prossima forma del piano. Nuvit<sup>5</sup> è il primo esempio europeo. In questi due anni di nuova amministrazione, l'azienda ha molto investito in conoscenza, innovazione e tecnologia, in un cambiamento di impostazione non solo in senso strategico, ma anche programmatico. Se dovessi sintetizzare il contributo ANAS al tema del convegno lo sintetizzerei nei seguenti punti: infrastrutture resilienti e manutenzione programmata, ricerca tecnologica e innovazione; nodi urbani e infrastrutture, corridoio ScanMed e sperimentazioni in corso, la strada come cultura e coinvolgimento sociale.

### **Infrastrutture resilienti: dall'emergenza, alla manutenzione straordinaria alla manutenzione programmata**

Anas è considerata il primo gestore europeo che sta sperimentando un piano di manutenzione integrato. Superare la manutenzione straordinaria<sup>6</sup> per perseguire la manutenzione programmata della strada significa superare la logica dell'intervento episodico o emergenziale e saper "leggere" i caratteri dell'infrastruttura e degli eventi che su questa o al suo intorno si verificano. Intervenire prevenendo le criticità di sicurezza e migliorare il *comfort* di guida e la funzionalità della rete con il conseguente concreto beneficio per gli utenti della strada in termini di maggior continuità e qualità dei servizi nonché minori costi complessivi di intervento. Per programmare su scala pluriennale interventi preventivi o correttivi di manutenzione occorre saper integrare efficacemente: la conoscenza dell'infrastruttura e delle sue condizioni in uso; - la conoscenza del territorio limitrofo all'infrastruttura e delle sue evoluzioni di assetto idrogeologico. ANAS punta a questo obiettivo utilizzando l'esperienza quasi centenaria maturata nella gestione della propria rete stradale e avendo avviato una pluralità di specifiche azioni. La conoscenza delle infrastrutture attraverso il rilievo, l'indagine e il monitoraggio. Questo complesso *database* avviato dal 2015 comprende due livelli comunicanti di azioni anche di sorveglianza, a livello di opere d'arte – ponti, viadotti, gallerie, e di rete, con applicativi e campagne di indagine (nel 2016, 6.933 ispezioni, aggiornate 5.771 schede ponti- *database* SOAWE) con individuazione di resistenza

5. NUVIT – Networking for Urban Vitality - Towards Collaborative Planning of Infrastructure and Spatial development- Un Living Laboratory basato su concreti casi studio - a diversi livelli sul territorio europeo (di Corridoio, regionale e locale) - volto all'analisi delle sfide nel campo della vitalità urbana.

6. Nel corso del 2016 Anas ha bandito gare per oltre 1,6 miliardi di euro, cogliendo l'opportunità offerta dal nuovo Codice degli appalti di fare ricorso ad accordi quadro per l'affidamento tempestivo di lavori di manutenzione. La spesa complessiva per manutenzione consuntivata nel 2016 è stata pari a 630 milioni di euro. La sola manutenzione straordinaria raggiungerà nel 2017 un volume di spesa di oltre 400 milioni, circa il doppio della spesa media annua registrata negli ultimi 5 anni.

dei materiali, abaco dei difetti, monitoraggio con sensori e satellitare. Inoltre sul grafo ANAS è stato individuato un corridoio di due km di monitoraggio con banca dati aggiornata su frane e dissesto idrogeologico, all'interno della mappatura ISPRA e uso di interferometria differenziale da sensori satellitari. Per monitorare il territorio attraversato dall'infrastruttura sono anche individuati indicatori di vulnerabilità idraulica per effettuare una classificazione della vulnerabilità idraulica univoca a scala nazionale finalizzata alla generazione di un modello di stima del grado di vulnerabilità complessiva dell'opera e del territorio circostante. Per l'individuazione degli indicatori utili alla manutenzione programmata, è stato effettuato *benchmark* con gestori internazionali di infrastrutture stradali utile a sviluppare il modello concettuale del sistema RAM (*Road Asset Management*).

Grazie a questa attività ANAS ha aderito al Consorzio EIRE finalizzato alla valutazione e miglioramento della resilienza delle infrastrutture in occasione di calamità naturali, il progetto ha superato la fase di prequalifica, sta sviluppando la fase di presentazione alla commissione valutatrice. Lo studio è finanziato per un importo di 5 M€<sup>7</sup>. ANAS, anche in considerazione dei ruoli e delle competenze, preliminarmente proporrà i seguenti contributi:

- esperienza del terremoto del Centro Italia (Amatrice) sui 7700 kmq dell'area di cratere mediante gerarchizzazione della rete infrastrutturale, anche non ANAS, e mediante generazione di modello per la valutazione dei rischi e progettazione degli interventi di ripristino;
- *case histories* della Strada Statale 4 "Salaria" che è asse principale nell'area del cratere del suddetto sisma mediante redazione di un piano di riqualificazione e potenziamento;
- *smart road* come tecnologia attendibile, stabile e di massa, per l'interattività tra l'utenza e il gestore in situazioni di emergenza e di ordinario utilizzo delle rete viaria;
- contesto nazionale di valutazione della vulnerabilità idrogeologica su tutte le opere d'arte e della vulnerabilità sismica su 490 opere d'arte presenti lungo itinerari ritenuti strategici dalla Protezione Civile.

Oltre allo Sviluppo di tecnologie per il monitoraggio e la diagnostica di opere d'arte e territori attraversati dalla rete stradale, nell'ambito del progetto *Smart Road* Anas sta sviluppando (per un investimento di 160 milioni su 3.000 km di strade), utilizzerà un sofisticato sistema di sensori (sistemi IoT) per acquisire e trasmettere informazioni relative allo stato dell'infrastruttura viaria con le sue opere d'arte maggiori, alle condizioni di esercizio riguardanti il traffico e il trasporto delle merci, alle condizioni ambientali. In particolare, si andranno

a monitorare grandezze relative a: Piano viabile, Barriere di sicurezza stradali, Ponti/Viadotti, Gallerie, Versanti instabili, Ambiente, Aree di sosta, Cantieri, Traffico. E' previsto il passaggio della banda larga e interventi per energie alternative. La A2, la A19 e il GRA sono oggetto di prima sperimentazione. In particolare la A2 - autostrada del Mediterraneo sarà il prototipo pilota europeo.

### **Nodi urbani e infrastrutture il laboratorio di corridoio ScanMed e sperimentazioni in corso**

I nodi urbani nel contesto europeo rappresentano una strategia consolidata e al contempo in sperimentazione<sup>8</sup>. Le infrastrutture di trasporto garantiscono la connessione tra i diversi nodi urbani nonché tra il trasporto di lunga distanza, urbano/peri-urbano e regionale. Le finalità sono riassumibili nella garanzia delle interconnessioni tra le diverse modalità di trasporto della rete TEN-T sia per il traffico merci che passeggeri; la risoluzione dei gap tra modalità di trasporto nelle aree urbane; assicurare connessioni senza interruzioni tra le infrastrutture della rete TEN-T e quelle regionali e locali; mitigare gli effetti negativi del traffico nei nodi urbani; promuovere il trasporto delle merci efficiente a basso impatto acustico e ridotte emissioni di carbonio. In questa logica ANAS partecipa sia alla rete NUVIT - un laboratorio vivente per ottimizzare la vitalità sociale ed economica, la governance, la gestione e il funzionamento delle infrastrutture di trasporto- che al protocollo QVQC, con laboratori partecipati per definire un documento strategico condiviso in tema di nodo urbano e infrastrutture in cui il supporto del MIT e del PON *Governance* diventa una leva per le amministrazioni locali e il territorio. I nodi urbani infatti, devono garantire la transcalarità dei collegamenti, secondo tre livelli di connessione: con l'esterno accessibilità interno/esterno, connettività e percorrenza (*synchro modality*). In tal senso va riletto il trasporto pubblico locale, il ruolo dell'ultimo miglio urbano o le tangenziali, la nuova strategia Fs per il TPL. Oggi la viabilità rientra tra gli strumenti di gestione delle trasformazioni urbane, orientando l'attuale offerta di servizi verso risposte più appropriate, programmate e realizzate pensando a scelte localizzative ottimali, alla complementarietà dei servizi offerti rispetto ad un'organizzazione territoriale degli stessi e al collegamento spaziale e aspatiale. In questa logica ANAS ha previsto investimenti nei principali nodi urbani<sup>9</sup>. Va anche ricordato che

8. 88 Nodi Urbani nell'ambito dei 9 Corridoi Europei, Identificati nell'Allegato II del Regolamento n. 1315 dell'11.12.2013.

9. Piemonte - Raccordo A10 Torino Caselle (RA10): 10,650 km; - 10 ponti Ultimi lavori per 1,09 milioni di euro.-In fase di attivazione per 1,22 milioni di euro.; Friuli Venezia Giulia - Sistiana Rabuiese (RA13): 21 km; - 5 gallerie - 31 ponti, In fase di attivazione lavori per 1,20 milioni di euro. Attivi lavori per 2,98 milioni di euro. Campania - Tangenziale di Salerno (SS18): da km 54+500 a 64+800; 10,300 km;- 1 galleria - 15 ponti- Ultimi lavori per 3,59 milioni di euro. Attivi lavori per 9,41 milioni di euro. Campania Raccordo Salerno Avellino (RA02): 22,406 km; - 2 gallerie - 34 ponti Ulti-

7. Il coordinatore del gruppo è il Prof. Alan O'Connor del Trinity College di Dublino che ha fissato il primo incontro per il 29/06 p.v.

molti di questi nodi si trovano nel corridoio Scandiano Mediterraneo che oltre ad essere il più lungo corridoio europeo (attraversa 7 Paesi membri, con oltre 9.300 km di rete ferroviaria, e 6.372 km di strade e serve 25 porti, 19 aeroporti, 45 piattaforme multimodali, 19 aree urbane strategiche) attraversa tutto il Paese dall'estremo sud fino alla Finlandia. Si mira ad individuare oltre alle *best practices* una strategia unitaria e condivisa per l'individuazione coordinata delle soluzioni e degli investimenti finalizzata al potenziamento e alla valorizzazione dell'asse europeo. Anas pertanto sta realizzando significativi investimenti lungo il corridoio tenendo conto delle diverse opportunità di finanziamento e possibili sinergie. In particolare riguardo alle tre direttrici della rete ANAS che fa parte del corridoio: GRA (160.000 passaggi di veicoli/giorno) l'A2 "Autostrada del Mediterraneo", la A19 "Palermo - Catania. Tutti gli interventi nel corridoio sono oggetto di investimenti in nuove tecnologie.

L'ultima riflessione riguarda la funzione sociale della strada in termini culturali, la strada non solo come collegamento, ma stimolo alla scoperta dei luoghi attraversati che diventi generatore di opportunità e sviluppo per il territorio, fruizione di paesaggio, itinerario turistico, riscoperta di memorie. In questa logica abbiamo sviluppato progetti di valorizzazione rete e *asset*, da *app* e guide a progetti strategici come la SS 640 Strada degli Scrittori<sup>10</sup>, l'A2 Autostrada del Mediterraneo<sup>11</sup>; il

---

manti lavori per 1,92 milioni di euro. In fase di attivazione per 9,73 milioni di euro. Puglia - Tangenziale di Bari (SS16): da km 795+000 a 808+000; 13 km; - 18 ponti Ultimi lavori per 11,15 milioni di euro (cifra comprensiva anche dei tratti della SS16 in Puglia). In fase di attivazione un lavoro di 5 milioni di euro ed uno attivo di 4,43. Calabria - Raccordo autostradale 4 di Reggio Calabria (RA04): 5,512 km; - 1 galleria - 8 ponti Lavori ultimati per 1,16 milioni di euro Lavori in fase di attivazione per 3,32 milioni di euro. Sicilia - Tangenziale di Catania (RA15): 24 km; - 6 gallerie - 9 ponti Lavori ultimati per 1,44 milioni di euro. In fase di attivazione lavori per 3 milioni di euro.

10. L'impegno dell'Anas in Sicilia non vuole solo limitarsi al rilancio delle infrastrutture dell'Isola. Il processo di potenziamento del patrimonio stradale siciliano nelle intenzioni di Anas deve comprendere anche la valorizzazione culturale e turistica del territorio attraversato da strade con le quali si integra in una simbiosi quotidiana. Una rete stradale che si interseca visceralmente con la storia, i costumi, la tradizione e la cultura siciliana, compresa la storia della Letteratura e la memoria delle vittime della Mafia. Il programma di valorizzazione della "Strada degli Scrittori" promosso dal Consorzio Distretto Turistico Valle dei Templi è stato sostenuto da Anas anche con la predisposizione di apposita cartellonistica turistica. Una strada che unisce cultura e turismo percorrendo i luoghi di Luigi Pirandello, Leonardo Sciascia, Andrea Camilleri, Giuseppe Tomasi di Lampedusa, Antonio Russello, Pier Maria Rosso di San Secondo, da Racalmuto a Porto Empedocle, passando per Favara e Agrigento fino a Caltanissetta. Tutti gli svincoli interessati saranno dotati di segnali stradali turistici per individuare le tappe fondamentali del percorso della "Strada degli Scrittori".

11. L'Autostrada del Mediterraneo è accompagnata da un progetto, fortemente voluto da Anas, che ha l'obiettivo di valorizzare la bellezza del Mezzogiorno guidando l'automobilista verso una riscoperta consapevole dello straordinario patrimonio turistico e culturale del Sud d'Italia. L'intero progetto Anas di valorizzazione degli itinerari dell'Autostrada del Mediterraneo con annessa cartellonistica è stato condiviso e concordato con le competenti Autorità

Graart<sup>12</sup>, Archeologia<sup>13</sup>, le Case cantoniere<sup>14</sup>, il concorso internazionale Reinventa<sup>15</sup> il cavalcavia. Grazie alla concreta azione di accelerazione degli investimenti e al diffuso piano di manutenzione straordinaria avviato su tutta la rete, ANAS ha rafforzato il suo ruolo di interlocutore serio e attendibile per lo Stato, che è stato riscontrato su molti fronti. In particolare:

- nell'affidamento del piano degli interventi per

---

territoriali. È stata altresì attivata da Anas una campagna social di ascolto per accogliere idee e suggerimenti che vedrà protagoniste nelle prossime settimane anche Salerno e la Campania.

12. La storia e il mito di Roma rivivono sulle pareti del Grande Raccordo Anulare. Dieci Urban Artist internazionali hanno aderito al progetto GRAArt, promosso da Anas, per valorizzare le infrastrutture di una delle arterie più importanti del Paese, realizzando su rampe e sottopassi opere ispirate al mito della Città Eterna. GRAArt è un progetto di arte contemporanea urbana ideato da David Diavù Vecchiato, esponente di spicco dell'Urban art in Italia fondatore di MURo (il Museo di Urban Art di Roma). Nasce così un nuovo percorso culturale che lega centro e periferia: il Gra diventa un circuito inedito ed originale, un tour da percorrere a tappe che sovrappone vicende della Roma antica a quella della Roma moderna. Gli artisti che hanno preso parte al progetto provengono da ogni parte del mondo: Uruguay, Venezuela, Francia, Spagna, Italia. Ogni opera è corredata di una targa con un QR Code che permette al visitatore di accedere al sito web dedicato [www.graart.it](http://www.graart.it), e di leggere la storia che ha ispirato il murale e la biografia dell'artista che lo ha realizzato. Hashtag: #GRAart #GRAartRoma #streetartGRA #ANASstreetart #Anas.

13. Nei cantieri ANAS sono stati rinvenuti numerosi reperti archeologici, di grande interesse. Spesso i tracciati stradali sono inseriti all'interno di territori ricchissimi di testimonianze del passato. Anas ha attivato una innovativa prassi amministrativa, individuata ad hoc, per la tutela dei beni archeologici, che consente di preservare monumenti e svolgere attività di archeologia preventiva. Esempio Nuraghe con villaggio 'Funtana 'e Pedru', situato all'interno del Lotto 1 dell'itinerario Sassari-Olbia in Sardegna. Archeolog - È stata costituita nel 2015 da ANAS e QMU nella convinzione che la riqualificazione e la valorizzazione dei reperti archeologici scoperti tra Marche ed Umbria, con l'insostituibile lavoro delle Soprintendenze ai Beni Archeologici, possano offrire un contributo diretto alla conoscenza della storia, alla divulgazione del sapere e rappresentino inoltre una grande opportunità di promozione del territorio, anche nella funzione di attrarre visitatori e creare così un volano economico di cui anche la popolazione residente potrà beneficiare.

14. L'accordo con il Mibact, prevede una fase pilota, dando priorità a quegli immobili che sono posizionati in prossimità di circuiti culturali, turistici e della mobilità dolce (cammini e ciclovie) tra i quali: l'Alta Lombardia, la Via Francigena e il tracciato dell'Appia Antica. Anas si fa carico della ristrutturazione, saranno convertite in una rete di strutture ricettive per i viaggiatori da affidare in concessione a terzi.

15. Bando di gara internazionale per la progettazione dei nuovi cavalcavia della rete Anas, dedicato ad architetti e ingegneri Anas chiama a raccolta le eccellenze del mondo dell'architettura e dell'ingegneria per costruire le strade del futuro. E lo fa attraverso un bando di gara internazionale, pubblicato oggi in Gazzetta Ufficiale, per la definizione e progettazione di una tipologia di cavalcavia, dal titolo "Reinventa cavalcavia". I concept premiati saranno replicati su tutta la rete stradale e autostradale di competenza Anas di oltre 25 mila chilometri, diventando un vero e proprio simbolo. Una sfida senza precedenti: chi vorrà coglierla contribuirà con le proprie idee e la propria creatività a reinventare anche il nostro modo di viaggiare.

"L'obiettivo del concorso di idee è quello di dare forme nuove alle strade del futuro che, oltre ad essere in armonia con i nostri splendidi paesaggi, dovrà rappresentare un elemento identitario della rete Anas, e diventare anche il simbolo della nuova filosofia di progettazione che intende creare un legame tra il territorio italiano e le strade che lo attraversano".

i mondiali di sci che si terranno a Cortina nel 2021;

- nella assegnazione di finanziamenti del Fondo per lo sviluppo e la coesione per oltre 5 miliardi di euro;
- nel ruolo che è stato attribuito ad Anas nelle emergenze meteorologiche, nel corso delle quali è stata spesso chiamata ad intervenire anche su strade non di propria competenza
- nel ruolo che è stato affidato ad Anas nel recente sisma che ha duramente colpito il Centro Italia: infatti un provvedimento governativo ha stabilito che nell'ottica di velocizzare l'iter e portare a termine nel più breve tempo possibile gli interventi di ripristino della viabilità, Anas potrà effettuare manutenzioni ordinarie e straordinarie su strade comunali, provinciali e regionali.

Nel 2018 ANAS compie 90 anni abbiamo ritenuto di dover esplicitare anche attraverso una grande campagna di comunicazione e un nuovo logo, il valore e le professionalità di Anas e diffondere il nuovo approccio culturale, strategico e operativo, di un management moderno di una delle più grandi aziende del Paese.

### **FRANCESCA MORACI**

Consigliere di amministrazione ANAS  
Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria

## Cura del Ferro per le Città Metropolitane in Rete Claudio Cipollini

La rete delle aree metropolitane e la rete nelle aree metropolitane sono due facce della stessa medaglia e una delle condizioni base per valorizzare uno sviluppo che sia sostenibile, in specie quando poi si affronta il tema delle reti di ferro, dei treni e della mobilità di massa. Uno sviluppo basato oggi e per domani, e non è un gioco di parole, sulle reti, sulle interconnessioni fisiche e virtuali.

Lasciamo qui da parte il tema delle reti digitali<sup>1</sup> e facciamo un breve e sintetico excursus sul tema delle reti fisiche e in particolare di quelle ferroviarie. Il Ministro Delrio ha tempo fa rispolverato una vecchia dizione per dare il senso agli obiettivi del precedente e attuale Governo parlando di "cura del ferro" per il paese<sup>2</sup>. Un senso che ha, o dovrebbe avere, due declinazioni operative e territoriali: le connessioni tra Aree Metropolitane e le connessioni all'interno dei tessuti urbanizzati delle aree stesse.

Per quanto riguarda il primo aspetto entro il 2025 tutte le aree metropolitane del paese saranno interconnesse con linee ad alta velocità con investimenti in corso e programmati per un totale di 29,2 miliardi di euro. Con alcune marcate differenze e criticità. La rete tra le aree metropolitane del Centro-Nord è viva e concreta e a parte Genova, Venezia e Trieste, le altre aree metropolitane (Roma, Firenze, Bologna, Milano, Torino, che peraltro sono le principali come popolazione oltre Napoli anche connessa) sono interconnesse tutte tra di loro. Al collegamento tra Milano e Venezia, da poco aperto il tratto tra Treviglio e Brescia, mancano ancora i 73 km tra Brescia e Verona e i 79 km fino a Padova che, con un investimento totale di 9 miliardi di euro, che dovrebbero essere operativi nel 2024 (insieme all'adeguamento della tratta Mestre-Trieste). Sull'altro versante, a ovest, la connessione tra Milano e Genova lunga 53 km dovrebbe essere terminata per il 2021 con un investimento di 6,2 miliardi di euro, mentre la Torino – Lione, per un investimento di 1,7 miliardi di euro dovrebbe essere aperta nel 2030. Il risultato e i benefici già oggi sono notevoli e i ridotti tempi di percorrenza consentono alle persone di andare e venire anche nello stesso giorno tra le principali aree metropolitane del centro nord e fino a Napoli. Da qui nascono una serie di criticità che, pur se programmati da FS investimenti per complessivi

1. La cui criticità continua a essere peraltro quella della cultura e alfabetizzazione della popolazione e delle imprese più che della vera e propria rete di bande più o meno larghe, come dimostrano continuamente i dati europei che ci collocano al 25° posto nel Digital Economy and Society Index 201 .

2. Ha fatto piacere vederla rinascere da quando nel 1992, Francesco Rutelli, allora candidato Sindaco di Roma, vi battezzò il Programma Direttore che Ferrovie dello Stato presentò prima al Comune (Sindaco era Franco Carraro) e poi ai tre candidati (Caruso, Fini e appunto Rutelli). Un Programma e una cura sulla quale torneremo in seguito.

14,1 miliardi di euro, rendono difficoltose ancora per molti anni la mobilità inter-metropolitana nel Centro Sud del paese. La Napoli – Bari sarà pronta nel 2022 con un investimento di 5,8 miliardi di euro, mentre la Palermo - Catania – Messina ha avviato i cantieri nel 2016 per investimenti complessivi per 8,3 miliardi di euro, ma sarà pronta nel suo complesso non prima del 2025. Saranno velocizzati infine i collegamenti lungo la Salerno - Reggio Calabria, ma anche qui con tempi non brevissimi.

La fotografia che ne esce purtroppo penalizza ancora le aree metropolitane del Sud, ovvero le popolazioni a minor reddito e benessere sociale e economico, oggi servite solo fino a Napoli.

Qui sta uno dei nodi forse anche dello sviluppo complessivo e omogeneo del paese. Anche quando si fecero gli investimenti infrastrutturali nel dopo guerra la domanda non c'era e fu generata da un'offerta ottimale sia nei tempi e sia nei costi. Da troppi anni invece si è andata affermando la legge del mercato ovunque e comunque che ha distorto il ruolo e la funzione dello Stato con la motivazione dell'efficienza, ma dimenticando quella dell'efficacia per il benessere comune. Oggi i collegamenti dopo Napoli e Salerno per Bari, Lecce, Reggio Calabria e Villa San Giovanni (terminal per la Sicilia e i suoi 5 milioni e oltre di abitanti con le sue tre aree metropolitane) sono serviti male e con servizi pessimi. Perché aspettare almeno il 2022? Un *wifi*, una presa elettrica, un treno AV (Abbastanza Veloce perlomeno) con orari tali da consentire facili collegamenti giornalieri (anche se non veloci) dovrebbero essere "obbligati" da uno Stato azionista unico di verso il suo concessionario Ferrovie dello Stato.

Il Sud ha molto bisogno di avere una mobilità adeguata a consentirgli lo sviluppo programmato troppo spesso e troppo poco raggiunto. Perciò potremmo delineare una serie di priorità di intervento che, tenendo in conto anche quanto potrà essere realizzato con il PON Infrastrutture<sup>3</sup> e con i singoli POR regionali nei prossimi 6-7 anni (vedi Cipollini 2015 in "Scusate il ritardo").

A monte comunque alcuni "paletti" imprescindibili per consentire al sistema trasportistico e logistico meridionale di "cambiare verso":

3. La strategia del PON prevede in sintesi per il Sud:

- l'estensione della rete ferroviaria sulla direttrice Napoli-Bari e Palermo-Messina-Catania;
  - azioni a favore dell'intermodalità per le merci;
  - lo sviluppo della portualità con particolare riferimento all'accessibilità via mare e via terra;
  - interventi per l'efficienza del sistema infrastrutturale con nuove tecnologie in tema di ITS per la gestione della domanda di traffico stradale, SESAR per il trasporto aereo e l'introduzione dello sportello unico doganale
  - tre assi prioritari quali:
    - Favorire la creazione di uno spazio unico europeo dei trasporti multimodale;
    - Migliorare la mobilità regionale;
    - Sviluppare e migliorare sistemi di trasporto sostenibili.
- E inoltre il rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate.



## Grandi progetti infrastrutturali in cui RFI e il Gruppo FS sono coinvolti

Pipeline dei principali progetti infrastrutturali per lo sviluppo dei corridoi europei

	Descrizione	Impatti attesi	Costo investimento	€ mil
<b>Mediterraneo: Milano-Venezia</b>	AVIAC Treviglio-Brescia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> </ul>	2,1	<b>11,1</b>
	AVIAC Brescia-Verona		3,8	
	AVIAC Verona-Vicenza		3,1	
	AVIAC Attraversamento di Vicenza		0,8	
	AVIAC Vicenza-Padova		1,3	
<b>Scan-Med: Torino-Lione</b>	Sezione internazionale – 1ª tappa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestazioni merci</li> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> </ul>	6,3 (TELT)	<b>8,0</b>
	Sezione nazionale – 1ª tappa (Avigliana-Orbassano e adeguamento linea storica)		1,7	
<b>Reno-Alpi: Milano-Genova</b>	3° valico dei Giovi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestazioni merci</li> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> </ul>	6,2	<b>6,2</b>
<b>Scan-Med: Brennero</b>	Tunnel del Brennero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestazioni merci</li> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> </ul>	4,4	<b>6,0</b>
	Lotto 1 Accesso al Brennero (Fortezza-Ponte Gardena)		1,6	
<b>Scan-Med: Napoli-Bari</b>	Napoli-Cancello-Benevento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Prestazioni merci</li> </ul>	2,3	<b>5,8</b>
	Benevento-Irpinia		0,9	
	Irpinia-Orsara-Bovino		2,1	
	Bovino-Foggia (Cervaro)		0,3	
<b>Scan-Med: Palermo-Catania-Messina</b>	Velocizzazione Palermo-Catania (1ª fase)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riduzione tempi di percorrenza</li> <li>• Aumento capacità</li> <li>• Prestazioni merci</li> </ul>	1,2	<b>8,3</b>
	Raddoppio Catania-Messina (1ª fase)		0,9	
	Velocizzazione Palermo-Catania (2ª fase)		2,3	
	Raddoppio Catania-Messina (2ª fase)		1,4	
	Velocizzazione Palermo-Catania (compl.)		2,5	

Fonte: Ferrovie dello Stato Italiane - Piano Industriale 2017-2026

- Interconnettere la programmazione per lo sviluppo con la pianificazione dei trasporti, servizi correlata e interdipendente. Sia a livello macro-regionale sia regionale e urbano occorre intervenire in modo simultaneo tra interventi produttivi e logistici;
- Programmare e pianificare la mobilità del Sud con un vero e proprio Piano stante le criticità più o meno omogenee tra i vari territori e l'obiettivo di uno sviluppo comune (cosa che il PON Infrastrutture non fa).
- Concentrare gli investimenti infrastrutturali per rendere utilizzabili le opere esistenti e in corso al fine di aumentare le fluidità sia delle persone sia delle merci valorizzando l'intermodalità focalizzandosi sulle interconnessioni del così detto "ultimo miglio" per aeroporti, porti, stazioni e centri intermodali;
- Rinforzare adeguatamente e immediatamente le competenze in materia di trasporti nei centri decisionali e gestionali principali (Regioni, centri intermodali, aeroporti, porti) e favorirne le integrazioni operative<sup>4</sup>.

4. Dal PON INFRASTRUTTURE E RETI: "L'amministrazione pubblica è al contempo un settore rilevante per le economie meridionali, ma anche meno efficiente rispetto al resto del Paese. Le dimensioni del settore pubblico hanno costituito anche un'ulteriore fonte di aggravio delle condizioni economiche locali in un momento in cui la spesa pubblica si è ridotta nel Mezzogiorno del 6%, a fronte di una media nazionale dell'1,4%. (Cfr. Banca d'Italia, Le infrastrutture

Per quanto riguarda i singoli temi occorrerebbe:

- ristabilire un equilibrio nazionale delle spese di investimento sapendo che non ci possono essere le condizioni di sviluppo se non c'è una mobilità adeguata ai livelli attesi e benefici non solo e subito finanziari, ma anche economico-sociali comunque dimostrabili attraverso analisi costi-benefici;
- attivare il co-finanziamento pubblico dei servizi di trasporto merci e passeggeri da e per il Sud (vedi al riguardo la proposta SIPOTRA);
- dirottare investimenti sulla manutenzione e su sistemi di gestione del traffico per ottimizzare l'utilizzo delle infrastrutture esistenti (vedi p.e. le ferrovie da Salerno a Reggio Calabria e la linea Adriatica);
- dare priorità agli interventi per i collegamenti tra le aree metropolitane e urbane;
- programmare gli interventi e la gestione anche in un'ottica e in una visione di posizionamento competitivo del Mezzogiorno nel Mediterraneo sia dal punto di vista logistico (porti, aeroporti, ferrovie in particolare), sia economico-produttivo

in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Banca d'Italia, 2011. E' da rimarcarsi come nella ricerca della Banca d'Italia (...) si sottolinei come in circa il 60% dei casi l'inefficienza dell'azione del settore pubblico nel mercato delle infrastrutture nel Mezzogiorno derivi da ritardi nei pagamenti, verosimilmente dovuti a problemi di cassa.(pag. 9)

Un discorso a parte merita l'assetto e la mobilità nelle città e nelle aree metropolitane, un tema che ha dati e informazioni di base che ne evidenziano molte criticità – e che lo hanno fatto battezzare come “*spread* della mobilità urbana” (Cascetta, Pagliara 2015<sup>5</sup>) - quali:

- 22 km di reti metropolitane per milione di abitanti contro una media europea di 70 (al Sud solo Napoli ne è dotata);
- 42 km di reti di tram per milione di abitanti contro una media europea di 130;
- 62% di spostamenti in auto contro una media europea del 43% nelle città sopra i 250.000 abitanti;
- 22% e 15% di utilizzo del TPL e di modi muscolari contro una media europea del 32% e 25%;
- 568 auto per mille abitanti contro 334 della media europea per le città medie e grandi;
- l'offerta su gomma del trasporto pubblico è fatta con veicoli “vecchi” (età media oltre i 10 anni con una media europea di 7,7) e, contro 11 autobus per 1.000 abitanti della media nazionale, è di 8,5 a Napoli, 8 a Palermo, 7,6 a Potenza, 7,5 a Catanzaro e 7,3 a Bari;
- la crescita del pendolarismo urbano del 20% a fronte di una contrazione della spesa pubblica per i relativi servizi di trasporto del 22%. (come testimonia il PON Infrastrutture e Reti)
- un grado di buona soddisfazione per il servizio di trasporto pubblico solo del 22% dei cittadini del Sud, contro un 55,8 del Nord e un 38,9 del Centro.

Tanti numeri e solo tre considerazioni:

1. Eccessivo disequilibrio Nord-Sud per gli investimenti rispondenti solo a logiche di politica del sondaggio e non a politiche (*policies*) di sviluppo;
2. Eccesso di localismo tra regioni e tra città del Sud, di liste di interventi non fattibili e di opere incomplete;
3. Bassa qualità e quantità dei servizi e di capacità gestionale;

Da qui la priorità definita nei programmi nazionali sul tema aree urbane<sup>6</sup>, che è emersa anche insieme all'entrata in vigore della Legge 7 aprile 2014, n. 56 riguardante l'istituzione delle dieci aree metropolitane in Italia e che sta in questo periodo ponendo conseguentemente all'attenzione dei vertici istituzionali locali e nazionali il tema di una rigenerazione e pianificazione strategica. Una pianificazione che dovrà necessariamente

5. Anche i dati sono desunti dal testo citato

6. Obiettivo tematico 4 – “Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori” dove emerge come contribuisca “in maniera rilevante anche gli interventi sul potenziamento dei servizi di mobilità collettiva sostenibile e di infomobilità”. Poi il Pon Metro che identifica le aree metropolitane come territori chiave, individuando quattro assi prioritari tra cui quello della “Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana”.

essere sistemica e interdisciplinare dove gli aspetti urbanistici, della mobilità, delle tecnologie digitali, economico-sociali e ambientali dovranno essere tra gli assi di riferimento per una piattaforma innovativa. In questo pur sommario quadro si inserisce il trasporto pubblico locale, una questione prioritaria che interviene direttamente sui livelli complessivi di benessere delle persone. Salute, produttività e innovazione ne sono le tre principali cause e effetti. Per questo è indispensabile che si giunga quanto prima e con gli strumenti normativi adeguati a una pianificazione integrata dei servizi di trasporto collettivo, frutto della capacità di articolare un ragionamento unitario tra ferrovie urbane e regionali, trasporto bus extraurbano, trasporto di superficie urbana e servizi metro, laddove esistenti<sup>7</sup>. E' stata negli anni ignorata l'unica leva che poteva condensare il pulviscolo edilizio creatosi nelle città, (ormai “foreste urbane”) almeno in parte, ovvero la ristrutturazione delle vecchie ferrovie regionali, come hanno fatto i francesi con la RER ed i tedeschi con la S-Bahn. Accanto a questo asse di azione, non sono stati:

- né considerati adeguatamente tutti gli interventi che consentissero e facilitassero al massimo l'interscambio del mezzo di trasporto, spesso non investendo adeguatamente in parcheggi per auto, ovvero non pianificando integralmente orari e copertura dei territori con i mezzi pubblici (bus o treni);
- né è stata programmata adeguatamente la distribuzione delle merci nell'ultimo miglio, causando impatti ambientali e economici considerevoli.

Razionalizzare la specializzazione funzionale tra bus extraurbani e ferrovie regionali è allora un fattore dirimente insieme al potenziamento delle tecnologie specie nel settore ferroviario per consentire una maggiore offerta di trasporto. Il tutto accompagnato da una forte politica tariffaria e infrastrutturale tendente a facilitare al massimo l'uso del trasporto pubblico condizionato da adeguati interventi per facilitare la sosta e l'interscambio modale. Nelle aree metropolitane inoltre potrebbe essere pianificato anche un approccio più sostenibile. Alcuni studi infatti hanno dimostrato come il costo di un metro cubo di uffici e commercio possa arrivare a diminuire intorno al 20% se realizzato in prossimità (1 km) di stazioni di ferrovia e metropolitana urbana grazie alla minore incidenza di inquinamento e di incidentalità dovuta alla diminuzione di traffico su gomma causata dagli utenti e addetti attratti dagli spazi (Cipollini 2012). Tutto ciò potrebbe pertanto determinare di premiare attraverso maggiori superfici gli immobili localizzati presso stazioni e snodi di interscambio di trasporto, disincentivando la realizzazione di nuovi o il riuso funzionale di immobili localizzati in aree difficilmente servibili da trasporti su ferro.

7. La proposta nasce da alcune idee e spunti messi a punto con Lorenzo Gallico e Pietro Spirito, contenuti anche in articoli comparsi su FERPRESS tra dicembre 2012 e gennaio 2013. Stefano Bernardi e Giovanni Costa hanno contribuito a completare la piattaforma di ragionamento.

Fattore imprescindibile e dirimente per poter avviare questa politica di mobilità sostenibile basata sul trasporto pubblico e sul potenziamento della mobilità sul ferro è quello di una nuova pianificazione dell'intervento di RFI (Rete Ferroviaria Italiana) in quanto gestore e realizzatore degli interventi infrastrutturali sulla rete.

La quantità infatti di linee ferroviarie e stazioni e fermate (esistenti e potenziali) presenti sia nelle aree metropolitane, sia in quasi tutti gli altri capoluoghi provinciali – e quindi anche a livello sub-regionale e comprensoriale - può dare un contributo imprescindibile e in grado di far fare un notevolissimo salto di qualità e quantità sotto l'aspetto della sostenibilità ambientale, sociale e economica. Già la "cura del ferro" avviata agli inizi degli anni 90 ha portato alcuni contributi, ma oggi siamo di fronte a potenzialità ben superiori e caratterizzate da interventi diretti a basso impatto economico-finanziario e indiretti a potenziale recupero complessivo degli investimenti. Nello specifico le variabili che invitano urgentemente ad avviare una fase di messa a punto e di fattibilità tecnica e economica nel suo complesso per le principali aree metropolitane e urbane (alcune come Milano, Torino, Bologna comunque già sufficientemente attrezzate) riguardano sia aspetti tecnici sia economico-patrimoniali e in particolare:

- Gli interventi tecnologici per consentire frequenze di passaggi di treni fino a 2-3 minuti/treno sulle tratte urbane e comprensoriali. Il significato diretto e la conseguenza di questa innovazione – peraltro già programmata da RFI – consentirebbe di arrivare a triplicare l'offerta di posti-passeggeri in ognuna delle aree metropolitane e urbane italiane e quindi di fatto ad avere dei servizi veri e propri come da metropolitane.
- Il rinnovamento del materiale rotabile per i treni metropolitani e comprensoriali per consentire sia di raggiungere (peso, velocità e sistemi frenanti) le frequenze massime nelle ore di punta sia di (conseguentemente) consentire un afflusso/deflusso dei passeggeri adeguato (vagoni a un piano tipo metropolitana)<sup>8</sup>.
- La riqualificazione funzionale delle stazioni/fermate urbane e comprensoriali per adeguarle al maggior flusso passeggeri e all'interscambio modale sia con auto sia con bus (parcheggi)<sup>9</sup>.
- La riqualificazione/realizzazione di stazioni intermodali e/o interferroviarie lungo le linee

8. Le FS nel Piano Industriale 2017-2026 prevedono "Forte accelerazione per ammodernamento flotte, in particolare per trasporto regionale. Spesa attesa pari a 5,5 miliardi di euro di cui 5 in autofinanziamento e 0,5 come contributo delle Regioni." Inoltre prevedono il revamping del parco rotabile esistente.

9. Le FS nel Piano Industriale 2017-2026 prevedono "Interventi in 620 stazioni della rete RFI per migliorarne la fruibilità, l'accessibilità, la sicurezza, la funzionalità, il decoro, l'integrazione con altri mezzi di trasporto, così come l'informazione sugli arrivi e le partenze (Progetto Easy Station) nonché la dotazione tecnologica digitale con implementazione del WIFI, di sistemi di telecontrollo e telegestione delle utilities di stazione e di sistemi di controllo automatizzato dei varchi (progetto Smart Station)"

ferroviarie regionali e comprensoriali ai confini tra aree urbanizzate e periferie per ottimizzare la frequenza e/o consentire il trasbordo dei passeggeri sia da treno a treno-metropolitano sia da bus/auto a treno-metropolitano.

A questi interventi di stretta competenza FS, andrebbe valutata la fattibilità di rigenerare le aree dismesse ferroviarie attraverso accordi diretti di cessione ai Comuni.

In particolare, abbandonando le politiche avviate agli inizi degli anni 90, di valorizzazione diretta del patrimonio immobiliare da parte di FS, che non hanno prodotto significativi risultati nei finanziamenti patrimoniali, si tratterebbe di individuare le soluzioni – anche alternative - per raggiungere una serie di obiettivi sia aziendali sia pubblici comunque richiesti dalle politiche europee. In particolare si potrebbe:

- compensare i costi di investimento necessari per gli interventi previsti (tecnologie, materiale rotabile e stazioni/fermate) per la mobilità passeggeri (e anche per migliorare quella merci a livello metropolitano);
- contribuire alla riqualificazione e rigenerazione di aree interstiziali nel tessuto urbano, strategiche sia per la loro centralità, sia per la qualità e quantità dei servizi di mobilità pubblica e sia infine per il risparmio di consumo di suolo agricolo indirettamente derivante dal loro utilizzo. E' ormai tecnicamente accertato infatti che un'adeguata riqualificazione delle stazioni urbane, sia dal punto di vista trasportistico, sia urbano, genera notevoli ricadute economiche e sociali dirette e indirette<sup>10</sup>. Le modalità di intervento da analizzare potrebbero anche prevedere interventi di capitali privati diretti o in project financing pianificati e gestiti dagli stessi Comuni riguardo agli aspetti urbanistici e di destinazione d'uso delle aree, sopperendo così a interventi diretti pubblici dei Comuni. (p.e. con la Cassa Depositi e Prestiti a controllo pubblico).

**CLAUDIO CIPOLLINI**

Direttore generale AMAM Azienda Meridionale Acque Messina

10. *Dallo studio di Steer Davies Gleave per conto della Network Rail, gestore dell'infrastruttura ferroviaria inglese pubblicato su FERPRESS il 10.1.2013*

## Riferimenti

Cascetta E.,Pagliara F.(2015) "Le infrastrutture di trasporto in Italia. Cosa non ha funzionato e come porvi rimedio" Aracne Editrice. Ariccia (Roma)

Cipollini C. (2011). *La mano complessa. Gestione e condivisione per la gestione dello sviluppo dei territori*. ETS ED. Pisa.

Cipollini C. (a cura di) (2012) "*La città che vive. Trasformazioni urbane e mobilità sostenibile*" Retecamere s.c.r.l - Camera di Commercio di Roma- Asset Camera.

Cipollini C. (2014) "*Nuove persone per le foreste urbane*" (pp. 78- 98) in "Territori, città, imprese: smart o accoglienti?" a cura di G. Gabrielli e A. Granelli. Franco Angeli Ed. Milano,

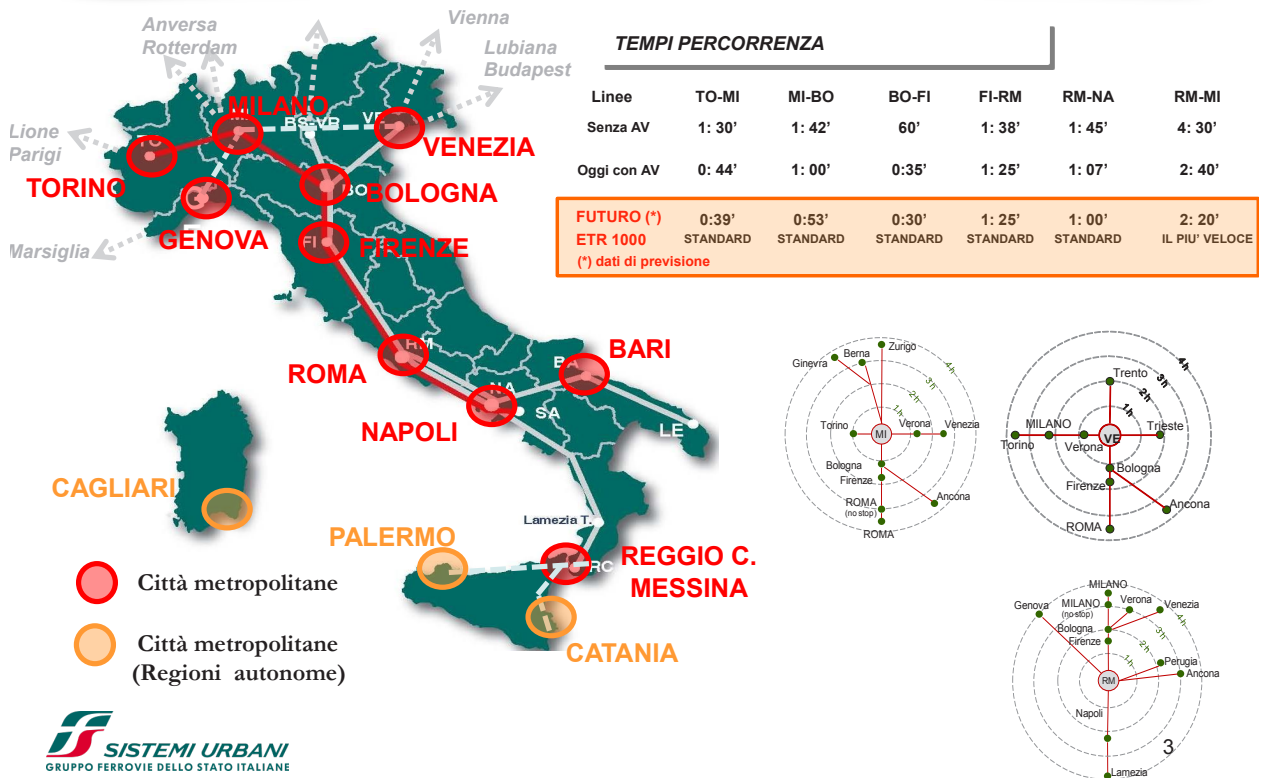
Cipollini C. (2015) *Undici progetti strategici; Una cura sostenibile per la mobilità territoriale e urbana in Scusate il ritardo. Una proposta per il Mezzogiorno d'Europa* di Pittella G. e Lepore A. – Prefazione di Matteo Renzi - Donzelli – Roma

Coppola P.;Cascetta E.;Nuzzolo A. (2013) *Territorio, economia logistica e trasporti. Vol. 2: Analisi e previsione della mobilità delle persone*. Textmat Editore

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti "PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE "INFRASTRUTTURE E RETI" - REGIONI MENO SVILUPPATE 2014-2020

SIPOTRA (Società Italiana di politica dei trasporti) (2015) "Una nuova accessibilità per lo sviluppo del Mezzogiorno. Servizi e infrastrutture di trasporto" Quaderno n. 1 – Ed. FERPRESS – Roma

## La rete delle 10 Città Metropolitane



## Reti e Territori per una prospettiva di cooperazione Carlo Gasparrini

Il binomio reti/competitività per qualificare e riposizionare il ruolo delle città e dei territori, a partire da quelli metropolitani, non è certo questione nuova nell'azione pubblica e nel dibattito disciplinare e politico.

Quel binomio è stato di fatto rilanciato dalla legge istitutiva delle Città Metropolitane. I loro piani strategici hanno, tra gli obiettivi principali, quello della "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" dentro una prospettiva di "sviluppo strategico".

Si ribadisce in sostanza un approccio, in termini e con modalità non meglio precisati, secondo cui le reti possono essere dunque una componente qualificante e trainante per costruire territori sempre più competitivi a livello nazionale e internazionale.

Inoltre la strategia dei grandi corridoi ferroviari, la riorganizzazione delle priorità realizzative relative alle grandi infrastrutture stradali, la recente legge sulla portualità e la logistica, la Strategia energetica nazionale e l'Agenda digitale sollecitano forme adeguate di *governance* multilivello di scala metropolitana per dare coerenza al rapporto tra grandi scelte nazionali ed europee e specificità dei contesti locali. Governo, MIT, autorità portuali, RFI, ANAS, aziende del trasporto pubblico ed Enel, per citare i principali attori, devono essere chiamati dalle Città Metropolitane a costruire attraverso strategie integrate le necessarie convergenze programmatiche, progettuali e gestionali per la costruzione di reti infrastrutturali per territori che si vorrebbero sempre più competitivi.

Il 2° Festival delle Città Metropolitane mette al centro della discussione e della proposta questo grande tema nazionale di ammodernamento, razionalizzazione e integrazione delle reti infrastrutturali come uno dei "Progetti per il Paese" che l'INU intende proporre e condividere con gli attori istituzionali, imprenditoriali e sociali.

Non è impresa facile perché molte delle convinzioni e delle aspettative di efficienza ed efficacia che hanno sostenuto le ragioni della stretta relazione tra reti e competitività appaiono desuete e da ripensare sostanzialmente per attualizzare, con il coraggio e la misura necessari, la questione ineludibile di una modernità interrotta da decenni di sovrabbondanza di risorse a cui ha spesso corrisposto un deficit rilevante di integrazione delle scelte. Ma questo processo deve potersi collocare in un quadro spaziale, ambientale, economico e sociale radicalmente mutato sia a scala planetaria che locale.

Quel binomio dunque non deve essere archiviato ma rilanciato e risignificato dentro una declinazione più densa e complessa delle reti e della stessa idea di competitività.

E' evidente ad esempio che la ricorrente coincidenza praticata in passato tra strategie di rete e programmi delle grandi opere, come soluzione

salvifica per combattere l'indiscutibile "anomalia genetica" italiana di città e territori in cronico ritardo nell'offerta di trasporto pubblico, appare oggi inadeguata e spesso controproducente. Non v'è dubbio che esista un'oggettiva necessità di rafforzare interconnessioni e intermodalità tra operate entro scenari di programmazione precari e frammentari per raggiungere, anche attraverso efficaci politiche, prestazioni minime finalizzate a garantire sistemi infrastrutturali efficienti.

Il caso di Napoli è emblematico in tal senso. Da un lato la nuova stazione dell'Alta Velocità che fatica ad atterrare nella rete del trasporto pubblico locale; dall'altro il porto che ancora non riesce a connettersi adeguatamente alla rete ferroviaria nazionale ed europea e ai grandi nodi intermodali, interportuali e della logistica; dall'altro ancora la nuova Linea 1 della metropolitana diviene, con un ampio margine di inconsapevolezza originaria, non solo una potente infrastruttura di riconnessione e intermodalità tra aeroporto, stazione ferroviaria e porto, ma anche un grande spazio pubblico lineare e museale che si sta dimostrando uno strumento efficace di valorizzazione della città e dei suoi beni culturali, aldilà quindi della funzione trasportistica in senso stretto.

Tuttavia correggere doverosamente queste criticità è necessario ma non sufficiente. Dentro una dimensione integrata e multidimensionale delle interazioni tra dinamiche dei flussi, accessibilità diffusa, nuovo metabolismo urbano e specificità dei luoghi, diviene infatti centrale il rapporto tra reti infrastrutturali della mobilità e altre reti per una prospettiva più aggiornata e sostenibile di competitività.

Definitivamente abbandonata l'idea di una competizione tra città in feroce concorrenza per strappare una fermata dell'Alta Velocità e una rendita di posizione per attrarre grandi investimenti finanziari per settori terziari e direzionali tradizionali - si pensi al paradigma di Euralille e, all'opposto, al paradosso di Afragola - lo scenario è molto cambiato. Dopo la crisi del tradizionale sistema manifatturiero urbano, come anche dei successivi processi di terziarizzazione legati alla finanziarizzazione dell'economia e dei suoi derivati, altre domande e strategie di rete vengono sollecitate dalla desertificazione dell'economia urbana, dalla radicalizzazione dei processi di emarginazione sociale e dalla dequalificazione dello spazio urbano.

Le nuove forme di competitività non sono incentivate solo dal sistema delle reti della mobilità veloce a cui si collega la tradizionale prospettiva di nodi intermodali e logistici, grandi centralità e attrattori storici, culturali e ambientali, cluster monofunzionali della produzione specializzata e dei servizi di eccellenza. Si sta facendo spazio infatti nelle città europee una diversificazione, articolazione e integrazione multifunzionale nel tessuto urbano delle filiere legate all'economia green dei beni comuni e al manifatturiero *high tech*, al turismo culturale e congressuale, all'agricoltura urbana e le sue reti di commercializzazione, alla formazione di eccellenza e alla ricerca scientifica e tecnologica. Queste filiere, da sostenere e po-

tenziare, riguardano differenti forme di economia urbana particolarmente sensibili alla qualità ecologica e spaziale, all'abitabilità dei territori urbani, alla mobilità slow e alla connettività fast al web, all'accessibilità diffusa dei servizi di base e alla coesione sociale. Sollecitano quindi anche progetti di reti più ampie rispetto a quelle infrastrutturali tradizionali, da quelle ambientali a quelle energetiche e digitali.

Tuttavia flussi di persone e merci, di energia e informazioni, di acque e rifiuti, materiali e immateriali, biologici e vegetali, attraversano in modo frammentario e sussultorio città incapaci di garantire quelle continuità, relazioni e intensità che possono renderle motori di sviluppo innovativo, attrattive e resilienti.

Una rinnovata stagione di progetti di reti non potrà fare a meno di creare interazioni virtuose con processi diffusi di rigenerazione urbana e politiche di coesione sociale pertinenti e condivise, con scelte efficaci sui rapporti tra città e porto e sul ripensamento dei *waterfront* urbani, con la riorganizzazione localizzativa dei grandi depositi di combustibili fossili e le connessioni dell'"ultimo miglio".

La costruzione quindi di un telaio incrementale e integrato di infrastrutture della mobilità veloce e lenta, tecnologiche ed energetiche, blu e verdi, costituisce un impegno ineludibile per il Governo, le Regioni e le Città Metropolitane mettendo in tensione le rispettive capacità e competenze, i rispettivi Piani strategici e territoriali e le forme di *governance*, per rendere efficaci strategie ed azioni nei diversi contesti locali e dare senso e concretezza operativa e gestionale a progetti di reti multiscalari.

**CARLO GASPERRINI**

Università degli Studi di Napoli Federico II

## Venezia metropoli: un prodotto letterario ancora da realizzare. Un lungo percorso paradigmatico delle CM italiane

Giuliano Segre

Un lungo percorso che si sviluppa per circa cinque secoli, inserito nella problematica – abbastanza unica al mondo – della “Regina dei mari, la Serenissima, che in forma di repubblica raggiunse nel mezzo millennio collocato al centro del periodo della espansione mondiale delle avventure umane una forza e una potenza poi rapidamente declinata negli ultimi due secoli e oggi arrivata alla necessità di un vero e proprio salvataggio dal suo essere irripetibile. Soggetto urbano praticamente unico al mondo, Venezia esprime tutte le difficoltà di adattamento della città al moderno, che come altrove si è sviluppato per evoluzione, quasi sempre radiocentrica, capace di contenere le spinte evolutive e farne brani di se stessa.

Il rapporto con l’acqua (quello che entusiasma le decine di milioni di visitatori contemporanei) rappresenta oggi una minaccia di morte fisica della città come complesso edilizio, ma nello stesso tempo esprime le peculiarità che ne farebbero una città perno mondiale della evoluzione contemporanea dei mercati con l’affermarsi del *China’s Silk Road project*, predisposto dall’attuale governo cinese sotto la indicazione della “nuova via della seta” come iniziativa strategica per il miglioramento dei collegamenti e della cooperazione tra paesi nell’Eurasia.

Tuttavia la città soffre del suo radicamento in un territorio non omogeneo al suo passato con le conseguenze anche di intesa sociale e politica con il suo *interland*.

I problemi qui analizzati trovano riassunto istituzionale nelle elaborazioni analitiche dell’epoca nella quale i primi disordini territoriali si manifestano a metà del secolo novecento. Della evoluzione di questi daremo illustrazione qui di seguito<sup>1</sup>.

### Lo sviluppo metropolitano

Siamo all’alba degli anni settanta e il secolo breve, già mostra i suoi indugi. Le Regioni stanno per comparire nella struttura amministrativa italiana, ma in quel momento era la struttura del potere locale sotto studio. La complessità dei problemi, aggravata dalla riforma fiscale del Ministro Bruno Visentini tutta rivolta a sottrarre il potere impositivo ai governi locali per dotarli di fondi redistribuiti centralmente, sta creando problemi esistenziale nei governi locali, soprattutto per quelli municipali<sup>2</sup>.

### Territorio e governo locale

1. La coincidente identità di chi scrive, consente di recuperare il senso delle analisi condotte finora, dandone anche il debito riferimento bibliografico.

2. Quattro interpretazioni per la crisi finanziaria degli enti locali” in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* (10), n. 6, 1978; ristampato in G. Segre (a cura) *Governo locale, autonomia, dipendenza finanziaria*, F. Angeli, Milano, 1979 pp. 14-37

La crisi dei governi locali è una costante politico-sociologica dell’attuale livello di sviluppo dei paesi ad economia matura: ne dà testimonianza il sempre più frequente ripetersi di provvedimenti di riforma nei vari paesi.

Molto schematicamente si può ritenere che la crisi dei governi locali dipenda dalla crescente difficoltà che essi incontrano ad esplicitare i propri compiti in un contesto territoriale sempre più complesso e strutturato e quindi impenetrabile ad una azione degli amministratori che non sia attentamente articolata e calibrata sulle singole esigenze locali.

Il fenomeno dell’urbanizzazione accentuata di questo secolo, con la creazione di vasti agglomerati metropolitani, ha moltiplicato le necessità di intervento pubblico locale non solo diretto alla fornitura di beni e servizi pubblici, ma anche rivolto più semplicemente (se così si può dire) al coordinamento delle varie attività, pubbliche e private, che si svolgono sul territorio urbano e che subiscono fenomeni di congestione e di diseconomia da agglomerazione, dando a loro volta origine ai medesimi fenomeni.

In situazioni urbane di questo tipo il ruolo ed i compiti dei governi locali divengono fondamentali per la sopravvivenza stessa di una organizzazione sociale, ma nel contempo si fanno anche estremamente complessi al punto da dare origine a modalità di amministrazione del tutto peculiari per le cosiddette aree metropolitane.

Tuttavia se è vero che la maggior parte della popolazione vive nelle grandi città amministrate da pochi enti di governo locale, ampie porzioni di territorio contenenti molte città minori e paesi sono amministrate da un gran numero di amministrazioni locali che non si trovano di fronte ai problemi metropolitani.

Questi governi locali minori hanno tuttavia anch’essi difficoltà di esistenza, in questo caso provocate non da problemi di congestione da agglomerazione, ma viceversa da economie di dimensione: la necessità di assicurare ad ogni cittadino più o meno lo stesso livello di servizi implica per gli utenti dispersi sul territorio un maggior costo che non per quelli concentrati.

Certo un qualche livello di equilibrio doveva pur essere trovato fra questi due fenomeni opposti ma convergenti. Infatti in questa direzione si è mossa la ricerca specifica in questi ultimi anni nel tentativo di individuare una dimensione “ottima” per la circoscrizione amministrativa.

Tuttavia questo tipo di analisi non è giunto finora ad alcun risultato apprezzabile, probabilmente perché è venuto sovrapponendosi ad un altro livello di analisi riguardante la dimensione “ottima” delle città.

I criteri per individuare l’ottimalità di una dimensione urbana sono i più svariati, in dipendenza appunto dei diversi approcci metodologici al problema e dei diversi strumenti di analisi. Sostanzialmente però per molte letture disciplinari il fenomeno è stato visto sotto l’aspetto della minimizzazione dei costi.

Si tratta infatti di legare la dimensione ottima urbana alla minimizzazione del costo-tempo

necessario per coprire le relazioni fra il luogo di residenza e il luogo di lavoro con alcune varianti che hanno reso più sofisticato l'approccio, senza però modificarlo strutturalmente.

Naturalmente questo tipo di calcolo implica necessariamente l'intervento pubblico (quasi sempre locale) dando origine ad un problema quasi insolubile, nel senso che la minimizzazione del costo-tempo per l'individuo comporta sovente un appesantimento dei costi monetari per il governo locale.

Ne deriva perciò la evidente conseguenza che la dimensione ottima urbana non può coincidere con quella amministrativa e quindi che, di regola, una unità amministrativa ben organizzata deve amministrare un territorio diverso da quello di una singola città.

In questo quadro teorico si inserisce la vicenda veneta alla quale è dedicata questa analisi<sup>3</sup>. E infatti in questo territorio che si sviluppa una delle dieci previste Città Metropolitane: al termine di una caotica elaborazione affannata intorno alla necessità di riportare all'interno delle leggi costituzionali il fenomeno della grande città articolata in territori vasti, ma non organizzati, si giunge alla c.d. legge Delrio (legge 7 aprile 2014, n. 56). Ma la questione parte da lontano.

### **Analisi economica della struttura urbana**

#### *Lo sviluppo metropolitano*

Il carattere nuovo che emerge chiaramente nelle analisi territoriali solo negli ultimissimi anni, a partire grosso modo dal 1962-63, è dato dalla rottura del concetto unitario di città e dallo sviluppo dei processi di urbanizzazione in maniera diffusa su vaste aree che comprendono al loro interno, come centri di attrazione emergenti, i tradizionali nuclei cittadini.

Questo processo è ancora lontano dall'aver manifestato in pieno tutte le sue conseguenze e implicazioni, ma già oggi appare come uno dei fatti che marcano in modo irreversibile la fase di sviluppo che attraversa la società italiana.

Le aree metropolitane, sia perché sono contemporaneamente le zone in cui ha maggiore sviluppo l'economia e quindi esistono maggiori occasioni di lavoro, sia perché condizionano attraverso una rete sempre più fitta e sottile di rapporti reciproci, anche tutte quelle aree e quei territori che apparentemente sono tagliati fuori dal processo di metropolitanizzazione, rappresentano già oggi l'elemento dominante dello sviluppo urbano.

Non a caso quindi il discorso sulle città e sull'urbanizzazione si fa sempre più in termini di sistema urbano, volendosi con ciò esprimere che la rete delle aree urbanizzate di un paese sviluppato risponde, al di là delle differenziazioni storiche e geografiche, ad una logica fondata sulla differenziazione territoriale e produttiva di un numero limitato di "aree pilota" attorno alle quali gravita tutto il resto del territorio nazionale. Se questo è oggi lo sfondo della realtà urbana del

nostro paese, cionondimeno è necessario precisare alcune particolari caratteristiche che tale realtà assume. Da un lato quelle derivanti dalle differenze di valori assoluti e di tassi di sviluppo fra Nord e Sud, dall'altro quelle derivanti dal progressivo inserimento e dalla sempre più spinta integrazione della nostra economia nell'area più vasta della comunità europea.

Per quanto riguarda il primo ordine di fattori, è da rilevare come, in questi ultimi anni, si è assistito allo strutturarsi ed al crescere di un sistema urbano meridionale sempre più articolato e integrato a quello settentrionale; si va avviando così a realizzazione, anche sul piano dell'armatura urbana, quella unificazione economica e civile che ha costituito l'obiettivo di tutta la politica meridionalistica del dopoguerra.

Per quanto riguarda il secondo ordine di considerazioni, è da rilevare che in questo processo di integrazione le aree metropolitane settentrionali non a caso sono gli elementi pilota, costituendo così un raccordo ed una mediazione, non solo economica ma anche culturale e sociale, nei confronti della nuova realtà europea.

#### *L'effetto urbano*

Mentre elemento caratterizzante della struttura urbana tradizionale era il fatto che tale struttura costituiva una forma chiusa e delimitata, l'elemento distintivo, sul piano territoriale, dello stadio di sviluppo metropolitano che il nostro Paese sta attraversando in questi ultimi anni può essere individuato nel suo carattere di urbanizzazione dilagante, aperta al territorio, che rompe e frammenta la rigida contrapposizione città-campagna come universi separati ed antitetici. Ma il raggio di influenza urbana, e soprattutto metropolitano, non si limita ai confini fisici dell'urbanizzazione; in misura maggiore o minore, a seconda del tipo di città e della sua dimensione, esso tocca anche i centri di zone più lontane e fisicamente non contigue.

Infatti:

- le decisioni economiche, amministrative, politiche che vengono prese nelle grandi città e nelle aree metropolitane influenzano - direttamente o indirettamente, ma comunque in maniera consistente e spesso decisiva - tutta la più vasta serie di centri minori;
- da un punto di vista strettamente economico, le città - ed in particolare le grandi città - rappresentano la localizzazione abituale delle maggiori e più dinamiche attività industriali e la sede più consistente dello sviluppo terziario; sono quindi le aree urbane e metropolitane che costituiscono i centri di formazione del reddito ed i maggiori mercati di consumo e che garantiscono i maggiori livelli di reddito individuale;
- infine, le città maggiori sono i centri di formazione e di elaborazione culturale, di collegamento con l'estero, di localizzazione e smistamento delle comunicazioni di massa a livello della regione, se non dell'intera nazione.

A questi motivi si aggiunge (e contribuisce in misura notevole a potenziarli ulteriormente), il

3. "Analisi economica della struttura urbana del Veneto" in La Rivista Veneta n. 14-15, sett. 1970, pp. 29-34.



grande sviluppo della motorizzazione - pubblica e soprattutto privata - che si è avuto in Italia nel dopoguerra e che ha avuto l'effetto di ampliare il raggio di accessibilità al centro (produttivo, direzionale, ecc.) favorendo così la dispersione degli insediamenti produttivi e residenziali ed il superamento della tradizionale forma compatta della città.

Lo sviluppo delle aree metropolitane è chiaramente fondato sull'esplosione di tutto questo ordine di fenomeni, ripetendo un meccanismo che aveva già avuto modo di esplicarsi nell'Europa continentale (Parigi, il Randstadt, la grande Londra) e soprattutto negli Stati Uniti, anche se nel nostro paese, per la quasi totale assenza delle abitazioni unifamiliari e dei sobborghi residenziali di tipo anglosassone, le modalità sono state in parte diverse.

L'intrecciarsi sempre più fitto di una serie di trame economiche e culturali e il volume sempre più ampio di comunicazioni (persone, merci, informazioni, ecc.) che hanno capo alle maggiori realtà urbane, si traducono così in un superamento - per lo meno in alcune aree e regioni del nostro paese - della tradizionale dicotomia città-campagna.

#### *Analisi territoriale del Veneto*

Il Veneto si è articolato storicamente con un'organizzazione urbana policentrica. La regione infatti non gravita su un unico centro di dimensioni eccezionali, ma è piuttosto caratterizzata da una fitta e sufficientemente omogenea rete di centri urbani di media dimensione.

Il comune più popolato della regione, Venezia, raccoglie appena il 9% della popolazione regionale, mentre uno su due abitanti del Lazio vive a Roma e quasi la stessa percentuale vale per Genova. A Torino, Milano e Napoli vivono rispettivamente, il 26, il 21 e il 24 per cento degli abitanti delle rispettive regioni. D'altra parte 62 comuni dei 583 costituenti la regione hanno più di 10.000 abitanti e 33 comuni hanno una popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Il Veneto dunque presenta una struttura fortemente policentrica. Ma ciò non significa affatto omogeneità nelle strutture sociali ed economiche della regione, che appare invece chiaramente differenziata in aree di sviluppo ed in aree periferiche.

Il Piano di Sviluppo Economico Regionale 1966-1970, si limita ad un esame delle necessità di interventi per il riequilibrio economico e a una generale enunciazione di bisogni in attrezzature di carattere sociale. Di conseguenza nel Piano manca un'effettiva proposta di assetto territoriale e ci si limita a confermare la validità dell'attuale struttura policentrica, caratterizzata dall'esistenza di una maglia di centri urbani di medie dimensioni quasi uniformemente distribuiti nel territorio e a proporsi perciò solo "obiettivi riguardanti la distribuzione della popolazione del territorio" puntando su uno sviluppo demografico che equilibri parzialmente l'attuale tendenza allo spopolamento delle aree depresse e alla concentrazione della popolazione dell'area centrale. In questo

quadro viene liquidata affrettatamente l'ipotesi della realizzazione di un sistema metropolitano regionale; ma a questa possibile soluzione di assetto territoriale non viene contrapposta alcuna altra indicazione ad eccezione del mantenimento dello statu quo.

Per delineare un'ipotesi di assetto del territorio veneto conviene riferirsi alla parte riguardante l'orientamento dello sviluppo urbano del Progetto '80.

L'attrazione verso i grandi centri urbani è sollecitata, più ancora che dall'effettiva domanda di lavoro, dal modello di consumo da essi simboleggiato. D'altro lato, attualmente il ritmo dell'urbanizzazione è più rapido, non solo del ritmo della domanda di lavoro, ma anche e soprattutto di quello dell'offerta di attrezzature e servizi civili, e pone in crisi l'organizzazione degli Enti pubblici territoriali.

Non si tratta di contrastare l'evoluzione urbana, ma di realizzarla secondo un nuovo modello interessante l'intero Paese. A questo fine si dovrebbe promuovere la formazione di "sistemi di città" o "sistemi metropolitani" di determinate dimensioni, connessi tra loro e quindi aventi uno svolgimento continuo, ma fortemente differenziati nella struttura e nella funzioni specifiche degli insediamenti residenziali e produttivi.

Ed è in questa ipotesi di formazione di aree metropolitane fatte a livello di piano nazionale per grandi linee che va inserita una proposta di un nuovo assetto territoriale del Veneto.

L'evoluzione ipotizzabile per il territorio veneto alla luce di quanto sopra esposto e delle stesse indicazioni generali del Progetto '80 è quella di strutturarsi in aree metropolitane comprendenti l'una l'area di gravitazione di Padova-Venezia-Treviso, l'altra quella di Verona-sistema del Garda.

#### *L'area metropolitana centrale*

Al fine di verificare l'ipotesi di assetto territoriale indicata nel paragrafo precedente si è imposta una ricerca sull'area centrale del Veneto definita, dalle province di Venezia, Padova e Treviso. E' possibile a questo punto capire come non esista a tutt'oggi una equidistribuzione territoriale di funzioni, ma al contrario come i caratteri qualitativi e quantitativi metropolitani vadano attenuandosi a mano a mano che si procede dai centri principali di Venezia-Padova-Treviso verso i dintorni.

Allo stato attuale, cioè in assenza di sufficienti infrastrutture, sarebbe illegittimo definire una area metropolitana integrata l'insieme degli insediamenti situati nell'area stessa.

La tendenza all'integrazione reciproca emerge in alcuni fatti, ma trova serissimi ostacoli nelle distanze reciproche.

La presenza di una linea di trasporto metropolitana risulterebbe a nostro avviso determinante poiché consentirebbe di riconsiderare i centri in termini di un unico centro funzionale, giacente in un'area tre volte maggiore ed associato ad una base demografica ed economica notevolmente più ampia.

L'area metropolitana articolata su Venezia-Padova-Treviso presenta di per sé il carattere multinucleare che altrove si tenta artificiosamente di introdurre. Pertanto le possibilità di opportunamente sfruttare queste posizioni di partenza appaiono degne di attenzione.

### Una nuova lettura metropolitana di Venezia

La storia recente di Venezia è un colabrodo di sventure: non è qui il luogo per un resoconto tra il giudiziario e la tecnologia idraulica e marittima, ma gli argomenti sono ben noti. In questo marasma politico-territoriale si è fatta strada recentemente una ipotesi territoriale non nuova. Essa ritorna appunto agli anni settanta quando per la prima volta fu a tutti evidente che la Venezia dalla storia celeberrima non esisteva più, ma non esisteva più neanche la svolta modernista avviata nel 1917 a Porto Marghera. Doveva aprirsi una nuova lettura della città. E a questo pensò una elaborazione ardita, promossa dalla struttura delle Territorial Reviews addetta alle vicende urbane dell'OECD in collegamento con la Fondazione di Venezia (la ex Fondazione Cassa di risparmio) e la Fondazione Venezia 2000, erede della strategia che alla fine degli anni 80 aveva avanzato un progetto assai innovativo per la città, poi cadute nelle convulsioni della politica italiana degli anni a cavallo della fine del millennio<sup>4</sup>

Nell'immaginario collettivo la città di Venezia è spesso ristretta ai confini del centro storico e alle 117 isole del suo arcipelago. Tutto intorno il nulla, come se i più di 4.000 kmq che restano della superficie del quindicesimo più vasto comune italiano fossero deserti. Invece essi ospitano da soli la popolazione della diciassettesima città italiana per numero di abitanti. Eppure è qui che si stanno configurando i più significativi cambiamenti economici e infrastrutturali del Nord Est italiano. E proprio Mestre, la parte in terraferma del Comune di Venezia - caso esemplare e paradigmatico delle grandi trasformazioni occorse nel Novecento, dall'urbanizzazione all'industrializzazione, dalle evoluzioni demografiche e sociali ai cambiamenti paesaggistici e territoriali - sta affermandosi come centro di gravità di quell'area metropolitana, la cui struttura a rete innerva le province di Venezia, Padova e Treviso, tra le più produttive dell'intero sistema paese. Nuo va capitale di un' Euroregione che, superando i limiti del Triveneto, si spinge anche oltre i confini nazionali, la parte di terra di Venezia riporta anche i siti storicamente costruiti sull'acqua a strutturarsi come crocevia imprescindibile nella geografia dei traffici europei. Tutto inizia nel novembre 1999. Da quella data infatti si apre con irruenza un fenomeno che per la verità serpeggiava addirittura fin dagli anni sessanta: l'apertura delle terre venete all'Est europeo.

Questa catena di sciagure fu però il lato orribile di un fenomeno complesso che collocava co-

munque Venezia e per essa la sua parte in terraferma al centro dell'Europa.

Poi improvvisamente tutto si scioglie. Pur con un deplorabile ritardo, nel febbraio 2009 apre un semplice raddoppio autostradale e sboccia una nuova realtà territoriale: cade la localizzazione nella terraferma della città di Venezia della più forte corrente di traffico est-ovest degli anni duemila e torna l'agibilità del territorio. Ora porto e aeroporto (entrambi di grande taglia, essenziale per l'Italia) portano la città di terraferma subito a contatto con il mondo economico, accoppiando questa qualità di terziario avanzato sia alla funzione capoluogo amministrativo e di terminale mondiale di attività culturali della città storica, sia alla dimostrazione di efficienza prototipale espressa dalla realizzazione del progetto Mose sulla frontiera della difesa della terra dalle acque. Su queste considerazioni si chiude l'evidenza del passato sulla storia recente della città di Venezia. Si apre invece il nuovo capitolo di Venezia metropoli.

La grande nebulosa urbano-rurale del Veneto sta trovando un punto di unione anche per compattare le sue virtù in un mondo che dalla globalizzazione va ricevendo sonori schiaffoni, ma che nel contesto globalizzato può comunque emergere.

Il primo e fondamentale problema di quest'area riguarda la mancata gerarchizzazione del territorio, che rende evidente la mancanza di un centro identitario e produce un pulviscolo abitativo che si esprime in quella che venne definita la "città infinita", tutta case, fabbriche e minuscoli appezzamenti coltivati, dove la trama ordinata degli insediamenti preindustriali è stata consumata dallo sviluppo che ha portato i singoli a ritenere lo spazio comune piegabile alle proprie esigenze funzionali allo sviluppo economico.

Lo spazio urbano della Regione del Veneto resta così frammentato in più di venti città minori di taglia ragguardevole fra i venti ed i trenta mila abitanti, oltre ai sette capoluoghi di Provincia e a un paio di città oltre i cinquantamila abitanti. Il nuovo punto di aggregazione va definendosi nell'area centrale che connette Padova, Treviso e Mestre capiente di quasi due milioni di abitanti, or, mai capaci di percorrerla come si transitava da un quartiere all'altro in qualsiasi grande città: si tratta di un'area a lungo frazionata da sentimenti di concorrenza urbana inesistente, che sta per essere unificata spazialmente dalle aperture del sistema autostradale e della ferrovia metropolitana disegnata dalla amministrazione regionale.

La struttura amministrativa dell'Italia unificata centocinquanta anni orsono risente della geometria burocratica napoleonica, poi trascritta nella Costituzione del 1948, che ripartiva omogeneamente lo Stato in entità territoriali minori, ognuna intesa come contenitore esaustivo di livelli di governo inferiori. Solo con la riforma del 2001 varia il senso del dettato costituzionale che diviene invece aggregativo dai livelli sottostanti a quelli superiori fino a quello sovranazionale. Tuttavia l'assetto

4. "Una nuova lettura di Venezia", introduzione a OECD Territorial Reviews, Rapporto su Venezia Metropoli, OECD - Marsilio Ed., Parigi - Venezia, 2010, pp. XIII-XVI

resta ancora omogeneo nei diversi livelli, pur permettendosi la Costituzione un aggiornamento sostanziale nel campo del governo urbano di entità complesse di natura metropolitana. La normativa ora in corso di definizione della Città metropolitana prevista dall'art. 114 della Costituzione nel processo di strutturazione federalista della Repubblica non aggiunge però molto all'esistente e non prefigura un livello di governo coerente con il caso specifico della Venezia metropolitana qui presa in considerazione. Tuttavia l'argomento non è rilevante: come in ogni esperienza leggibile a livello mondiale non è la guaina amministrativa il momento creatore della struttura spaziale, ma viceversa è questa che prima o poi da origine a quella.

Una espressione geografica invece può essere individuata in una semplice figura geometrica che traccia sul territorio un esagono, i cui lati sono assai corti, fra i nuclei urbani di Chioggia, Padova, Castelfranco, Treviso, San Donà, Mestre. Rispetto a questa area la città storica di Venezia è sia la matrice che un complemento: appare come un elemento di una città complessa, tanto quanto lo è la struttura storica di Amsterdam rispetto al Randstad olandese. Esattamente come quella, la "città-anello" veneta non ha un centro, ma diversi luoghi di evoluzione dell'antica civiltà veneziana che producono forti categorizzazioni lungo l'anello: un'area portuale industriale, un aeroporto intercontinentale, un luogo delle funzioni di governo e amministrative, una diffusa presenza di PMI nel contorno, un ambito culturale mondiale, un luogo del design e della moda, un sistema universitario di rilievo e un cuore agricolo ancora di un certo rilievo; fra poco anche una sorta di Afsluitdijk, un globale sistema di difesa a mare.

A questi fenomeni potrebbe orientarsi la politica locale futura, cogliendo gli aspetti che una economia europea capace di stare al passo con la evoluzione del mondo economico può suggerire – o volere con forza – dalla sua proiezione sui mari meridionali a contatto con le terre che usciranno dal disastro attuale e troveranno – la storia insegna – sviluppo in territori riappacificati, forse con minor tasso immanente, ma con maggior libertà personale.

Nella congiunzione delle attività amministrative avviate con la creazione della Città Metropolitana di legge e del progetto più ampio disegnato dall'OCSE in una area che nella percorrenza interna di mezzora raggiunge i due milioni e mezzo di abitanti risiede il futuro di questo segmento di Italia che ne continua le esperienze verso Nord Est.

## **GIULIANO SEGRE**

**Professore ordinario di Economia Pubblica nelle Università italiane,  
Presidente della Fondazione Venezia 2000**

**Ha collaborato alla stesura del testo il dott. Giuliano Gargano,  
responsabile della comunicazione per la Fondazione Venezia 2000**

## **L'affermazione del ruolo istituzionale delle città metropolitane nella strategia di sviluppo nazionale per le periferie urbane.** **Luigi Fiorentino**

Con la legge n. 56/2014, le Città Metropolitane, quali enti istituzionali di governo delle grandi aree urbane del Paese, di cui si discuteva da oltre 20 anni, sono diventate realtà. Dal 1 gennaio 2015 sono subentrate alle Province, con nuovi e rinnovati compiti di governo e di sviluppo strategico del territorio.

Tra i profili più interessanti che incidono sulla natura delle loro funzioni vi è il forte ruolo di enti per il governo unitario ed integrato delle aree urbane su cui esse insistono, legato, in particolare, alle funzioni di pianificazione strategica e territoriale. L'obiettivo è quello di coordinare l'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano, potenzialmente molto più intense di quelle delle province sia attraverso la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici sia attraverso la pianificazione dello sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento.

Alla luce delle peculiarità che il territorio metropolitano offre, dobbiamo essere consapevoli che lo sviluppo di un'area territoriale vasta, può aversi solo con la presenza di un ente solido per il proprio governo, con una forte relazione orizzontale tra i comuni dell'area, che tenga conto delle diversità (comune capoluogo, area metropolitana, comuni). Tra le tante funzioni assegnate dalla legge, particolare impegno e responsabilità richiede quella connessa all'adozione di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per la città e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio metropolitano. Altresì importante è quella connessa alla pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Tali funzioni, se adeguatamente svolte, sono in grado di assicurare un efficace governo del territorio in grado di valorizzare le specificità territoriali.

Le città metropolitane hanno interpretato in modo vario tali funzioni.

Il Piano Strategico metropolitano rappresenta, per tutte, il documento programmatico che individua gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo, specificando priorità, risorse e metodo di attuazione. In alcuni casi stabilisce misure di tutela del patrimonio storico, artistico, culturale e di valorizzazione delle vocazioni territoriali (Bari e Roma). Nel caso di Firenze costituisce il quadro generale di riferimento per tutte le forme di pianificazione e programmazione della città metropolitana. Nel

caso di Milano è assicurata la partecipazione dei Comuni attraverso "Conferenze di programmazione". Lo Statuto della Città metropolitana di Torino prevede il ricorso alla co-pianificazione nel processo di formazione del Piano, che può essere aggiornato anche per zone omogenee. Dunque le modalità di definizione e i contenuti del Piano strategico variano con riferimento all'esperienza ed alla cultura in materia di partecipazione e pianificazione propria di ciascuna singola città.

Con riferimento alla pianificazione territoriale metropolitana, tutte le Città metropolitane prevedono l'adozione di un "Piano territoriale metropolitano" che comprende le infrastrutture di interesse metropolitano, le strutture di comunicazione e le reti di servizi. Tale Piano costituisce il quadro di riferimento per i piani urbanistici comunali. In molti casi è espressamente dichiarato che ha valore ed effetti di Piano territoriale di coordinamento provinciale. In tale quadro rilevante appare quanto previsto dalla città metropolitana di Firenze, che promuove la formazione in convenzione del Piano Strutturale metropolitano. Analogamente risulta interessante, da parte della città metropolitana di Genova, la previsione di un regolamento edilizio unico per l'intera area metropolitana. Roma, poi, prevede di adottare anche un Piano Rifiuti della Città metropolitana con l'obiettivo di riduzione della produzione di rifiuti, incentivandone il riutilizzo, il riciclaggio e il recupero. Anche in questo caso, alcune città esprimono un valore aggiunto dato dalla capacità di includere strumenti utili e adeguati per programmare lo sviluppo. Questi strumenti, peraltro, incidono su tutte le attività economiche e sociali che si svolgono nella Città metropolitana, a cominciare dalle reti di trasporto.

Un aspetto fondamentale dal punto di vista manageriale e gestionale è rappresentato dal modello di governance, cioè dal sistema di rapporti tra la Città metropolitana e i Comuni che ne fanno parte. La Città metropolitana può attribuire la titolarità di determinate funzioni a quei Comuni che hanno le capacità tecniche per svolgerle. Inoltre, previa convenzione con i Comuni, può esercitare le funzioni di centrale di committenza e assistenza in materia di appalti. Tutti gli Statuti prevedono l'istituto della delega di funzioni della città metropolitana ai Comuni o alle Unioni di Comuni dell'area metropolitana, con contestuale trasferimento di risorse umane e strumentali, per la gestione integrata di servizi pubblici. Firenze e Milano prevedono espressamente accordi anche con i Comuni esterni all'area metropolitana e con istituzioni internazionali.

Milano disciplina anche i rapporti con la Regione attraverso accordi di programma per l'attuazione di interventi a scala vasta.

Dunque gli strumenti ci sono, ma è apparso difficile fino ad oggi identificare, valorizzare e consolidare il ruolo istituzionale della Città Metropolitana, quale ruolo strategico per favorire l'attrattività del territorio metropolitano e per innovare, nella forma

e nei contenuti, l'azione amministrativa dell'ente, impostando le premesse per una modernizzazione della macchina pubblica.

Le città metropolitane costituiscono, infatti, un sistema complesso in termini fisici e in termini di sviluppo e di innovazione. Intervenire su tali realtà vuol dire intervenire su uno spazio territoriale ed urbano caratterizzato da inscindibili relazioni tra governo dei flussi e politiche settoriali, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare ed offerta di servizi qualificati, tra valorizzazione delle eccellenze, in una dimensione di competitività, recupero e ricucitura delle marginalità in una prospettiva di coesione sociale. Proprio come sta avvenendo nei programmi e progetti in corso nelle grandi città metropolitane europee, come ad esempio a Parigi o a Londra, attraverso politiche per la rigenerazione urbana di quartieri periferici o di siti dismessi.

Il "Programma per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie urbane", lanciato recentemente dal governo, va in questa direzione. Esso coinvolge le città metropolitane e tutti i comuni capoluogo di provincia. Un programma innovativo che intende rigenerare i quartieri in crisi incentivando, in alternativa alla crescita edilizia, i processi di manutenzione, riuso e rifunzionalizzazione dell'esistente; che intende accrescere la sicurezza urbana e territoriale, nonché sviluppare pratiche per l'inclusione sociale e per il ridisegno del nuovo welfare metropolitano. Un programma che assume ancor più un valore strategico e innovativo in quanto ha come riferimento programmi e progetti in corso nelle grandi città europee, da attuare in tempi brevi per attirare le innovazioni, per mobilitare energie, per far convergere cooperazione istituzionale e competenze gestionali.

Attraverso tale programma si è inteso riconoscere il ruolo fondamentale dei grandi nodi urbani nella produzione di ricchezza, di offerte di opportunità di sviluppo, di localizzazione di servizi generali ed essenziali, di innovazione e ricerca, a elevato valore aggiunto, di collegamento tra dimensione globale e reti locali.

Ed è in questi termini che il compito istituzionale delle Città Metropolitane è venuto emergendo. Il programma ha assunto il ruolo di un banco di prova per l'affermazione delle funzioni rilevanti che la legge loro attribuisce, per il coordinamento delle operazioni di scelta delle progettualità, delle traiettorie di sviluppo, della valorizzazione dei compiti da attribuire ai singoli enti locali per l'attuazione delle azioni di sviluppo ed infine, non meno rilevante, quale soggetto istituzionale che dialoga con l'amministrazione centrale per l'attuazione dei progetti.

In questa direzione si muove la Città Metropolitana di Bologna, i cui progetti proposti costituiscono il principio di un percorso di partecipazione di tutti i Comuni che ha portato ad individuare le principali esigenze del territorio e che sarà perseguito e

garantito grazie ai principali strumenti di pianificazione che la Città Metropolitana intende attuare (Piano Strategico Metropolitan - PSM, Piano Urbano della Mobilità Sostenibile - PUMS, Piano Territoriale Generale - PTG).

La Città Metropolitana di Milano assume un forte ruolo di governance, funzionale al raggiungimento degli obiettivi prefissati nel progetto complessivo presentato, che si esplica in cinque azioni principali: coordinamento e supporto nello sviluppo dei progetti; sviluppo e potenziamento di sistemi di governance territoriali; impostazione programmatica generativa di nuove istanze etiche; verifica dell'efficacia degli interventi; creazione di una struttura centrale tecnica per la rendicontazione degli interventi. La proposta progettuale è fortemente integrata con il Piano Strategico della Città Metropolitana ed il Piano territoriale Metropolitan.

La Città Metropolitana di Firenze ha inteso sancire il proprio ruolo sottoscrivendo con tutti i Comuni, soggetti attuatori, apposite Convenzioni, che disciplinano le modalità di realizzazione attuazione e monitoraggio degli interventi.

La Città Metropolitana di Torino ha scelto un modello di gestione che prevede l'adozione di un "Regolamento sui Beni Comuni" (con la sottoscrizione di Patti di condivisione con associazioni o gruppi informali di cittadini e cittadine per la gestione delle aree riqualificate e sottratte al degrado, a costi contenuti per l'ente pubblico).

Il Progetto complessivo della Città Metropolitana di Genova è stato costituito con l'integrazione delle proposte dei Comuni metropolitani, ad esito di un processo di coinvolgimento attivo. Tale processo ha determinato una così ampia partecipazione (26 comuni), che ha richiesto la definizione di criteri di valutazione, al fine di effettuare una scelta e "far ripartire il motore inceppato" della Città Metropolitana, con un insieme strutturato e coordinato di interventi selettivi capaci di sviluppare diffusi processi di rigenerazione urbana delle periferie. La governance del Progetto della Città Metropolitana di Bari è strutturata su una forte regia dell'ente metropolitano che ha costituito una struttura tecnico-amministrativa interna specificatamente dedicata e interdisciplinare (architetti, ingegneri della mobilità, ingegneri gestionali, sociologi urbani, urbanisti, ingegneri ambientali, amministrativi) coordinata dal RUP la quale, dopo aver assicurato in fase di candidatura una elevata coerenza interna, in fase di esecuzione dovrebbe garantire qualità, fattibilità e certezza dei tempi di realizzazione.

Queste modalità di affermazione di una governance che valorizza il ruolo delle città metropolitane, sono tutte potenzialità da verificare e monitorare nel corso dell'attuazione dei progetti. Sarà importante esaminare nel concreto come esse svolgeranno le nuove funzioni ed in particolare come si struttureranno i rapporti, da un lato con i comuni, dall'altro con le pubbliche amministrazioni centrali.

## Città metropolitane come progetti per il Paese Simone Ombuen

Come già accaduto per la prima edizione del Festival delle città metropolitane, svolto a Reggio Calabria nel 2015, anche stavolta la redazione del Rapporto dal Territorio è chiamata a dare un suo contributo alla redazione del dossier INU sulle città metropolitane, appositamente prodotto per l'evento. Nel contributo prodotto due anni fa avevamo mostrato come i fenomeni di trasformazione insediativa in corso all'interno degli ambiti territoriali inclusi nei perimetri tracciati dalla L 56/2014 per definire le città metropolitane italiane non siano affatto omogenei. A fronte di fenomeni effettivamente definibili come metropolizzazione, come quelli in corso nelle aree di Milano, Roma, Napoli e con dimensioni più contenute negli ambiti di Torino, Venezia, Bologna, Firenze (Prato-Pistoia) e Bari, in altri contesti la realtà delle trasformazioni in atto disegna scenari molto diversi. Come ad esempio nei casi di Messina e Reggio Calabria, nei quali l'incremento di abitanti del capoluogo accompagnato dal calo demografico nei comuni delle rispettive province definisce classici casi di urbanizzazione in contesti di sottosviluppo economico, e non fenomeni di metropolizzazione.

La prospettiva di una possibile riforma costituzionale apriva alla possibilità di una maggiore capacità incisiva dello Stato nel governo dei fenomeni territoriali, e ciò ci portò a parlare di una possibilità di governo delle aree metropolitane basata sulla chiave interpretativa delle città metropolitane come rete delle città competitive, a sostegno dei processi di sviluppo del Paese.

Questo scenario, ottimistico e volontaristico, oggi non è più appoggiato da aspettative di interventi statali di rango costituzionale o legislativo, e deve cedere il passo ad una interpretazione più realistica e aderente alla concreta realtà dei fenomeni e dei processi in atto, distinguendo con attenzione. Del resto, affermare che in vari casi i fenomeni in atto non sono di tipo metropolitano, ma più semplicemente urbano, chiama necessariamente ad una più meditata interpretazione dell'insieme degli attuali fenomeni urbani in Italia, utile non solo a leggere correttamente le correnti relazioni fra urbanizzazione e metropolizzazione, ma anche a costruire un quadro di riferimento utile alla costruzione della Agenda Urbana nazionale che un numero sempre maggiore di voci diverse invoca per mettere a regime e rendere pienamente efficaci gli ormai numerosi interventi paralleli che su diverse dimensioni d'intervento il governo ha apprezzabilmente messo in campo negli ultimi tre anni.

Un primo indispensabile supporto a tali compiti è costituito dalle elaborazioni svolte nella redazione della edizione 2016 del Rapporto dal Territorio, che sulla base di un orientamento di studi territoriali promosso a livello europeo da ESPON e ampiamente condiviso dalle discipline di scienze del territorio (economisti, geografi, territorialisti, urbanisti) ha provveduto a descrivere i fenomeni insediativi italiani sulla base dei macroinsiemi di Città metropolitane, città medie e piccoli comuni/aree interne, poggiandosi sulla riclassificazione dei sistemi locali del lavoro compiuta dal gruppo di lavoro di ISTAT in revisione dei dati del censimento 2011.

Ad integrazione di tali elaborazioni è di recente giunto un ulteriore documento prodotto da Roberto Mascarucci, che già collaborò alla cura dell'impianto disciplinare del RdT 2016, che ha lanciato una proposta<sup>1</sup> di interpretazione del ruolo e delle dinamiche attive all'interno delle 30 città maggiori al di sotto della dimensione delle città metropolitane. Leggendo con tale chiave i dati già messi a disposizione dal RdT 2016 è così possibile leggere e far emergere elementi rilevanti.

Anzitutto l'inclusione delle città medio-grandi rende plasticamente possibile riconoscere come nel caso italiano discutere della rete delle città, ovvero dell'insieme delle città maggiori come rete, trova credibilità e concretezza solo con riferimento a un più allargato insieme.

Alle "metropoli di taglia media" segnalate vanno peraltro aggiunte una ulteriore serie di città demograficamente non così rilevanti ma che svolgono un ruolo importante nell'ospitare funzioni di interfaccia fra reti infrastrutturali e fra queste e territori vasti di riferimento, che non sono ricomprese né fra i territori delle città metropolitane né in quelle di taglia media. Basti citare ad esempio alcune città-porto come Savona, La Spezia, Ravenna, Olbia, Trapani e Augusta; aeroporti come Vibo Valentia, Olbia o Trapani; città sedi di nodi infrastrutturali quali Novara o Foligno; o ancora città-porte di frontiera come Ventimiglia, Como o Gorizia. Queste ulteriori città trovano di certo in tali specificità alcuni dei maggiori elementi attorno ai quali costruire le loro agende strategiche.

Secondo, la lettura consente di comprendere che rilevanti fenomeni di metropolizzazione sono in corso anche in contesti non caratterizzati dalla presenza di un unico polo urbano centrale di grandi dimensioni, laddove sono presenti territori vasti nei quali la diffusione insediativa e produttiva sviluppatasi attorno alla reticolarizzazione

1. Disponibile sul sito web dell'INU.

infrastrutturale ha prodotto fenomeni di sviluppo capaci di innescare massa critica o opportunità insediative di rango metropolitano. Alcuni di tali casi sono già stati segnalati nelle analisi svolte nelle varie edizioni del RdT; come la direttrice Varese-Como-Sondrio, il dipolo Modena-Reggio Emilia, il sistema Firenze-Prato-Pistoia, l'intero pentagono veneto (Venezia-Mestre, Padova, Vicenza, Castelfranco Veneto, Treviso), il polo di Verona, l'asse Cesena-Rimini-Pesaro, il sistema di AMMA (Ancona-Senigallia-Jesi), il sistema Pescara-Chieti-Ortona, la conurbazione Napoli-Caserta e l'urbanizzazione di Terra di Lavoro, il fenomeno di sviluppo territoriale della Sicilia sudorientale (Siracusa-Ragusa-Avola-Noto-Pozzallo).

Metropolizzazione, reticolizzazione e diffusione insediativa sono fenomeni fortemente correlati, mentre la struttura insediativa storica costituita dai centri urbani trasforma il suo ruolo territoriale, integrandosi (a volte anche conflittualmente) all'interno dei nuovi paradigmi territoriali in via di affermazione.

Considerando di ampliare a tale maggior insieme la definizione di rete di città emerge così la necessità di considerare quali siano i termini delle interdipendenze funzionali tra tali più numerosi contesti e sistemi d'interfaccia fra infrastrutture e territori, che il continuo ed inarrestabile miglioramento (anzitutto *software e web-based*) degli strumenti di gestione della mobilità di merci e persone porta a stringere in relazioni funzionali sempre più integrate e complementari. Secondo tale linea di riflessione emerge così come la scarsa capacità di carico dimostrata sinora dalla AV ferroviaria<sup>2</sup> non genera solo diseconomie nei bilanci dei gestori della rete e dei vettori, ma rappresenta un serio ostacolo al necessario processo di riscalfatura e di differenziazione vocazionale e territoriale che l'insieme dei sistemi urbani italiani debbono poter affrontare per raggiungere quel più elevato livello di efficienza e competitività necessario a riposizionare lo sviluppo urbano quale motore per lo sviluppo economico civile e sociale del Paese, entro una più completa e integrata visione europea e mediterranea.

E qui il ragionamento torna alle città metropolitane, ed agli ostacoli che si frappongono ad un maturo sviluppo delle potenzialità offerte dalla Legge Delrio e dalla possibilità di poter disporre di risorse dedicate nella programmazione comu-

nitaria attraverso il PON Metro e alcune delle azioni del Fondo Sviluppo e Coesione. Senza il richiamato quadro di opzioni strategiche, articolato secondo principi di sistema ed a scala nazionale ed europea e strutturato descrivendo alcune componenti portanti delle interdipendenze funzionali, è molto difficile riuscire a individuare le priorità strategiche relative alle singole città metropolitane.

Qualche esempio. Ha senso impiantare nelle aree ex EXPO di Rho-Però lo *Human Technopole* gemelandolo con l'Istituto di Genova, se la realizzazione del terzo valico e dei collegamenti veloci fra Milano e Genova tarda a configurare tempi credibili di entrata in esercizio? E quindi, più localmente, si può pensare che l'*Human Technopole*, che nasce dalle costole dell'Istituto Italiano di Tecnologia di Genova, possa decollare se l'intero schema del trasporto ferroviario metropolitano dell'area lombarda è concepito per convergere su Milano città, anzi sulla sua parte più interna, relegando l'area EXPO/nuova fiera a peduncolo? Come si vede le tre decisioni determinanti (alta velocità fra Milano e Genova, ridefinizione del sistema del trasporto ferroviario metropolitano e insediamento di nuove funzioni di eccellenza) interdipendono fortemente, e da tale complesso a sua volta dipendono la qualità e le modalità operative del trasferimento di una parte degli insegnamenti universitari da Cittàstudium verso la nuova destinazione, e la possibilità che il nuovo polo avanzato di ricerca scientifica e tecnologica possa svolgere le previste funzioni di sostegno e rilancio competitivo dei sistemi d'impresa ospitati nei distretti produttivi della metropoli lombarda. E persino la possibilità di riuscire a riutilizzare le ricollocazioni delle attività produttive rese possibili dalle rinnovate dotazioni infrastrutturali per svolgere a livello locale quelle azioni di bonifica e di riconnessione dei corridoi ecologici necessarie a garantire che la nuova configurazione competitiva del territorio sia in grado di affrontare con possibilità di successo le impressionanti sfide che va ricevendo dal peggioramento delle condizioni di qualità ambientale (aria, acque, suoli) e dall'avanzamento dei fenomeni connessi al cambiamento climatico globale.<sup>3</sup>

Del resto alcune buone pratiche di integrazione delle politiche all'interno dei poteri già attribuiti alle province ci sono stati. Un esempio per tutti, è la qualità del trasporto ferroviario metropolitano che a Bologna ha consentito al Ptcp di destinare una gran parte della crescita insediativa prevista sulle polarità urbane servite dalla rete del ferro, riuscendo a sgravare le pressioni insediative sul

2. Il sistema della AV/AC fu al tempo concepito e dimensionato per poter giungere a raccogliere e convogliare circa un decimo del traffico nazionale passeggeri giornaliero, a scapito così del traffico aereo come dei sistemi di mobilità privata su gomma. Il fatto che oggi l'ammontare giornaliero di passeggeri effettivamente caricati dall'AV sia di poco superiore ai 210mila (rapporto pendolaria 2016) rappresenta un clamoroso esempio di utilizzo subottimale dell'investimento pubblico, da imputare anzitutto al mancato sviluppo ed adeguamento dei sistemi di trasporto ferroviario regionale che sarebbero incaricati di convogliare sull'AV la domanda e i flussi presenti sul territorio vasto di riferimento dei nodi urbani. Oggi, fra ritardi e disservizi continui e con materiale rotabile e struttura della rete inadeguati alle reali esigenze, i passeggeri di metropolitane e treni regionali sono solo 5,5 milioni, con una percentuale sul totale della mobilità di persone circa metà rispetto ai maggiori paesi europei.

3. Si ricorda che le recenti analisi svolte dal CMCC per il MATTM nel quadro della redazione del Piano nazionale di Adattamento al Cambiamento Climatico evidenziano un incremento della temperatura media di oltre 6°C al 2100 in caso di ipotesi di scenario business as usual, e di circa 4°C in caso di contenimento dell'incremento della temperatura globale a +2°C. La gravissima siccità e le ondate di calore che stanno affliggendo la Pianura Padana in questo primo scorcio dell'estate 2017 non sono che prime avvisaglie della scala e della gravità che i fenomeni climatici possono assumere in tempi anche brevi.

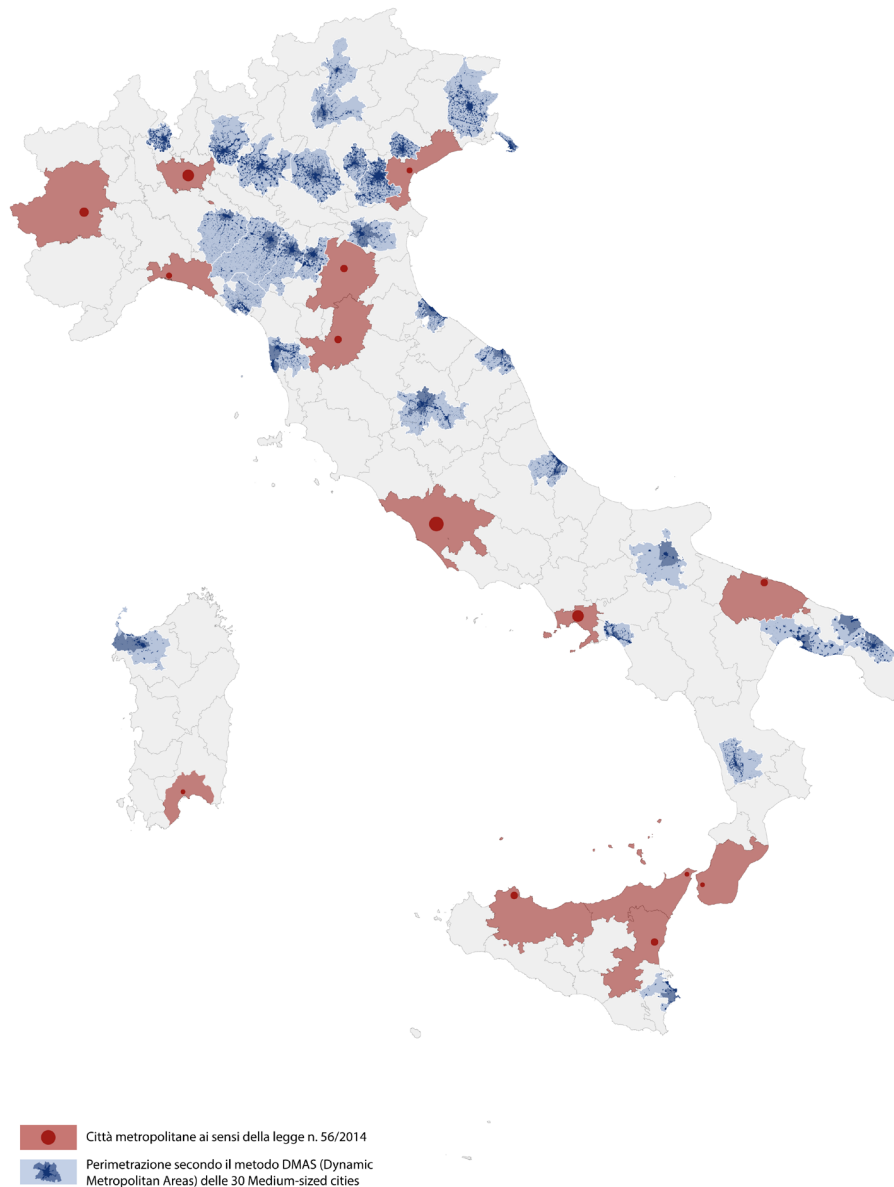
capoluogo e contribuendo significativamente alla realizzazione dello shift modale che ha consentito di trasferire quote crescenti della mobilità delle persone sul ferro e a migliorare così il bilancio della qualità ambientale e delle emissioni climateranti. L'attuale fase di sviluppo del Paese mostra timidi segnali di uscita da una lunga e pesante fase di crisi strutturale; tale condizione chiede, compresa fra crescenti criticità e fragilità e rinnovate sfide, che si comprenda l'urgenza di cogliere importanti occasioni di sviluppo (si pensi alla gestione della riallocazione delle funzioni eccellenti in uscita dalla Gran Bretagna a causa della brexit). E di uscire dal tradizionale approccio "buonista", che vede tante buone pratiche volontaristicamente promosse nella varietà delle condizioni locali, poi abbandonate alle singole dimensioni individuali. Occorre trovare le politiche di sistema in grado di garantirne la crescita e lo sviluppo e di sfruttare le impressionanti esternalità positive attivabili sfruttando i caratteri di complementarità e capacità cooperativa che la nativa

differenziazione del territorio italiano produce costitutivamente. I progetti per il Paese debbono potersi federare in una coalizione ampia e articolata, che si sviluppi secondo principi di sussidiarietà verticale e di complementarità orizzontale; o altrimenti questa ricchezza varietà e fantasia diverranno ancora una volta occasione di spreco di risorse e di delusione di pur legittime aspettative, e non dell'atteso rilancio. Come fare a federare le cento città d'Italia in una logica di sistema senza assumere modalità dirigiste e accompagnando i processi di sviluppo e di differenziazione complementare è la sfida che oggi come Paese abbiamo ineludibilmente davanti.

Con in più la consapevolezza che una tale occasione, se non adeguatamente colta, potrebbe poi non più ripresentarsi per un futuro molto lungo.

**Simone Ombuen**

Rapporto dal Territorio Università degli Studi Roma Tre





## Politiche e Piani delle Città Metropolitane Simone Ombuen - Rapporto dal Territorio

La popolazione complessiva che risiede nelle Città Metropolitane è di 21.970.713 corrispondente al 36,3% della popolazione nazionale di cui 3.581.950 (5,9%) nelle Città Metropolitane delle regioni a statuto speciale. La Città Metropolitana di Torino, con 315 comuni, presenta il numero maggiore di comuni coinvolti nel processo di riforma. All'opposto le Città Metropolitane di Bari e Firenze presentano il dato più contenuto rispettivamente 41 e 42 amministrazioni comunali. Osservando la dimensione demografica delle Città Metropolitane Roma Capitale ha il maggior numero di abitanti (4.321.244 residenti) seguita da Milano e Napoli con una popolazione di poco superiore ai 3 milioni di abitanti.

Le Città Metropolitane occupano complessivamente una superficie di oltre 44.000 kmq, pari al 3,3% del territorio nazionale. L'amministrazione metropolitana più estesa è quella di Torino, con una superficie di quasi 7.000 kmq, seguita da Roma Capitale che presenta un'estensione di poco superiore ai 5.000 kmq. Al contrario, a fronte di una taglia demografica tra le più elevate, Napoli e Milano risultano le Città Metropolitane con il territorio più contenuto, rispettivamente pari a 1.179 kmq e 1.576 Kmq.

Sono proprio queste due Città Metropolitane a far registrare i dati maggiori in termini di densità abitativa. Napoli raggiunge il valore più elevato con 2.653 ab/kmq, mentre nella città metropolitana di Milano si registra una densità abitativa di 2.016 ab/kmq, valore comunque ampiamente superiore alla media registrata nelle 14 Città Metropolitane (446 ab/kmq).

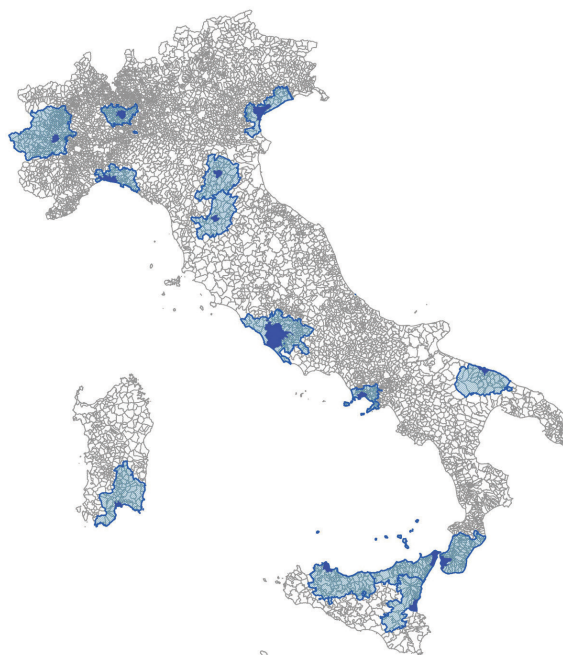


Figura 1 - Italia - Individuazione delle Città Metropolitane

Le Città Metropolitane:  
1.273 Comuni 15,8%  
22 milioni abitanti 36,3%  
49.220 km<sup>2</sup> 38,0%  
446 ab/kmq

		Comuni		% risp.a	% risp.a	Popolazione	% risp.a	Densità
		n°	(D)	(D)	(D)	(1 genn. 2014)	(D)	Ab/Kmq
<b>CITTÀ METROPOLITANE</b> Art.1 c.2 L.56/2014	Nord	BO	56			1.001.170		270
		GE	67			868.046		473
		MI	134			3.176.180		2.015
		TO	315			2.297.917		337
	Centro	VE	44			857.841		347
		FI	42			1.007.252		287
	Sud	Roma	121			4.231.244		789
		BA	41			1.261.964		327
		NA	92			3.127.390		2.653
		RC	97			559.759		174
<b>(A.1) Totale Città Metropolitane</b>		<b>1.009</b>	<b>12,5%</b>		<b>18.388.763</b>	<b>30,4%</b>	<b>548</b>	
<b>CITTÀ METROPOLITANE DELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE</b> LR Sicilia n. 15 del 4 agosto 2015	Isole	PA	82			1.275.598		255
		ME	108			648.371		199
		CT	58			1.115.704		312
		CA	16			542.277		142
		<b>(A.2) Totale Città Metropolitane Regioni a Statuto Speciale</b>		<b>264</b>	<b>3,3%</b>		<b>3.581.950</b>	<b>5,9%</b>
<b>(A) TOTALE CITTÀ METROPOLITANE A.1 + A.2</b>		<b>1.273</b>	<b>15,8%</b>		<b>21.970.713</b>	<b>36,3%</b>	<b>446</b>	
<b>(D) ITALIA</b>			<b>8.046</b>				<b>47</b>	

## I caratteri

Dietro all'apparente omogeneità istituzionale del percorso di formazione delle Città Metropolitane voluto dalla legge Delrio, in realtà i temi di governo territoriale e di sviluppo socioeconomico che si pongono nelle diverse realtà italiane sono a volte molto diversi tra loro. Scopo di queste note è l'individuazione di una prima sia pur semplificata categorizzazione fra i diversi tipi di combinazione fra temi caratterizzanti, a cui possono corrispondere diverse articolazioni della governance metropolitana e degli stessi strumenti di pianificazione e programmazione necessari per il governo.

Ai fini di poter valutare alcune differenze principali nei caratteri insediativi dei diversi contesti, sono stati distinti gli ambiti territoriali delle Città Metropolitane, distinguendo tra i comuni capoluogo (con la lettera C) e le corone metropolitane, costituite dal resto del territorio provinciale (distinte dalle lettere RP).

Nella Tab. 1 i due ordinamenti discendenti, secondo l'andamento demografico fra il 1991 e il 2011 e secondo la densità territoriale al 2011. Analizzando tali ordinamenti è possibile cogliere alcuni primi elementi, che testimoniano quantitativamente l'elevata disomogeneità dei fenomeni

urbani e metropolitani ricompresi all'interno delle Città metropolitane istituite.

Messina e Reggio Calabria sono gli unici capoluoghi cresciuti demograficamente nel ventennio, tutti gli altri risultano in calo. Messina e Reggio Calabria, assieme a Genova, sono anche i capoluoghi metropolitani a più bassa densità e le uniche corone metropolitane in calo demografico nel ventennio. Milano e Napoli, casi nei quali il processo di metropolizzazione ha una storia più antica, sono le uniche corone metropolitane italiane con una densità insediativa che vada oltre 1.000 abitanti per Km<sup>2</sup>. La densità territoriale della corona metropolitana napoletana (1.981 ab/km<sup>2</sup>) è quasi pari alla densità territoriale di Roma capoluogo (2.001 ab/km<sup>2</sup>), e superiore alla densità di vari capoluoghi metropolitani (Venezia, Messina, Reggio Calabria, Catania, Cagliari).

Venezia e Reggio Calabria sono gli unici comuni capoluogo con una densità territoriale inferiore a 1.000 ab./Km<sup>2</sup>.

<i>Per andamento demografico</i>	<b>incred. 91-11</b>	<b>dens 11</b>	<i>Per densità territoriale</i>	<b>incred. 91-11</b>	<b>dens 11</b>
Roma RP	34,40%	339	Napoli C	-9,90%	8.203
Bologna RP	20,40%	170	Milano C	-9,30%	6.822
Cagliari RP	13,80%	89	Torino C	-9,40%	6.702
Venezia RP	12,30%	285	Palermo C	-5,90%	4.139
Catania RP	11,70%	233	Firenze C	-11,20%	3.497
Palermo RP	11,40%	121	Bari C	-7,70%	2.719
Milano RP	9,50%	1.271	Bologna C	-8,20%	2.639
Firenze RP	9,00%	180	Genova C	-13,60%	2.406
Bari RP	8,20%	251	Roma C	-4,30%	2.001
Torino RP	7,90%	205	Napoli RP	7,40%	1.981
Napoli RP	7,40%	1.981	Cagliari C	-18,40%	1.752
Messina C	5,00%	1.152	Catania C	-11,80%	1.625
Reggio Calabria C	1,80%	766	Milano RP	9,50%	1.271
Genova RP	-0,90%	169	Messina C	5,00%	1.152
Messina RP	-2,10%	134	Reggio Calabria C	1,80%	766
Roma C	-4,30%	2.001	Venezia C	-12,50%	628
Palermo C	-5,90%	4.139	Roma RP	34,40%	339
Reggio Calabria RP	-7,30%	126	Venezia RP	12,30%	285
Bari C	-7,70%	2.719	Bari RP	8,20%	251
Bologna C	-8,20%	2.639	Catania RP	11,70%	233
Milano C	-9,30%	6.822	Torino RP	7,90%	205
Torino C	-9,40%	6.702	Firenze RP	9,00%	180

Tab. 1 –Ordinamenti discendenti, secondo l'andamento demografico fra il 1991 e il 2011 e secondo la densità territoriale al 2011

Trasformando i dati elaborati in un grafico (Grafico 1) a dispersione è possibile cogliere sinteticamente ulteriori elementi, ed evidenziare famiglie di fenomeni.

Salvo il caso speciale di Venezia, già la meno densa e fra quelle in calo maggiore, emerge una tendenziale relazione inversa (linea blu) fra densità territoriale dei capoluoghi e dinamica demografica, relazione invece non evidente per le corone metropolitane, che anzi escludendo i casi di Milano e Napoli (alta densità, moderata crescita demografica) appaiono allinearsi secondo una legge che correla positivamente densità territoriale e andamento demografico.

Le corone metropolitane si suddividono in tre grandi gruppi. Per prima Roma, con un incremento pari a quasi il 35% nel ventennio; segue il grosso delle corone, con valori di crescita compresi tra il 7,4 e il 20,4; le corone metropolitane di Genova, Messina e Reggio Calabria risultano invece in calo demografico.

Messina e Reggio Calabria rappresentano casi esemplari a livello nazionale; si assiste ad un fenomeno di incremento del capoluogo a scapito dei comuni della provincia. Un fenomeno che in letteratura viene descritto come urbanizzazione, e non come metropolizzazione.

Delle corone metropolitane insulari solo Catania raggiunge una densità territoriale comparabile con quella delle corone metropolitane in terraferma; Cagliari Palermo e Messina invece si situano su valori molto bassi, compresi fra 89 e 134 ab./Kmq, non tipici di fenomeni di metropolizzazione. Genova è l'unico caso in cui si assiste sia a un calo demografico del comune capoluogo che - sia pur inferiore - della corona, un fenomeno definibile come shrinkage.

In realtà sia Genova che Venezia vedono fenomeni che non sono in particolare relazione con gli andamenti demografici. Sia Genova che Venezia rappresentano realtà infrastrutturali di primo livello, entrambe inserite nelle previsioni infrastrutturali dei sistemi di porti dell'Arco Tirrenico e dell'Arco Adriatico, in via di formazione su impulso del MIT. In entrambe i casi le città svolgono un ruolo di "porta infrastrutturale" nei confronti dei retroterra e di grandi corridoi infrastrutturali europei, ed ospitano istituzioni finanziarie e di alta cultura di rango europeo se non globale. Nel caso di Venezia si associa a ciò il rilevante flusso turistico.

Ma in entrambe i casi la costituenda area metropolitana non sembra destinata a governare né particolari fenomeni demografici, né specifiche criticità relative all'uso del suolo, escludendo naturalmente le necessità delle dotazioni infrastrutturali.

Per sviluppare il presente tentativo di classificazione è poi necessario considerare ulteriori dimensioni, che vanno oltre aspetti demografici o territoriali. Nella tabella 4a.2, si è tenuto conto delle opinioni espresse degli autori, e sarà opportuno che venga fatta oggetto di una attenta revisione sulla base degli indicatori BES (Indicatori CNEL-ISTAT di Benessere Equo e Solidale), in una successiva edizione della elaborazione, ad esempio attraverso l'utilizzo di un metodo Delphi. Si

tratta di una attività tipica della costruzione delle agende strategiche, in vari casi già state redatte nella fase d'inizio secolo che ha preceduto l'apertura della crisi, e che occorre oggi ricollocare entro un quadro complessivo di fenomeni socio-economici e territoriali profondamente mutato. Sulla base dell'insieme di considerazioni suesposte, è possibile immaginare di raccogliere i sistemi metropolitani italiani avviati alla costituzione dei relativi enti per via della legge 56/2014 in una tipizzazione di massima (vedi Tab. 4a.3). Va notato come tutte le CM a sud di Napoli-Bari (Reggio Calabria, Messina, Palermo, Catania, Cagliari) non risultano connesse alla rete AV, né da sistemi autostradali di categoria A1 (tre corsie per senso di marcia + sosta d'emergenza da mt. 1,70), ma sono dotate di porti che comunque appartengono al Core Network europeo. Tale condizione non risulterà diminutiva solo se i sistemi di autostrade del mare, da lungo tempo ipotizzati e talvolta sperimentati con successo, troveranno effettiva e piena attuazione.

Proviamo ad immaginare cosa accadrebbe escludendo le Città Metropolitane con fenomeni eterogenei e bassa attrattività (Reggio Calabria, Messina, Cagliari).

Come si vede, nonostante il "taglio delle ali" le Città Metropolitane dimostrano purtuttavia un elevato livello di diversificazione, e varietà nei principali caratteri demografico-territoriali.

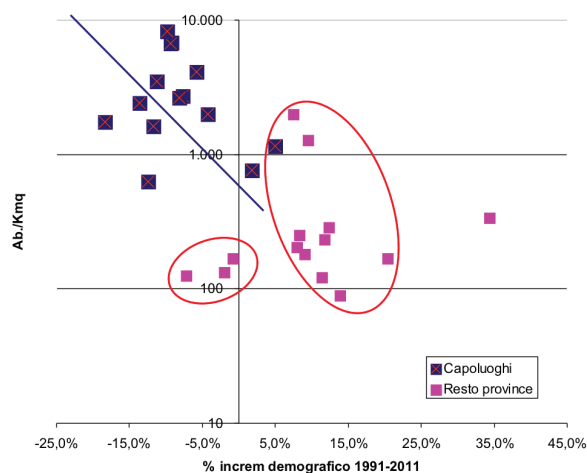


Grafico 1 - Elaborazione dati andamento demografico fra 1991-2011

	Dinamismo economico	Società della conoscenza	Patrimonio storico-artistico	Flussi turistici	Rilevanza infrastrutturale	Dinamica demografica	Degrado economico e sociale	Problemi nella gestione degli appalti pubblici	Fragilità idrogeologica, rischi naturali
Torino	•	•	•	•	•				
Milano	•	•	•	•	•			•	•
Genova		•	•	•	•	•	•		•
Venezia	•	•	•	•	•	•		•	•
Bologna	•	•	•	•	•	•			
Firenze	•	•	•	•	•				•
Roma	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Napoli	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Bari	•	•	•	•	•	•	•		
Reggio Calabria		•	•		•	•	•	•	•
Messina	•				•	•	•	•	•
Catania	•	•	•	•	•	•		•	•
Palermo		•	•	•	•	•	•	•	
Cagliari	•	•	•	•	•	•			

Legenda: rilevante • presente ma meno rilevante • critico •

Tab. 2 – Principali elementi caratterizzanti le realtà metropolitane italiane

	Sintetica descrizione del tipo vocativo	Attrattività complessiva
<b>Roma Milano</b>	Città globali, di rilevante dimensione ed esposte alla competizione internazionale. Rilevanti problemi di congestione e di organizzazione territoriale. Scandali nella gestione degli appalti.	Alta
<b>Torino Bologna Firenze</b>	Vivacità e dinamicità economica, ruolo nell'economia della conoscenza, presenza di rilevante patrimonio storico-artistico. Solo Bologna mostra dinamicità demografica.	Alta
<b>Genova Venezia</b>	Hub infrastrutturali connessi ai corridoi principali, con territori di riferimento a scala vasta ricchi di attività economiche presenza di attività finanziarie e di servizi alle imprese di livello sovranazionale ruolo nell'economia della conoscenza, presenza di rilevante patrimonio storico-artistico. I principali problemi di organizzazione territoriale sono connessi alle infrastrutture.	Medio-alta
<b>Napoli Bari Catania</b>	Città del meridione peninsulare con dotazioni infrastrutturali di rilievo a scala mediterranea e dinamismo economico, sia pur con presenza di criticità. Dinamica demografica positiva, problemi di organizzazione territoriale delle AM e di adeguamento della dotazione infrastrutturale.	Media
<b>Palermo</b>	Capitali regionali insulari con dotazioni infrastrutturali di rilievo a scala mediterranea, con ruolo di promozione dello sviluppo.	Medio-bassa
<b>Reggio Calabria Messina</b>	Rilevanti fragilità idrogeologiche, scarsa dotazione infrastrutturale e di armatura urbana, presenza di rischi naturali, calo demografico, criticità economico-sociali.	Bassa

Tab. 3 – Tipizzazione dei Sistemi metropolitani

## La pianificazione nelle Città Metropolitane Simone Ombuen - Rapporto dal Territorio

*I dati qui riportati si riferiscono alla pianificazione comunale e provinciale svolta all'interno dei perimetri amministrativi delle Città Metropolitane per come definite dalla L 56/2014 e dalle deliberazioni delle regioni autonome di Sicilia e Sardegna. Tali dati non vanno confusi con quelli relativi alla nuova pianificazione metropolitana, da redigere ai sensi della L 56/2014, attualmente in svolgimento in quasi tutti i contesti metropolitani.*

Lo stato della pianificazione comunale nelle province dalle quali sono nate le Città metropolitane è già stato oggetto di attenta ricognizione all'interno dei Ptcp, che come si può vedere dalla successiva tabella sono presenti in quasi tutte le realtà. Il senso di tale ricognizione cambia tuttavia in modo significativo in relazione all'avvio a regime della L 56/2014. Essa da un lato prevede la realizzazione di unioni e fusioni di comuni, che porteranno alla redazione di pianificazioni locali su sistemi insediativi necessariamente policentrici e con componenti territoriali molto più accentuate dei passati piani comunali. Dall'altro la riforma, individuando una nuova pianificazione metropolitana con caratteri sia territoriali che strategico-programmatici, più fortemente connessa alla gestione dei sistemi infrastrutturali e di trasporto su ferro e con aggiornamento triennale, configura una relazione fra pianificazione metropolitana e pianificazione locale ben diversa da quella che si ebbe fra Ptcp e piani locali storici.

La Tabella 4 riepiloga alcuni macrodati demografici e la datazione della pianificazione

provinciale e del comune capoluogo nelle Città Metropolitane italiane.

Come si vede, salvo il caso delle Città Metropolitane insulari, per le quali però la L 56/2014 non rileva in quanto regioni a statuto speciale, il quadro della pianificazione risulta completo sia per il Ptcp che per il piano del comune capoluogo. In quattro casi (Milano, Firenze, Roma, Reggio Calabria) il Ptcp risulta più recente del piano comunale del capoluogo.

La pianificazione locale risulta complessivamente abbastanza datata, con solo 5 città su 14 che presentano piani urbanistici approvati posteriormente al 2010. Dati i tempi necessari per mettere a punto la pianificazione urbanistica di grandi città, di fatto tutti i piani approvati prima del 2010 sono configurati come pre-crisi, e non tengono pertanto in adeguato conto le condizioni di drastico calo della domanda di trasformazioni insediative e di produzione edilizia che ha colpito l'Italia dal 2008 in poi. Diverso è il ragionamento relativo alla pianificazione provinciale. Ancora non completata in tutte le province divenute Città Metropolitane, in alcuni casi è approdata alla seconda o terza generazione di piano, con rilevanti elementi qualitativi negli approcci seguiti. Il potenziale conflitto fra pianificazione urbanistica del capoluogo e pianificazione territoriale ha visto in vari casi (es. Milano, Roma) il Ptcp assorbire di fatto lo scenario descritto dal piano del capoluogo, mentre in altri casi le dinamiche si sono espresse in modo molto più dialettico (es. Bologna). Un ruolo importante lo ha sempre avuto il livello di polarizzazione dell'Area Metropolitana, giacché in presenza di sistemi territoriali fortemente policentrici (es. Napoli) il compito progettuale del Ptcp è risultato necessariamente più

	Capoluogo		resto provincia		Datazione della pianificazione	
	incred. Pop 91-11	densità 2011 ab/kmq	incred. Pop 91-11	densità 2011 ab/kmq	Approvazione del Ptcp	Approvazione del piano comunale del capoluogo
Torino	-9,40%	6.702	7,90%	205	2003	1993
Milano	-9,30%	6.822	9,50%	1.271	2013*	2012
Genova	-13,60%	2.406	-0,90%	169	2003	2011
Venezia	-12,50%	628	12,30%	285	2010	2012
Bologna	-8,20%	2.639	20,40%	170	2004	2008
Firenze	-11,20%	3.497	9,00%	180	2013*	2011
Roma	-4,30%	2.001	34,40%	339	2010*	2008
Napoli	-9,90%	8.203	7,40%	1.981	1999 2016 - adott.	2004
Bari	-7,70%	2.719	8,20%	251	2008	2008
Reggio Calabria	1,80%	766	-7,30%	126	2011*	1988
Messina	5,00%	1.152	-2,10%	134	2008* - adott.	2002
Palermo	-5,90%	4.139	11,40%	121	?	2002
Catania	-11,80%	1.625	11,70%	233	?	1998
Cagliari	-18,40%	1.752	13,80%	89	2010	2013

Tab. 4 – Macrodati demografici e datazione della pianificazione provinciale e del comune capoluogo nelle Città Metropolitane italiane

impegnativo, vista anche la modesta operatività specifica della provincia.

Con l'attuazione della Legge Delrio la pianificazione metropolitana verrà completamente rinnovata, e le misure di accorpamento dei piccoli comuni così come l'introduzione della pianificazione strategica istituzionalizzata porteranno ad un modello di pianificazione profondamente rinnovato, sperabilmente più adatto a gestire le criticità economiche, climatiche e demografiche che caratterizzano questo nuovo presente.

Analizzando i dati relativi al processo di rinnovo della pianificazione comunale all'interno delle nuove Città Metropolitane emerge come solo poco più che un sesto (il 16,2%) dei comuni abbia piani post 2010, mentre il 28,3% dei comuni presentano piani più che ventennali, antecedenti al 1995. Leggendo poi la diversificazione degli andamenti dei dati per circoscrizioni territoriali emerge come i valori di aggiornamento dei piani locali si presentino più alti della media per il Nord, circa in media per il Centro e ben sotto la media per Sud e isole. Anche in questo caso quindi il dato nazionale appare esprimere una significatività relativamente scarsa, poiché fa riferimento a fenomeni ed andamenti fra loro molto diversi.

Da questa osservazione ne consegue un'altra: il fatto che la L 56/2014 abbia lasciato abbastanza indeterminato il modello di pianificazione e di governo del territorio, lasciando ai processi di attuazione regionali/locali il compito di una più accurata definizione, se da un lato porterà a modelli anche notevolmente differenti gli uni dagli altri (basti pensare alla possibilità di contare sulle ben più abbondanti risorse della programmazione comunitaria per Sud e isole), consentirà probabilmente anche di produrre sistemi di governo del

territorio capaci di una maggiore aderenza alle specificità territoriali e di costumi locali di governo del territorio. Il che tuttavia per molti aspetti può rivelarsi non necessariamente un bene, vista la farraginosità e la problematicità dei modi di governo attualmente in essere in molti contesti. Osservando più in dettaglio i dati relativi ai residenti 2014 si rileva che solo un quarto dei residenti nelle Città Metropolitane possono giovare di un piano comunale posteriore al 2010, mentre oltre il 18% dei residenti vive in comuni con piani urbanistici più che ventennali, precedenti al 1995. Su questo dato influisce il maggior aggiornamento dei piani dei centri capoluogo rispetto alle corone metropolitane. Anche tali dati medi nazionali presentano rilevata varianza da contesto a contesto. Così mentre gli abitanti delle Città Metropolitane di Nordovest e Nordest vivono prevalentemente in comuni pianificati dopo il 2010 (rispettivamente 58,2 e 57%), per gli abitanti delle Città Metropolitane di centro, sud e isole la datazione più frequente del piano comunale vigente è compresa fra il 2001 e il 2010. Nel complesso, se si considera che comunque le realtà metropolitane presentano delle dinamiche demografiche e socioeconomiche più forti della media nazionale, il processo di aggiornamento della strumentazione urbanistica non pare particolarmente soddisfacente. Aumentare il tasso di aggiornamento della pianificazione andrà quindi assunto quale obiettivo rilevante e criterio di definizione della normativa di costituzione delle Città Metropolitane e dei loro sistemi di pianificazione, che saranno oggetto di studio nella prossima edizione del RdT, quando il processo sarà più avanzato e i diversi orientamenti stabilizzati.

	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	nessun piano	Totali
Nordovest	84	129	182	121	0	516
To-Mi-Ge	16,30%	25,00%	35,30%	23,40%	0,00%	100,00%
Nordest	8	2	12	21	1	44
Ve	18,20%	4,50%	27,30%	47,70%	2,30%	100,00%
Centro	62	24	87	42	4	219
Bo-Fi-Rm	28,30%	11,00%	39,70%	19,20%	1,80%	100,00%
Sud	113	34	72	9	2	230
Na-Ba-Rc	49,10%	14,80%	31,30%	3,90%	0,90%	100,00%
Isole	86	31	133	13	1	264
Pa-Me-Cr-Ca	32,60%	11,70%	50,40%	4,90%	0,40%	100,00%
Totale	353	220	486	206	8	1273
	27,70%	17,30%	38,20%	16,20%	0,60%	100,00%

Tab. 5 – Stato della pianificazione urbanistica comunale nelle province metropolitane italiane per numero comuni, periodo di approvazione per circoscrizioni territoriali

	ante 1995	1995-2000	2001-2010	post 2010	nessun piano	Totali
Nordovest	249.158	965.239	1.457.836	3.725.560	0	6.397.793
<i>To-Mi-Ge</i>	3,89%	15,09%	22,79%	58,23%	0,00%	100,00%
Nordest	174.748	28.746	192.817	526.601	1.435	924.347
<i>Ve</i>	18,91%	3,11%	20,86%	56,97%	0,16%	100,00%
Centro	735.021	187.094	4.312.697	957.307	35.694	6.227.813
<i>Bo-Fi-Rm</i>	11,80%	3,00%	69,25%	15,37%	0,57%	100,00%
Sud	1.871.679	470.833	2.245.278	102.320	27.696	4.717.806
<i>Na-Ba-Rc</i>	39,67%	9,98%	47,59%	2,17%	0,59%	100,00%
Isole	931.238	165.246	2.269.741	137.759	2.194	3.506.178
<i>Pa-Me-Ct-Ca</i>	26,56%	4,71%	64,74%	3,93%	0,06%	100,00%
Totale	3.961.844	1.817.158	10.478.369	5.449.547	67.019	21.773.937
	18,20%	8,35%	48,12%	25,03%	0,31%	100,00%

Tab. 6 – Stato della pianificazione urbanistica comunale nelle province metropolitane italiane per popolazione 2014, periodo di approvazione e per circoscrizioni territoriali

Approvazione dello Strumento urbanistico generale (Sug o ultima variante generale) e sua eventuale articolazione in componente strutturale, operativa e/o regolamento urbanistico ed edilizio nei comuni capoluogo di provincia.							
Rip. Geo.	COD. Città Metropolitana	COMUNI CAPOLUOGO	Approvazione dello Strumento urbanistico generale (Sug) o dell'ultima variante generale				
			fino 2001	dal 2002 al 2006	dal 2007 al 2011	nel 2012	nel 2013
Nord-ovest	210	Genova			2011		
Nord-ovest	215	Milano				2	
Nord-ovest	201	Torino	1995				
Nord-est	237	Bologna			2008		
Nord-est	227	Venezia				2	
Centro	248	Firenze	1998				
Centro	258	Roma			2008		
Sud	272	Bari			2008		
Sud	263	Napoli		2004			
Sud	280	Reggio di Calabria	1988				
Isole	292	Cagliari					2013
Isole	287	Catania	1969				
Isole	283	Messina		2002			
Isole	282	Palermo		2002			
<b>ITALIA</b>			<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Tab. 7 – Pianificazione Comuni Capoluogo delle Città Metropolitane

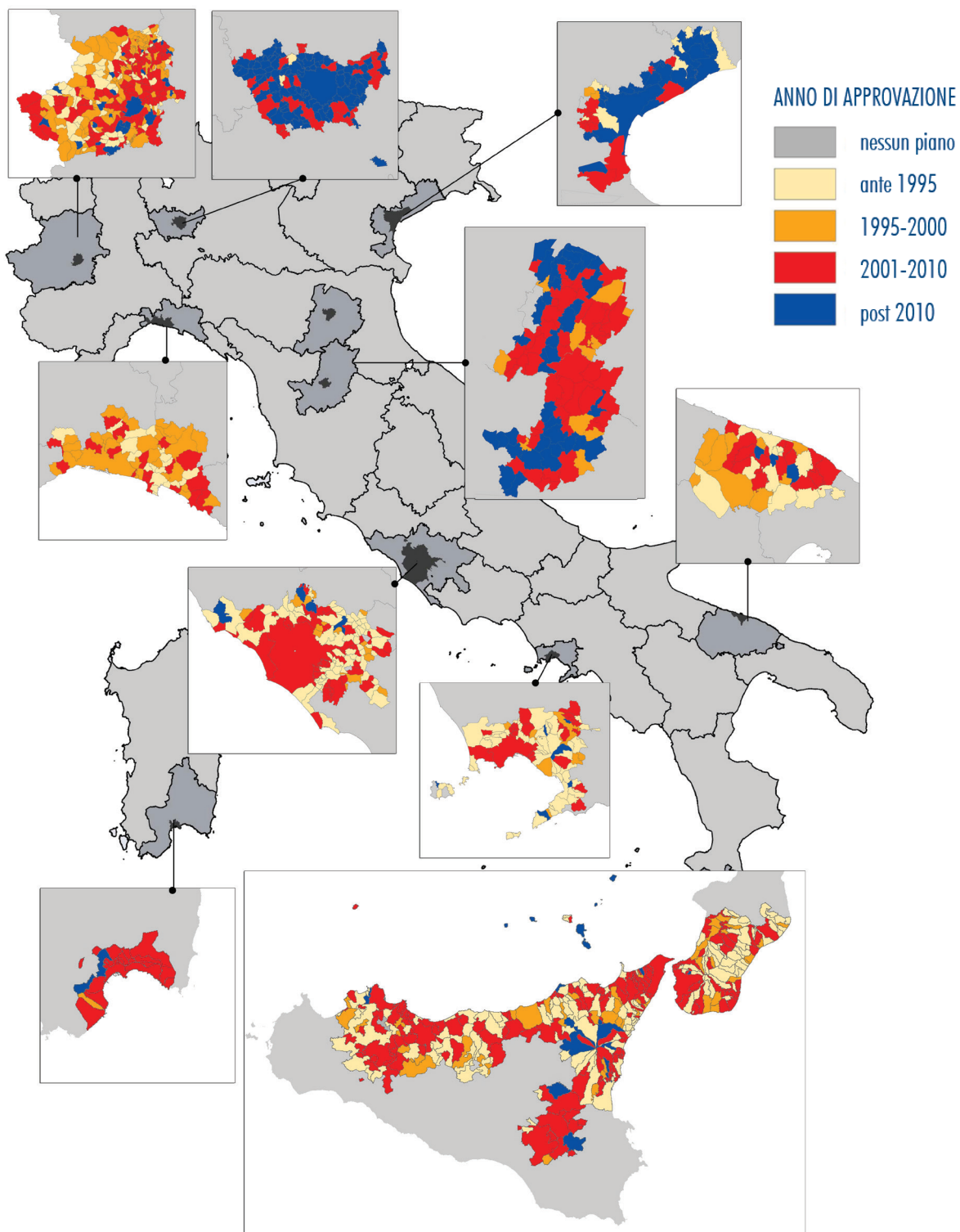


Figura 2 - Stato della pianificazione comunale nelle Città Metropolitane, data di approvazione



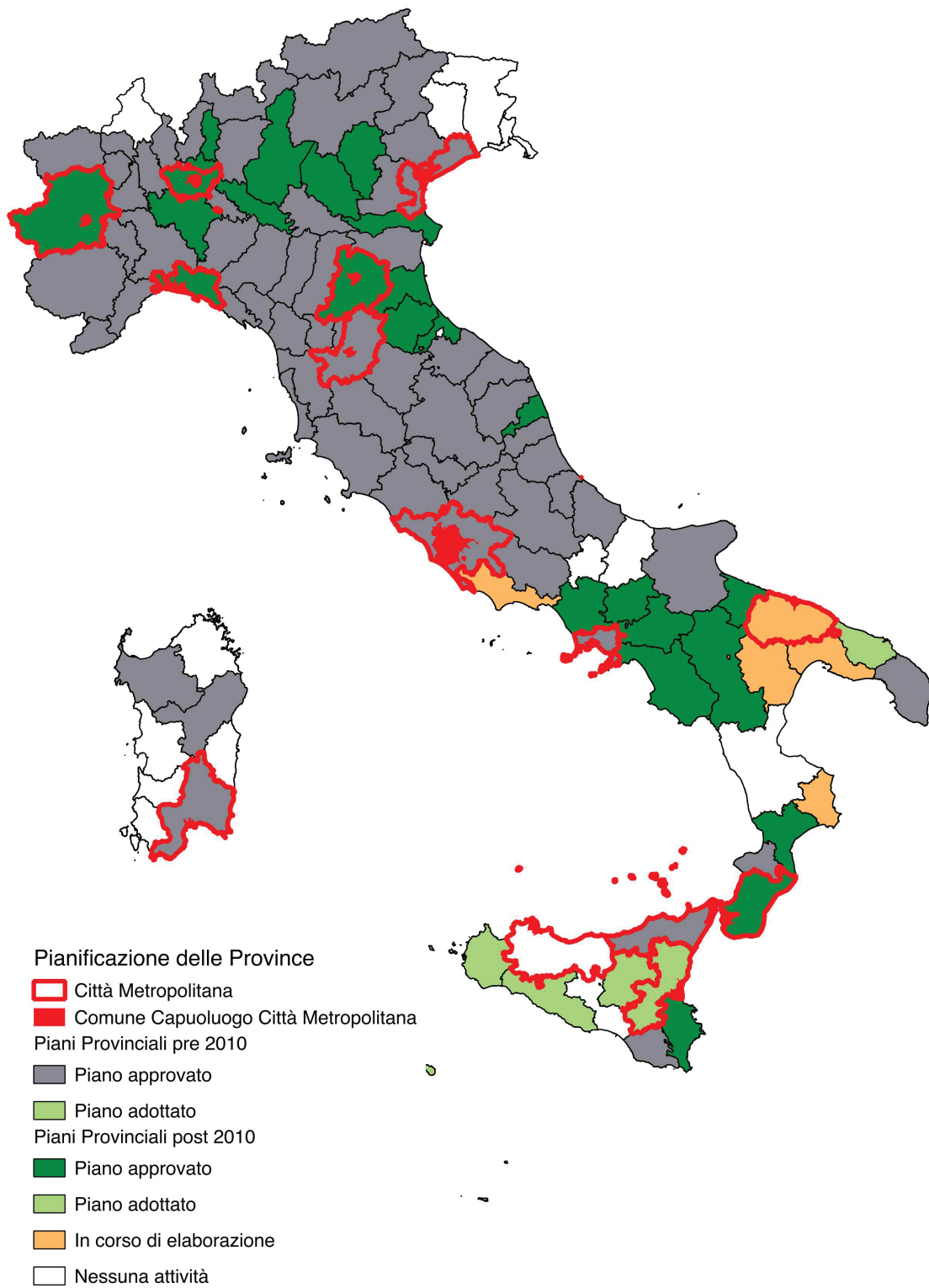


Figura 3 - Pianificazione delle Province - pre e post 2010

Fonte: Istat, Dati ambientali nelle città aggiornamento al 31.12.2014 INU						
Anno	Piano o componente strutturale		Piano o componente operativa		Regolamento urbanistico e edilizio	
	Approvazione	Anno	Approvazione	Anno	Approvazione	Anno
2011	X	2011	-	-	X	2010
2012	X	2012	X	2012	X	
1995	-	-	-	-	-	-
2008	X	2008	X	2009	X	2008
2012	X	2013	X	2013	-	-
1998	X	2011	-	-	X	
2008	-	-	-	-	X	2008
2008	X	2009	X	2009	X	2012
2004	-	-	-	-	-	
1988	-	-	-	-	X	1988
2013	-	-	X	2013	-	-
1969	X	1998	-	-	-	-
2002	-	-	X	2002	X	2002
2002	-	-	-	-	-	
14	7		6		8	

Tab. 8 - Pianificazione delle province - pre e post 2010

## Una valutazione di sintesi Pierluigi Properzi - Università degli Studi dell'Aquila

I rischi che si palesano nella attuazione delle Città Metropolitane, così come rilanciate dalle legge Delrio, sono di diverso ordine

- il primo deriva dalla tendenza nazionale al novitismo che ripone nelle nuove istituzioni spesso solo nominali, la soluzione di tutti i problemi relativi non solo alla specifica dimensione dell'area metropolitana ma anche quelli delle carenze endemiche di tutti gli altri livelli.
- in questo senso le C.M. per la loro stessa natura sono comunque e possono essere intese come una occasione per dare corpo ad una riforma di per se parziale, senza risorse, ma densa di aspettative.
- il secondo deriva dalla instabilità del sistema istituzionale ripetutamente messo in crisi dai fantasiosi sistemi elettivi e dalla ormai cronica assenza di un modello di sviluppo coincidente con la crisi economica.

La introduzione delle CM in una geografia istituzionale nella quale è in corso una riconfigurazione dei poteri pre e post referendum, produce quindi da un lato effetto sui rapporti tra Regioni e città capoluogo e dall'altro configura una rete relazionale di livello nazionale e transnazionale con Poli

tra loro molto diversificati per la quale non esiste una strategia spaziale che è ferma da tempo allo SDEC ed ai Corridoi Ten

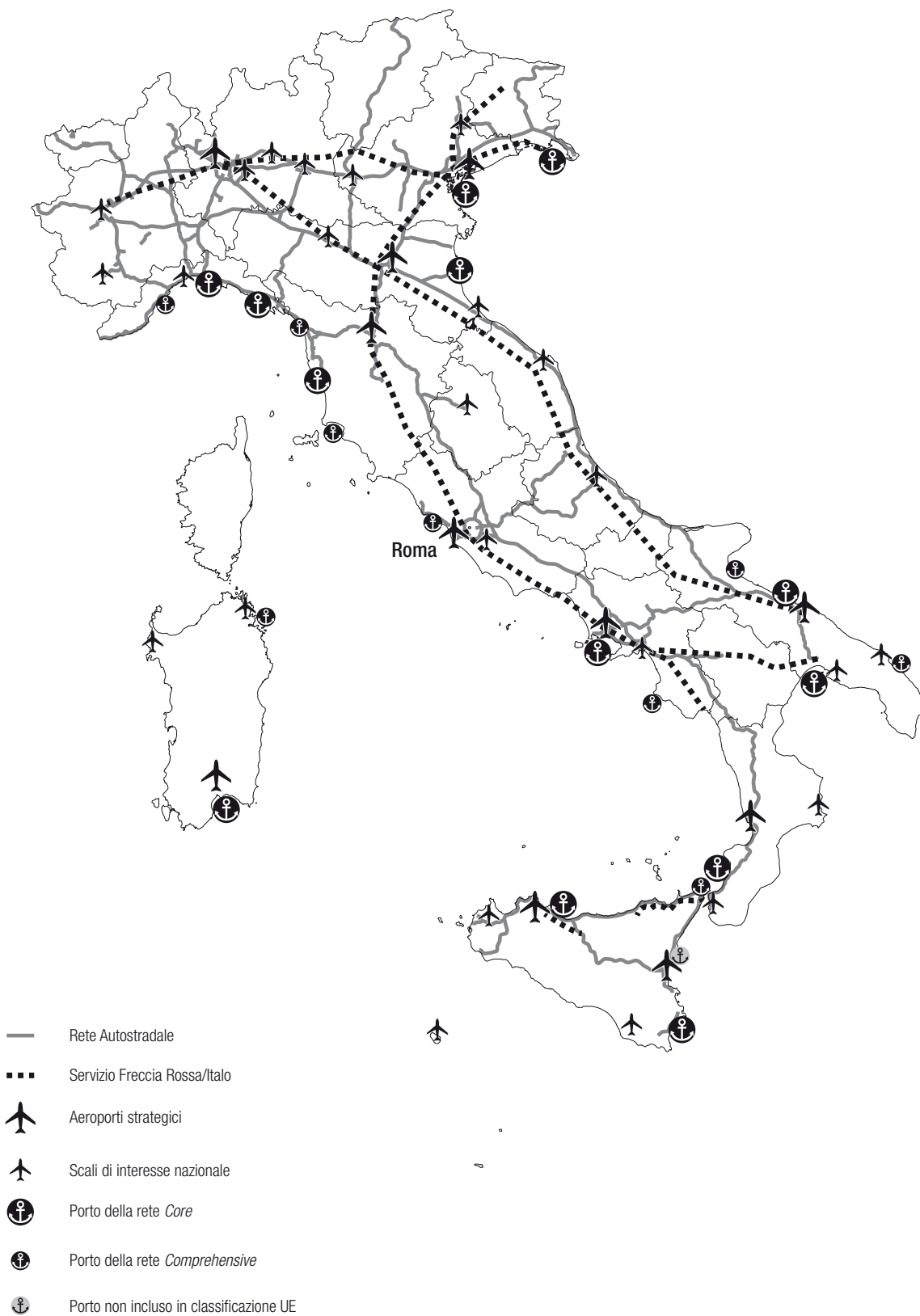
La dimensione strategica delle CM e quindi i loro Progetti Strategici si devono confrontare con i modelli sociali di sviluppo delle Regioni e delle Macroregioni europee e o contribuire alla loro definizione in un processo di sperimentalismo democratico.

L'attuale arcipelago di isole, costituite dai territori delle ex province, trasformate in CM resterà altrimenti tale, costituendo solo un espediente dello Stato per distrarre l'attenzione degli addetti ai lavori e trasferire le proprie responsabilità sulle nuove istituzioni.

Si può d'altro canto prender atto di un avanzamento di pratiche che le istituite Città metropolitane stanno svolgendo con diversa intensità e per le quali l'esistenza di un aree si propone come essenziale per l'individuazione dei problemi nodali da risolvere e per la trasmissione di buone pratiche.

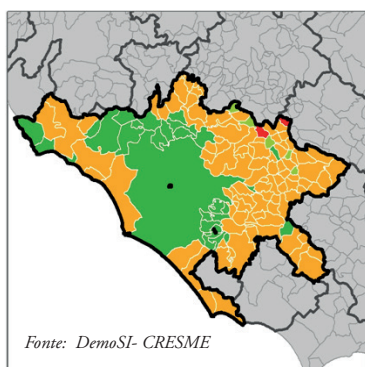
**RAPPORTO DAL TERRITORIO  
PIERLUIGI PROPERZI**

# ROMA



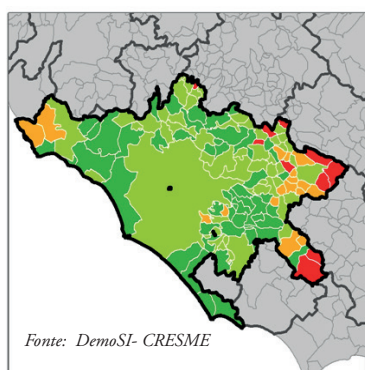
## ROMA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



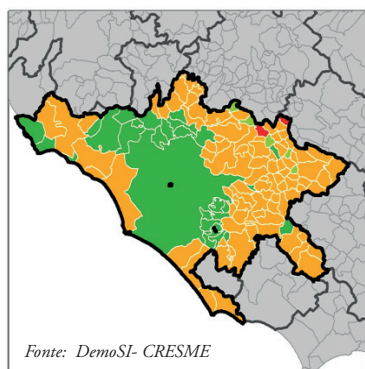
	Depositi per abitante ( '000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012:2014		
Roma	28,73	23.624	0,8%	16,3%	10,4%
centralità economiche	35,69	25.058	0,7%	18,7%	9,7%
periferiche alto reddito	2,83	18.689	2,9%	6,8%	7,9%
periferiche basso reddito	6,22	18.461	1,0%	8,6%	12,7%
comunimarginali	0,00	16.426	2,2%	3,2%	19,8%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Roma	4.340.474	1,8%	1.976.261	5,1%	31,7%	21,4%
Attrattivi	810.059	8,2%	343.059	14,9%	26,5%	23,1%
Crescita	3.393.836	0,3%	1.576.578	3,0%	32,9%	21,0%
Stagnazione	128.876	-0,6%	53.099	2,8%	32,9%	20,8%
Declino	7.703	1,8%	3.525	4,5%	48,2%	16,0%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
dinamico fascia alta	6,8%	1.953	69,8%	18,9%
dinamico residenziale	4,8%	1.188	77,4%	11,5%
stagnante	4,4%	1.048	69,0%	16,9%
recessivo	7,4%	808	74,2%	13,6%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# La Città Metropolitana di Roma Capitale

CARMEN MARIANO

## Statuto

Lo Statuto della Città Metropolitana di Roma Capitale, approvato dalla Conferenza metropolitana il 22 dicembre 2014, è composto da 51 articoli, suddivisi in otto titoli: *Principi generali* (Art. 1-5), *Ruolo e funzioni della Città metropolitana* (Art. 6-14), *Organi della Città metropolitana* (Art. 15-24), *Enti e società partecipate* (Art. 25-26), *I rapporti tra la città metropolitana e gli organismi amministrativi presenti nel suo territorio* (Art. 25-36), *Partecipazione popolare e trasparenza amministrativa* (Art. 38-42), *Amministrazione e personale* (Art. 43-46), *Disposizioni transitorie e finali* (Art. 47 -51).

Lo Statuto prevede, all'art 15, i seguenti organi della Città metropolitana: il *Consiglio metropolitano*, composto da 24 consiglieri e il cui rinnovo è avvenuto il 9 ottobre 2016, con funzioni normative e deliberative, nonché di indirizzo, programmazione e controllo sull'attività politico-amministrativa della Città metropolitana; la *Conferenza metropolitana*, composta dai 121 sindaci dei Comuni facenti parte del territorio metropolitano, con funzioni propositive e consultive in relazione a materie di interesse della Città metropolitana, nonché deliberative in relazione alla approvazione dello statuto e delle modifiche statutarie; il *Sindaco metropolitano*, quale organo responsabile dell'amministrazione della Città metropolitana e con rappresentanza legale della stessa.

La Città Metropolitana di Roma Capitale ha adottato il modello dell'elezione diretta degli organi metropolitani, già previsto dalla legge 56/2014; tuttavia, poiché il Parlamento non ha ancora approvato la relativa legge elettorale, le disposizioni transitorie prevedono che la carica di Sindaco

metropolitano sia ricoperta dal Sindaco di Roma Capitale, il Comune capoluogo dell'area 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 testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel) e il Piano dei rifiuti della Città metropolitana, mentre l'art 10 disciplina il Piano della mobilità metropolitana.

Allo stesso tempo, tuttavia, lo Statuto non definisce concretamente i contenuti del Piano territoriale metropolitano, limitandosi ad evidenziare che il piano contiene le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture di competenza della Città Metropolitana. In questo senso lo Statuto non coglie le indicazioni della legge 56/14, che attribuisce alla Città metropolitana la funzione della "pianificazione territoriale generale", associando i contenuti propri della pianificazione provinciale a quelli che producono effetti diretti e vincolanti per i comuni, in un ambito tematico, dunque, ben più vasto di quello attualmente assunto dalle province con il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, e che riguarda la disciplina ed il perseguimento di interessi di rango metropolitano e sovracomunali (pianificazione strutturale).

Altra questione affrontata in maniera solo marginale nello Statuto è quella del rapporto tra pianificazione della Città metropolitana e pianificazione dei comuni metropolitani con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Questi avranno l'obbligo dell'esercizio, in forma associata in Unione o in conven-

zione, della funzione di "pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale", soprattutto in relazione alle aggregazioni intercomunali che coinvolgeranno il 67% dei 378 comuni<sup>1</sup> dell'intera regione, aprendo una prospettiva nuova e interessante, che implica il rafforzamento della dimensione intercomunale e la sperimentazione di piani di governo del territorio in forma associata. Un tema, quello della intercomunale e delle "aree interne" regionali, oggi al centro di una nuova Strategia Nazionale (SNAI), inserita anche nel Piano Nazionale di Riforma, di supporto allo sviluppo per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di queste aree attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità e i fondi comunitari<sup>2</sup>.

Uno degli obiettivi della Strategia nazionale è, infatti, quello di "Costruire sistemi intercomunali permanenti. I Comuni sono il soggetto pubblico di riferimento della Strategia. Per svolgere questa funzione devono allearsi fra loro in modo non estemporaneo – secondo la vecchia logica perdente di "intercettare" e dividersi risorse finanziarie - ma permanente, per condividere un disegno di sviluppo e di miglioramento dei servizi, secondo l'indirizzo della normativa nazionale di riorganizzazione degli enti territoriali. La Strategia prevede che i Comuni partecipanti organizzino in forma associata i propri servizi sul territorio, indipendentemente dalla loro dimensione."

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<sup>3</sup>, dove alcune previsioni di natura strutturale come il Sistema ambientale, il Sistema delle infrastrutture per la mobilità, il Sistema delle Centralità di livello urbano e metropolitano, si ponevano come supporto per un più ampio disegno metropolitano, e la Provincia, dotata di un Piano Territoriale Provinciale Generale (PTpg)<sup>4</sup> approvato nel 2010, che apriva scenari favorevoli alla ipotesi di "costruzione del territorio dell'area metropolitana" coincidente con il territorio provinciale, perseguendo l'obiettivo di "riordino e qualificazione delle costruzioni urbane e territoriali, favorendo la costruzione della Provincia metropolitana policentrica"<sup>5</sup>.

Quanto al tema della partecipazione lo Statuto, all'art. 41, prevede che, al fine di assicurare un costante contatto fra l'ente e la comunità metropolitana e l'effettiva partecipazione dei cittadini, il

Consiglio adotti, entro sei mesi dall'approvazione dello Statuto, un regolamento sulla partecipazione che disciplini i casi e le modalità in cui possono essere attivate forme di consultazione e di referendum popolare di tipo consultivo e propositivo e i casi, le modalità e i limiti in cui i residenti possono rivolgere istanze, petizioni o proposte di atti e provvedimenti di interesse generale agli organi della Città metropolitana, stabilendo le modalità e i termini entro i quali tali organi sono tenuti a prenderle in esame.

### **Zone Omogenee;**

Lo Statuto, all'art. 28, prevede che, con deliberazione della Conferenza, sentito il Consiglio e previa intesa con la Regione Lazio, o su proposta di quest'ultima, il territorio metropolitano sia articolato in zone omogenee, caratterizzate da contiguità territoriale, da una significativa integrazione socio-economica e culturale e da comuni caratteristiche territoriali e ambientali. Di norma le zone omogenee devono comprendere una popolazione non inferiore a 120.000 abitanti.

Lo Statuto indica inoltre, nelle "Disposizioni transitorie" (art 47), una tempistica di 12 mesi per la costituzione, da parte della Conferenza metropolitana, delle zone omogenee del territorio metropolitano e la successiva ripartizione, da parte dell'Assemblea capitolina, di Roma Capitale in zone dotate di autonomia amministrativa, da trasformare successivamente, a seguito dell'elezione a suffragio diretto del Sindaco e del Consiglio, in "Comuni urbani".

Al momento non si è proceduto ad alcuna articolazione interna del territorio metropolitano. La Proposta di legge regionale n. 317 del 29 febbraio 2016, "Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni, a Roma Capitale e alla Città Metropolitana di Roma Capitale. Riordino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane", prevede, all'art 12 "Ambiti territoriali ottimali e zone omogenee", la definizione, da parte della Regione, previa concertazione con il CAL (Consiglio Autonomie Locali) e previo parere della commissione consiliare competente in materia di affari istituzionali, dei criteri per l'individuazione delle "zone omogenee" previste dalla legge 56/2014, da attuarsi da parte della Città Metropolitana di Roma Capitale. Tuttavia la Proposta di legge non ha avuto ulteriori sviluppi e, dal 24 novembre 2016, non è stata più calendarizzata all'ordine del giorno.

### **Piano Strategico e strumenti di pianificazione**

Al momento non risulta avviata nessuna procedura per la predisposizione degli strumenti di pianificazione della Città Metropolitana, fatta eccezione per la redazione e approvazione del "Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale", atto di indirizzo per le

1. Comuni con meno di 5000 abitanti n. 253 (67%), tra 5000 e 15000 abitanti n. 73 (19%), superiore a 15000 abitanti n. 52 (14%).

2. Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree Interne, ai sensi del comma 17 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014, Presentata al Cipedal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio Claudio De Vincenti  
Luglio 2015

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

4. Deliberazione del CP n. 1 del 18.1.2010.

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

strutture tecnico-amministrative dell'Ente e strumento per organizzare le attività di partecipazione e le forme di collaborazione istituzionale tra la Città Metropolitana di Roma Capitale e i Comuni del territorio metropolitano; approvato dal Consiglio metropolitano con delibera 43/16 del 15 giugno 2016.

Il Documento di indirizzo, propedeutico alla predisposizione del Piano Strategico, è piuttosto articolato ed ampio, e muove dal convincimento che "Progettare una politica per le città significa in primo luogo prevedere azioni e *governance* orientate all'incremento della qualità urbana".

Ove la *governance* da costruire, cui il Documento attribuisce notevole rilievo pur senza indicarne passaggi operativi e strumenti, si riferisce all'insieme del sistema territoriale metropolitano, non solo alla riorganizzazione interna dell'Ente.

Le politiche e le azioni definite dal Piano Strategico saranno volte, sostiene il Documento, al conseguimento di ben 10 macro obiettivi programmatici.

Il primo obiettivo, cui viene riservata una particolare attenzione è la "Promozione del Capitale Naturale e Culturale della Città metropolitana" per la quale sono individuate specifiche linee di intervento tra le quali "Migliorare le conoscenze sul Capitale Naturale e definire una nuova zonizzazione ecologico-territoriale della città metropolitana". Per tale zonizzazione tuttavia non vengono individuati criteri e parametri ma ci si limita a stabilire che i macro-ambiti in cui sarà suddiviso il territorio metropolitano dovranno essere "caratterizzati da una significativa integrazione tra la componente ambientale (Capitale Naturale) e quella sociale e economica (Capitale Culturale)". Tra le 5 linee di intervento in cui si articola questo macro obiettivo particolare attenzione è riservata alla messa in rete e valorizzazione dei siti Unesco (Villa Adriana e Villa d'Este a Tivoli, necropoli etrusche a Cerveteri). La "Rivitalizzazione delle periferie metropolitane" è il secondo macro obiettivo, per conseguire il quale "i diversi centri urbani sono chiamati a funzionare in modo sistemico con un assetto policentrico; sono le infrastrutture verdi, oltre a quelle digitali (...) e della mobilità, nonché i servizi secondo i nuovi modelli, le scelte capaci di correggere le distorsioni in atto". In questa direzione i temi da affrontare riguardano: l'organizzazione e il funzionamento della vita nel quotidiano; il funzionamento della macchina amministrativa; le piazze, luogo di socializzazione (...) di cui si denota la carenza e la difficoltà di gestione; le scuole, in particolare quelle superiori, per diminuire il fenomeno del pendolarismo (...); le emergenze idrogeologiche".

"Prosperità basata su attività durevoli nel tempo e occupazione dignitosa" e "Crescita intelligente sostenibile e inclusiva" sono rispettivamente il terzo e il quarto macro obiettivi, per perseguire i quali sono individuate diverse linee di intervento. Tra queste emergono il sostegno all'innovazione,

l'adozione risoluta e diffusa del *Green Public Procurement*, il sostegno agli investimenti pubblici, la riduzione dei consumi energetici e idrici, delle emissioni inquinanti, della produzione di rifiuti. Azioni non particolarmente innovative la cui effettiva e diffusa attuazione dovrebbe però qualificare l'iniziativa del governo metropolitano.

Nel quinto macro obiettivo "Creazione di un clima di condivisione e concertazione tra le istituzioni e le forze sociali" si esprime con chiarezza la tensione verso la costruzione della *governance* metropolitana che "dovrà basarsi sui principi di apertura, partecipazione di cittadini e imprese, responsabilità".

Il sesto obiettivo "Riscoprire il legame tra città e campagna" è quello più direttamente volto ad una integrata valorizzazione e sostegno alle attività agricole viste anche come presidi per la tutela della qualità paesaggistica del territorio. Tra le linee di intervento vengono indicati: un vero e proprio "Progetto di riqualificazione delle aree di connessione tra Roma fuori dal GRA e i comuni della prima cintura", che potrà sostanziarsi anche attraverso la creazione di mercati degli agricoltori e di piattaforme logistiche per la produzioni biologiche; la tutela e massima utilizzazione, in collegamento con la rete ecologica provinciale, delle "infrastrutture verdi per ridurre il consumo di suolo e salvaguardare le discontinuità", la promozione di nuova destinazione agricola alle aree demaniali favorendo la crescita di nuovi "imprenditori agricoli privi di terra"

A "Promuovere e migliorare la qualità della vita delle persone" e a "Favorire lo sviluppo di comunità solidali aperte" sono destinati rispettivamente il settimo e l'ottavo macro obiettivi che tra le azioni indicate prevedono: la creazione di *Food Policy Council* - organismi in cui confluiscono aziende agricole, gruppi d'acquisto solidale, piccola distribuzione, mercati locali, orti urbani, esperienze di agricoltura sociale ed enti locali; la promozione di esperienze di *Living Street* - che ridisegnano le strade come uno spazio condiviso e di relazione tra i diversi utenti, con i bambini, gli anziani, gli automobilisti, i ciclisti ed i pedoni - e di Piani di Mobilità per l'infanzia e l'adolescenza, con interventi mirati di riqualificazione degli spazi di accesso e sosta adiacenti le scuole e limitazioni ulteriori della velocità dei veicoli "a passo d'uomo". Sono anche previsti Regolamenti per la gestione collettiva dei beni comuni materiali ed è affermata la necessità di rafforzare il *welfare* di comunità.

"Città resilienti ed amiche del clima" è il nono macro obiettivo che prevede l'adozione di piani di mitigazione climatica e di Piani di adattamento climatico e per la resilienza e suggerisce interventi di riqualificazione e valorizzazione del verde esistente, di forestazione urbana, di riqualificazione del patrimonio pubblico, e in particolare di quello scolastico per ridurre i consumi energetici. L'indicazione dei macro obiettivi si conclude con il

decimo, volto alla "Costruzione di sistemi coordinati di servizi pubblici", per la quale è prevista la costituzione di Uffici comuni, realizzata per implementazioni successive a partire dai settori che attualmente manifestano le maggiori criticità operative (Corpi di Polizia Urbana e Provinciale, Uffici Tributi e riscossioni, Strutture operative per le politiche socio assistenziali e per l'integrazione, Uffici legali e contenzioso, Centrali acquisto di beni e servizi, Uffici statistica, Uffici comunicazione istituzionale, etc.) e da quelli fondamentali per rafforzare la competitività territoriale (Strutture per la progettazione Europea e per la ricerca di finanziamenti per opere pubbliche ed infrastrutturali, Sportello Unico per le attività produttive, Strutture per la ricerca e localizzazione degli investimenti privati, Uffici per l'attuazione dell'Agenda digitale, etc.). Dovrà essere prevista la costituzione di Uffici comuni, o altre forme di organizzative simili (Agenzie) anche tra la Città metropolitana e la Regione per la gestione delle funzioni di elevata complessità (in particolare in materia di ambiente, di energia, di servizi per il lavoro, di sicurezza territoriale e protezione civile).

Il Documento di indirizzo reca anche un breve Allegato di "metodologia operativa" che richiama alcuni degli interventi già indicati nella definizione dei macro obiettivi, con qualche dettaglio in più.

Nell'insieme il Documento rappresenta un primo tentativo di introdurre il tema del Piano strategico metropolitano, anche se manca di una effettiva individuazione delle politiche strutturali da attivare da parte della Città metropolitana. Significativa è anche l'attenzione che il Documento riserva al tema della costruzione di una effettiva Governance metropolitana.

Tuttavia l'interrogativo più grave al momento resta quello suggerito dalla data di approvazione del Documento di indirizzo: il 15 giugno 2016, cioè tra il primo turno delle elezioni comunali e i ballottaggi. In ottemperanza al risultato elettorale e al dettato della L. n. 56 del 2014, il 9 ottobre si sono tenute le elezioni del nuovo Consiglio Metropolitano.

### **Legge regionale di attribuzione alla CM di competenze e funzioni**

La Regione Lazio, dopo aver registrato un notevole ritardo nella attribuzione delle competenze alla Città metropolitana e nella legislazione in tema di sostegno ai processi associativi per i piccoli Comuni, ha approvato in Giunta regionale, con Deliberazione n. 58 del 23 febbraio 2016, la Proposta di legge n. 317, "Disciplina e conferimento di funzioni e compiti amministrativi ai comuni, a Roma Capitale e alla Città Metropolitana di Roma Capitale. Riordino delle forme associative tra gli enti locali e superamento delle comunità montane", che, come già sottolineato, non ha avuto ulteriori

sviluppi ed è tuttora al vaglio del Consiglio regionale, seppure non più calendarizzata.

La proposta di legge attribuisce le funzioni di programmazione e coordinamento alla Città Metropolitana e istituisce una "Conferenza" tra Regione, Città Metropolitana e Roma Capitale, con il compito di effettuare, decorso un anno dall'entrata in vigore della legge, un monitoraggio delle funzioni esercitate dai vari enti al fine di completare l'individuazione delle ulteriori funzioni da attribuire alla Città Metropolitana.

Nella proposta vengono, inoltre, attribuite a Roma Capitale le funzioni in materia di governo del territorio relative all'approvazione delle varianti al Piano Regolatore Generale, nonché dei piani attuativi e dei programmi urbanistici della Lr 36/87. Solo nel caso di interventi attinenti il sistema delle infrastrutture per la mobilità, il sistema dei servizi e il sistema dei rifiuti di livello metropolitano è prevista l'acquisizione del parere obbligatorio della Città Metropolitana.

Quanto alle questioni legate alle risorse finanziarie disponibili per attuare gli obiettivi del riordino delle competenze e delle funzioni viene istituito il "Fondo per il conferimento delle funzioni amministrative alla Città Metropolitana, a Roma Capitale e ai comuni", nel quale confluiscono le risorse a carico del bilancio regionale individuate ai sensi dell'art 15 della Lr 14/99 e s.m.i.

Sul tema del riordino dell'associazionismo intercomunale è previsto che, entro trenta giorni dall'approvazione della legge, la Regione proceda alla 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 e dei criteri per l'individuazione delle "zone omogenee" previste dalla legge 56/2014.

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 tipologia 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.

Sarà compito della Città Metropolitana e delle province approvare una proposta di perimetrazione degli "ambiti ottimali" e delle "zone omogenee", sulla base della quale, 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.



## Primo bilancio

Lo scioglimento degli organi di governo del comune di Roma Capitale, avvenuto il 31 ottobre 2015, e il conseguente commissariamento, hanno determinato la vacanza della carica di Sindaco metropolitano fino al 19 giugno 2016, giorno dell'elezione del nuovo Sindaco capitolino. La percezione diffusa, tuttavia, è quella di un generale stallo sulla operatività del nuovo ente, da attribuire almeno a tre ordini di motivi: in primo luogo alla 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 e, allo stesso tempo, alle vicende politiche recenti che hanno interessato gli organi di governo del comune di Roma Capitale; in secondo luogo, alla mancata approvazione da parte della Regione della legge regionale sul riordino delle funzioni agli enti locali e alla mancanza di chiarezza sulla attribuzione delle risorse finanziarie, strumentali e professionali alla Città metropolitana, in conseguenza dei rilevanti tagli e degli automatismi finanziari che il Governo ha operato, con la Legge di stabilità 2015, nei confronti di tutto il sistema delle autonomie territoriali; in terzo luogo al sostanziale stallo nel processo di costruzione di una effettiva *Governance* metropolitana, processo la cui importanza è sottolineata dal citato Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale, ma che di fatto a tutt'oggi non risulta nemmeno avviato.

A questo scenario di incertezza contribuisce anche la bocciatura della riforma costituzionale avvenuta con il referendum del 4 dicembre 2016, relativamente all'abolizione delle Province, che espone il testo della legge n. 56 del 2014 al rischio di un giudizio di incostituzionalità.

## Riferimenti

- Bellomia, S. (2013), Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana, in *Urbanistica Informazioni* n. 245-246.
- Città Metropolitana di Roma Capitale, Statuto, Approvato con Del. Conferenza Metropolitana n. 1/2014.
- Città Metropolitana di Roma Capitale, "Documento di indirizzo del Piano Strategico della Città Metropolitana di Roma Capitale", Del. Consiglio metropolitano 43/16 del 15 giugno 2016.
- Comune di Roma, PRG '08, Del. di adozione CC n. 33/2003, Relazione.
- L. Ricci, Mariano C., (2017), "Roma Capitale. Da Città Metropolitana a Città Regione", in G. De Luca, D. F. Moccia, (a cura di), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, Inu Edizioni, Roma.
- Mariano, C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana: democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Milano, Franco Angeli.
- Mariano, C. (2015), "La Città Metropolitana di Roma Capitale", in *Città metropolitane, nuove geografie, nuove istituzioni*, Urbanistica Dossier online 009, a cura di F. Sbeti e sezioni regionali INU.
- Mariano, C. (2016), "Città metropolitane e statuti a confronto", in Ricci, L., a cura di, *Governo del territorio: le riforme necessarie. Cosa cambia?*, in *Urbanistica Informazioni* n. 261.262.
- Mariano, C. (2016), "Il contesto territoriale regionale del Lazio e le questioni aperte della riforma 56/2014", in *Urbanistica Informazioni* n. 265.
- Ricci, L., Mariano, C., (2017), "Città Metropolitana di Roma", in De Luca, G., Moccia, F.D., a cura di, *Immagini di territori metropolitani*, INU edizioni.

**CARMEN MARIANO**  
Vice Presidente INU Lazio

# ROMA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Le reti della mobilità sostenibile: la ciclabile del Tevere presso il Ponte della Musica

In primo piano, sulla sinistra un tratto della ciclabile del Tevere presso Capoprati, con la rampa di accesso dal Lungotevere Maresciallo Cadorna, sulla destra il Ponte della Musica Armando Trovajoli, ponte pedonale di recente realizzazione; sullo sfondo l'ansa del fiume sino al Ponte Duca d'Aosta, un tratto della riva sinistra, con la caratteristica vegetazione, ed il quartiere Flaminio.



Le reti della mobilità sostenibile: la ciclabile del Tevere presso il Ponte della Scienza

In primo piano, sulla sinistra un tratto della ciclabile del Tevere nel quartiere Marconi, con la scala di accesso dal piano stradale del Lungotevere Vittorio Gassman; sulla destra il nuovo Ponte della Scienza e, sullo sfondo, il tratto della riva sinistra del fiume che costeggia il quartiere Ostiense, con i manufatti industriali Acea-Italgas, dominati dal gasometro.



Le reti della mobilità sostenibile: le testate delle linee su ferro a Piazzale Ostiense

Al centro la sagoma circolare del Giardino Generale Cadorna a Piazzale Ostiense su cui si attestano la Stazione Roma-Ostia Lido, capolinea della linea ferroviaria omonima, la stazione Piramide della linea B della metropolitana (visibili entrambe sulla sinistra della foto) ed il capolinea della linea tramviaria 3; in secondo piano, da destra, il tratto delle Mura Aureliane che delimita il quartiere San Saba, Porta san Paolo e la Piramide Cestia; sullo sfondo sono visibili le alture dell'Aventino e del Gianicolo.



Le reti della mobilità sostenibile: Stazione Tiburtina, la galleria commerciale

La galleria commerciale della Stazione Tiburtina; recentemente rinnovata e dedicata nel 2011 a Camillo Benso Conte di Cavour, la struttura è oggi, con la Stazione Termini, il principale scalo ferroviario dell'area metropolitana e lo snodo primario dell'alta velocità, oltre che delle principali linee ferroviarie regionali e metropolitane.



Le reti della mobilità sostenibile: Stazione Tiburtina, la piazza ipogea

Il corpo principale della Stazione Tiburtina preceduto dall'ampia piazza ipogea che dà accesso all'omonima stazione della linea B della metropolitana, ai sottopassi di smistamento ai vari binari ferroviari e alla sede stradale; sulla destra in fondo sono visibili gli snodi stradali sopraelevati della Circonvallazione Nomentana e Tiburtina.

**INU Lazio**

**Intervista a Lorenzo Tagliavanti, Presidente Della Camera Di Commercio Di Roma**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

La Camera di Commercio di Roma, in quanto "casa" comune delle imprese, è l'Istituzione di riferimento della comunità economica dell'Area Metropolitana. Il Consiglio camerale è, infatti, espressione di tutta la comunità economica del territorio: è una sintesi autorevole di tutti i soggetti economici del territorio di Roma e dei 121 Comuni della sua provincia, e annovera, assieme agli esponenti delle associazioni della rappresentanza imprenditoriale, i rappresentanti dei sindacati, degli ordini professionali e delle associazioni dei consumatori.

La Camera di Commercio di Roma opera con l'obiettivo di accrescere la competitività del sistema imprenditoriale ampliandone le opportunità e garantendo un libero sviluppo dell'economia in un contesto capace di garantire legalità e sicurezza, in sinergia con le altre Istituzioni.

La nostra Istituzione non è stata sinora coinvolta nell'avvio del nuovo ente amministrativo ma è pronta a sostenere il nuovo impianto di governo locale attraverso l'esercizio delle funzioni previste dalla legge.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Roma?**

L'Istituzione camerale capitolina può contare sul proprio patrimonio di idee e informazioni e sulla sua quasi bicentenaria esperienza di ente radicato nella comunità economica locale. Mettiamo a disposizione tali elementi, indispensabili a una grande realtà come quella romana, per sostenere nel modo più adeguato la capacità competitiva del sistema imprenditoriale dell'area metropolitana. Da un punto di vista politico, il governo metropolitano del territorio è storia recente.

Da un punto di vista economico, invece, l'Area Metropolitana è una realtà da molti anni. Roma ha, infatti, conosciuto una progressiva espansione oltre i suoi confini metropolitani. Da una prima fase in cui la provincia si è sviluppata soprattutto nella sua parte residenziale si è passati, a causa anche della scarsità e dell'alto costo degli insediamenti produttivi nel comune di Roma, a un forte sviluppo imprenditoriale.

Questa dinamica ha creato un consistente aumento delle relazioni del territorio provinciale con il comune di Roma e un'accresciuta domanda di infrastrutture digitali, logistiche e della mobilità, fattori cruciali per la capacità competitiva di un sistema territoriale.

Dobbiamo, infatti, considerare che oggi la competitività non si gioca più a livello di singole imprese, quanto a livello di sistemi territoriali. Le nostre imprese possono tornare a essere vincenti, ad assumere, a investire, solo se sanno di poter contare su un contesto competitivo.

*Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:*

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

*Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.*

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

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

*Come la CM di Roma ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?*

*A mio avviso, allo stato attuale la Città Metropolitana di Roma Capitale non riesce a dimostrare una propria capacità di indirizzare la crescita del territorio di riferimento.*

*Una capacità che, invece, sarebbe tanto più essenziale dopo i lunghi anni di devastante crisi economica che ha attanagliato il nostro territorio. Una crisi economica inedita per durata e intensità, che ha impattato duramente sui tre pilastri sui quali si reggeva l'economia romana: la domanda interna, la spesa pubblica e il settore delle costruzioni.*

*La crisi ha cambiato il volto economico di Roma e della sua provincia: il nostro sembra essere un sistema produttivo sempre più "polverizzato", dove la dimensione media delle imprese è sempre più piccola. Sembrano prevalere, sempre più, i "lavoretti" e l'impresa "per necessità"; in questa situazione a essere penalizzati, in termini di opportunità lavorative, sono i giovani.*

*La priorità, per i soggetti protagonisti del governo locale, è dunque quella di elaborare una visione condivisa di sviluppo della nostra area territoriale, con la quale aprire una nuova pagina di prosperità economica e sociale.*

*In quest'ottica, occorre dare nuovo impulso al Piano strategico della Città Metropolitana di Roma capitale.*

*Le città metropolitane e i loro piani strategici hanno, tra gli obiettivi principali quello della "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" dentro una prospettiva di "sviluppo strategico del territorio metropolitano".*

*Le reti devono essere dunque una componente qualificante e trainante della loro azione strategica per costruire territori sempre più competitivi a scala nazionale e internazionale, ma anche qualificati dal punto di vista ambientale, dell'abitabilità e della coesione sociale.*

*Queste reti d'altronde svolgono un ruolo rilevante nella costruzione e nel consolidamento di altre reti, come quelle dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica.*

*Tuttavia l'attuale dotazione di reti delle città metropolitane esprime condizioni di arretratezza che costituiscono un'anomalia genetica il cui superamento è una priorità nazionale.*

*Come la CM di Roma si sta misurando nei confronti della sua dotazione infrastrutturale, come si misura in termini di competizione in chiave internazionale e di cooperazione con le altre CM e gli altri territori di riferimento?*

*Altre importanti grandi capitali a livello europeo – penso a Parigi, Londra, Berlino – trainano le rispettive economie nazionali e stanno già lavorando a programmi di sviluppo a medio e lungo termine.*

*Grazie a una chiara visione di sviluppo e a mirati investimenti, queste città hanno tradotto nella realtà dei cittadini e delle imprese i concetti di competitività, innovazione, sviluppo e benessere.*

*Roma è ancora indietro rispetto a queste grandi città: il divario competitivo fra noi e loro, anziché diminuire, sta aumentando.*

*Si tratta di un problema di portata nazionale, perché la crescita dell'intero Paese passa inevitabilmente attraverso quella della Capitale: se la Capitale va bene, va bene l'Italia – e viceversa. Il nodo della dotazione infrastrutturale è fondamentale: il potenziamento delle infrastrutture, soprattutto quelle della mobilità, non è più procrastinabile. Allo stesso modo, occorre potenziare le infrastrutture tecnologiche necessarie a cogliere appieno le potenzialità dell'economia digitale.*

**La Camera di Commercio di Roma ritiene che la ricerca di una effettiva governance metropolitana sia una questione rilevante, e come vede i rapporti tra Città Metropolitana di Roma Capitale e Regione Lazio?**

*Un'area complessa come quella di Roma e della sua cintura metropolitana necessita di una governance e di poteri adeguati.*

*E' doveroso, per chi si trova a capo di un'Istituzione, collaborare con le altre istituzioni, sempre e comunque, senza dar peso alle differenze politiche, ideologiche e culturali.*

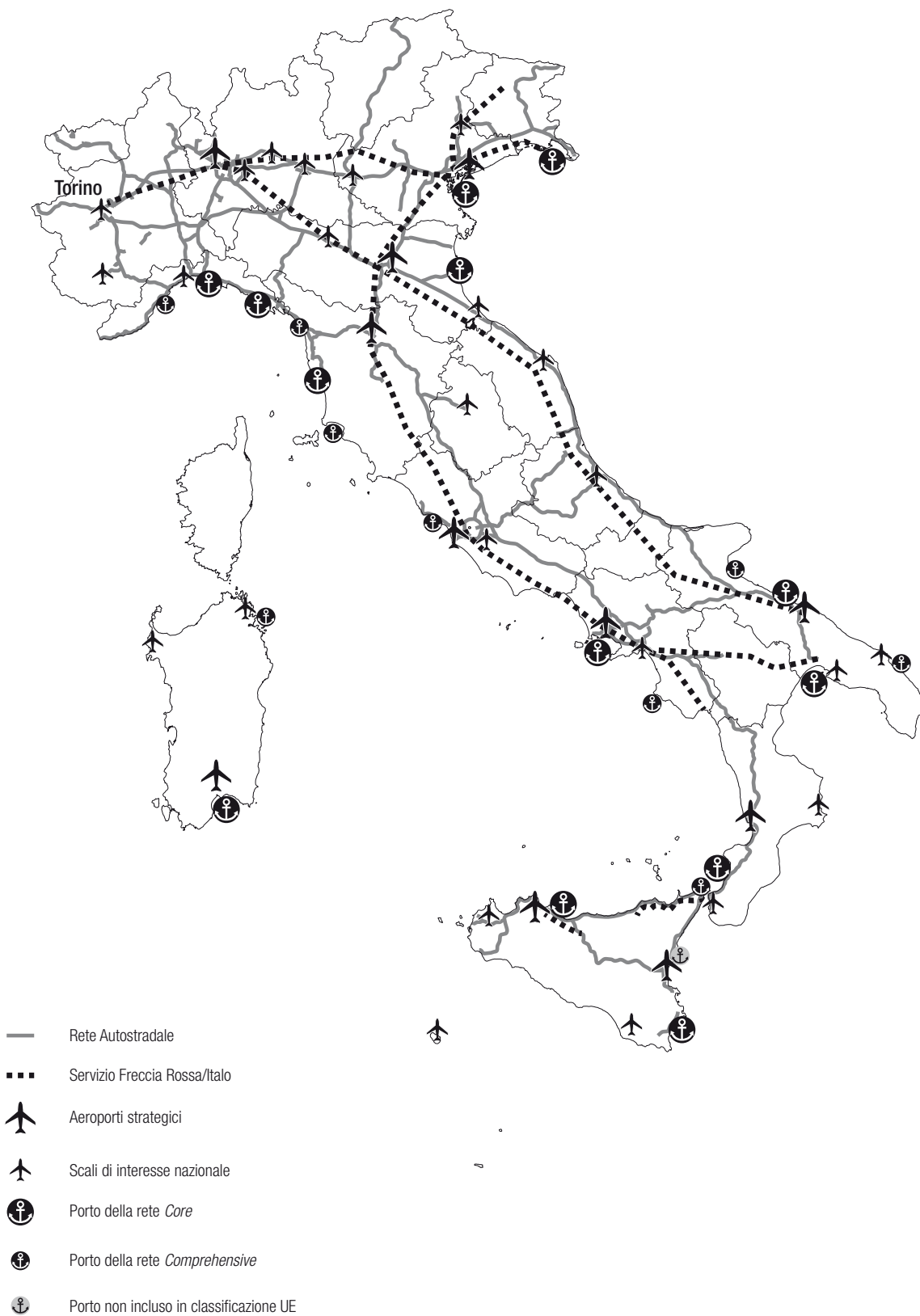
Una collaborazione che abbia come fine ultimo quello di servire il cittadino e di creare le condizioni di sviluppo che migliorino la qualità della vita del territorio di riferimento.

Non può esistere, infatti, uno sviluppo equilibrato e duraturo del territorio senza un alto livello di confronto e sinergia tra gli enti responsabili del governo locale.

E' su questo che l'opera delle Istituzioni verrà giudicata dalle generazioni presenti e, soprattutto, da quelle future.

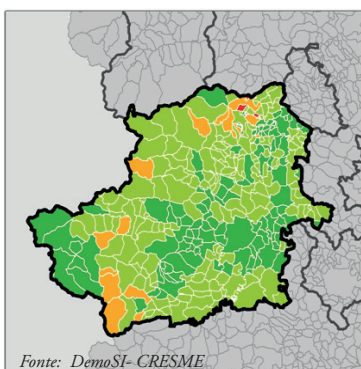
**INU LAZIO**

# TORINO



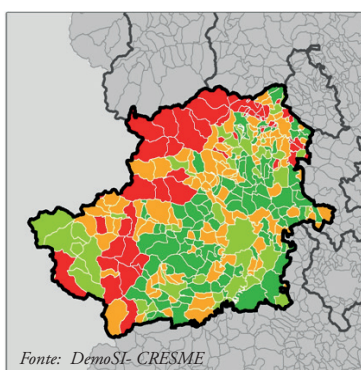
## TORINO - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



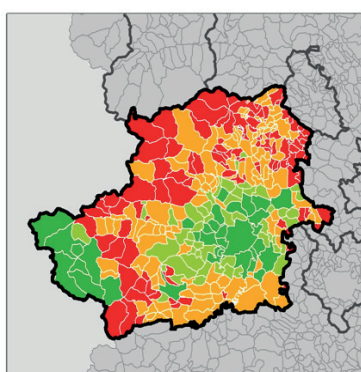
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	Tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012/2014		
Torino	20,04	21.966	2,7%	11,1%	8,9%
centralità economiche	24,07	22.853	2,7%	13,0%	9,0%
periferiche alto reddito	9,94	19.751	2,7%	6,4%	8,7%
periferiche basso reddito	3,86	15.965	0,3%	5,6%	8,3%
comuni marginali	0,00	14.218	-1,4%	5,4%	20,0%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Are Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Torino	2.282.197	-3,6%	1.053.924	-1,8%	39,2%	20,8%
Attrattivi	516.513	2,1%	221.668	5,2%	34,7%	22,7%
Crescita	1.154.396	-6,2%	560.003	-5,0%	40,5%	20,2%
Stagnazione	576.703	-3,3%	254.901	-0,6%	40,0%	20,6%
Declino	34.585	-4,4%	17.352	-2,7%	51,1%	17,2%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Are Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali/ stock occupata 2012/2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Torino	6,3%	962	69,0%	23,2%
dinamico fascia alta	6,7%	1.868	66,8%	26,3%
dinamico residenziale	6,0%	1.161	75,1%	17,4%
stagnante	5,1%	834	69,8%	19,9%
recessivo	6,0%	725	79,5%	9,6%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Are Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%



# La Città Metropolitana di Torino

SILVIA SACCOMANI,  
CARLO ALBERTO BARBIERI,  
GIANFRANCO FIORA,  
CAROLINA GIAIMO, ANDREA  
ROLANDO, LUIGI LA RICCIA

## 1. Il territorio e il governo: i dati di fatto

La Città Metropolitana di Torino (CMTTo): 6.837 kmq, 316 comuni, 2.289.209 abitanti (dicembre 2016), il 17% sotto i 500 abitanti, 254 comuni con un numero di abitanti inferiore a 5000. Circa il 52% del territorio è montano; è l'unica CM italiana confinante con altri stati europei (186 km di confine con la Francia).

Il motore del suo sviluppo è stata storicamente la città di Torino e la sua conurbazione nella parte piana – l'Area Metropolitana Torinese (AMT) - fra le montagne ad ovest e le colline ad est. A partire dagli anni '80 quest'area centrale, che conserva ancora la sua importanza, si è allargata radialmente, attraverso un processo di metropolizzazione, che ha investito anelli sempre più lontani dalla città centrale, ed anche comuni della fascia pedemontana da nord a sud, ed ha eroso il monocentrismo gerarchico di questo territorio (Saccomani, 2015).

Lo Statuto della CMTTo è stato approvato dalla Conferenza dei sindaci il 14 aprile 2015 (<http://www.cittametropolitana.torino.it/istituzionale/statuto.shtml>). Prevede:

- un sindaco coincidente con il sindaco della città capoluogo,
- un Consiglio Metropolitan con funzioni di "organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo" (gli competono la costituzione delle Zone Omogenee, l'adozione e l'aggiornamento del Piano Strategico triennale, e i Piani Territoriali),
- una Conferenza Metropolitana composta da tutti i sindaci della CM, con funzioni propositive, consultive e deliberative (parere vincolante) in materia di piani strategici e territoriali,
- un'articolazione in Zone Omogenee (ZO) che costituiscono articolazione operativa della

*Conferenza metropolitana, partecipano alla formazione del Piano strategico e del Piano Territoriale e possono divenire ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana. Le ZO sono 11 e il capoluogo costituisce un'unica ZO (fig. 1).*

Gli strumenti di pianificazione della CM: Piano Strategico triennale e Piano Territoriale Generale. Il Piano Strategico è "l'atto di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano" da cui discendono tutte le altre pianificazioni generali e di settore, individua obiettivi, priorità e risorse necessarie, tiene conto dei principi di copianificazione e può essere aggiornato per ZO.

Il Piano Territoriale Generale assume l'efficacia di Piano di coordinamento e può essere formato per ZO (Fiora, 2016).

## 2. Le reti: criticità e potenzialità attuali

La situazione economica della CMTTo è caratterizzata dalla stessa duplicità che segna il suo territorio. Da un lato un'area centrale di pianura in evoluzione, segnata da un lungo processo di passaggio da una struttura tipicamente fordista, ad una struttura produttiva più articolata, con la presenza di settori a più alto contenuto tecnologico, anche se ancora oggi colpita dagli effetti della crisi da cui è stata investita a partire dal 2007 (è una fra le CM e le province con la più alta presenza di cassa integrazione), con effetti sulle condizioni sociali degli abitanti (povertà, problema della casa). Dall'altro lato un'area montana con una situazione economica piuttosto statica, ridotte possibilità di sviluppo, anche per l'assenza di dotazioni tecnologiche come la banda larga, fenomeni di spopolamento, ma con la presenza in alcune sue parti di processi di sviluppo (alta valle di Susa-montagne olimpiche) per effetto del turismo.

Dal punto di vista infrastrutturale è positiva la situazione della rete del trasporto pubblico (fig. 2), raggiunta negli ultimi anni con la realizzazione del Servizio Ferroviario Metropolitan (SFM) ancora in fase di completamento<sup>1</sup>. Rete con alte frequenze, densa nella parte piana, si incunea nelle valli, raggiungendo stazioni-porta (nelle 6 ZO più esterne) che costituiscono potenzialmente punti di irradiazione di servizi complementari e di confluenza del trasporto a domanda debole. E' in corso anche un progetto di rilancio della ferrovia per Genova via Alessandria, che migliorerà la velocità del trasporto passeggeri e merci con una connessione con il retroporto di Genova e quindi con la linea

1. Sono in corso di completamento la SFM5 e il collegamento del Passante ferroviario con l'Aeroporto di Torino. Per quest'ultimo, però, sussistono dubbi sulla reale possibilità di garantirne una frequenza adeguata sul passante su cui insiste l'AV To-Mi, causa possibile intasamento.

ad Alta capacità (AC) Genova-Rotterdam, linea rispetto alla quale la CMTò ha già una potenziale connessione con la linea ad Alta velocità (AV)-AC Torino-Milano via Novara. Quest'ultima è parte del Progetto internazionale AC-AV Torino-Lione del Corridoio EU 5, in lento avvio, e ancora in alcune parti controverso, che ha subito significative modifiche soprattutto nel nodo di Torino. Il progetto della nuova linea TO-LY ha anche ricadute significative sul territorio della Valle di Susa attraverso le compensazioni previste per il progetto stesso; in particolare alcune risorse andranno a colmare la carenza prima indicata di offerta di servizi digitali nella valle.

Anche la rete della mobilità sostenibile (percorsi cicloturistici) è abbastanza diffusa perché da anni la Provincia aveva lavorato in questa direzione, anche se spesso la qualità dei percorsi sconta il difficile coordinamento fra le autorità locali. Sono 8 gli itinerari ciclabili principali, uno dei quali è la Corona di Delizie, appoggiato al ventennale progetto di Corona Verde, che connette in rete parchi e residenze sabaude attorno a Torino, e affianca alle valenze turistiche ed ambientali quella della valorizzazione di beni storici. La sua presenza è uno dei tasselli potenziali per quel più ampio progetto cicloturistico sovra regionale che è VENTO (cui la Regione Piemonte ha aderito con DGR n. 12-278 del 08.09.2014).

Va segnalata una più generale capacità di mettere in rete condizioni ambientali favorevoli ed eredità storiche, ottenendo riconoscimenti internazionali significativi come l'iscrizione del circuito delle Residenze Sabaude alla lista dei siti patrimonio dell'umanità Unesco, e la recente attribuzione alle aree protette del Po e della collina torinese del titolo CollinaPo Riserva della Biosfera del Programma Man and Biosphere Unesco, o l'introduzione del sito palafitticolo preistorico del lago di Viverone, al confine con la provincia di Biella, nella Lista del Patrimonio mondiale dell'UNESCO. Dal punto di vista ambientale il territorio della CMTò ha notevoli potenzialità che sono state oggetto nel tempo di progetti e strumenti diversi (numerosi SIC e ZPS parte della rete europea Natura 2000), eredità del lavoro svolto dal II Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP2) ai fini dell'individuazione di una Rete ecologica metropolitana. La rete riguarda il Sistema del verde e delle Aree Libere e i suoi obiettivi sono il contenimento del consumo di suolo, il mantenimento e incremento della biodiversità, la localizzazione di interventi di compensazione ambientale e lo sviluppo di un turismo sostenibile (fig. 3)<sup>2</sup>. Inoltre la CMTò è attraversata da uno dei più importanti esempi di Piano di Parco - il Piano del parco del Po -, nonché, ovviamente dal PAI del Po; le stesse caratteristiche geografiche hanno spinto ad attivare 5 Contratti di Fiume e di Lago

(previsti dal PTA, Piano di Tutela delle Acque della Regione Piemonte). Per converso, dal punto di vista ambientale la criticità maggiore in un territorio con le caratteristiche indicate è forse rappresentata dai problemi di difesa idraulica, evidenziati anche in recenti eventi meteorologici acuti nella stessa area metropolitana di Torino. Da questo punto di vista emerge una probabile incrementata debolezza in termini di competenze reali della struttura tecnica della CM, oltre che di risorse economiche, verificata nel passaggio dalla Provincia alla CM stessa, che ne ha ereditato le funzioni amministrative, che toccavano anche campi come la difesa del suolo, la tutela e valorizzazione dell'ambiente e la prevenzione delle calamità (con la riduzione di competenza sull'assetto idrogeologico ed esclusione dell'agricoltura di cui si è riappropriata la Regione con la Lr 23/2015 di riordino delle funzioni). La CM ha attuato la legge Delrio con una politica miope, che ha tenuto conto solo degli aspetti economici imposti dalla Legge; ha prontamente attuato la riduzione del costo del personale nella misura del 30% incrociando l'anzianità contributiva con l'età anagrafica, senza tenere conto delle funzioni svolte all'interno. Per contro non ha attuato la riorganizzazione interna dell'Ente, redistribuendo il personale in funzione delle nuove e più articolate competenze, quali, ad esempio la Pianificazione Strategica; è rimasta in piedi, ad un anno e mezzo dalla riforma, la tecnostruttura della Provincia, depauperata dal personale collocato in quiescenza. Dal punto di vista delle reti di *governance* potenziali e in atto, al suo interno e con il contesto, la situazione della CMTò offre un panorama interessante da più punti di vista. Unica fra le CM italiane a confinare con un altro stato europeo, si è trovata nella condizione di poter sfruttare a più riprese la programmazione europea transfrontaliera, attività già svolta intensamente dalla Provincia, con la collaborazione della Regione. Sono attualmente in corso alcuni programmi<sup>3</sup>, che, oltre a riguardare in particolare i territori montani, contribuiscono con significativi apporti di risorse economiche. A questa attenzione per le cooperazioni internazionali si aggiunge una tradizione di partecipazione a reti internazionali sui temi del governo urbano e metropolitano ereditata dalle esperienze svolte dalla città e dalla provincia di Torino a partire fin degli anni '90, con la partecipazione a *Quartiers en crises* prima ed alla rete METREX ("Regions and Metropolitan Areas") poi, di cui attualmente è membro la CMTò. Tentativi di cooperazione con altre CM al di qua della frontiera sono ovviamente in atto, ad esempio con la CM di Milano, con la quale si svolgono iniziative culturali comuni (MITO Settembre Musica), soprattutto fra i due Capoluoghi.

2. La Rete ha anche ottenuto risorse dal Piano di Sviluppo rurale 2007-13 per un progetto relativo all'incremento della biodiversità.

3. Si tratta in particolare per il periodo di programmazione 2014-20 di due Interreg Alcotra, per uno dei quali la CMTò è capofila, e di due programmi Interreg Alpine Spaces.

Un altro aspetto interessante riguarda le reti di *governance* interne alla CMT0 stessa. Uno dei problemi più rilevanti per il governo di questa realtà metropolitana è la forte frammentazione amministrativa, a cui la debole spinta delle leggi sia nazionali che regionali per le unioni e fusioni dei comuni non ha per ora posto rimedio. Se da un lato, quindi, la spinta a superare una certa tradizione campanilistica appare molto debole<sup>4</sup>, va ricordato che negli anni, in particolare nel periodo (2000-2013) in cui è stata consistente la presenza di esperienze di cooperazione finanziate con fondi europei in tutto il territorio della provincia, molti comuni, in particolare della fascia pedemontana, ma anche comuni molto piccoli montani, hanno dimostrato una propensione alla cooperazione ed un'efficienza nel praticarla (Caruso, Saccomani, 2017), che, se opportunamente sfruttata, potrebbe costituire una potenzialità nel processo di riarticolazione non solo amministrativa della CM e di sviluppo dei suoi strumenti di governo. Da questo punto di vista occorre anche ricordare le esperienze maturate con le Comunità Montane e le Comunità Collinari.

### 3. Gli strumenti di pianificazione

Costituita la CM ed approvato lo Statuto, era stato avviato dal Consiglio Metropolitan0 a novembre 2015 il percorso di formazione del Piano Strategico Metropolitan0 (PSM) 2016-19, che ha comportato, oltre a interviste con soggetti esterni, un'analisi socio economica affidata all'Ires Piemonte (Ires Piemonte 2016), ed ha portato alla proposta di uno schema di PSM. Poi il percorso ha subito una battuta di arresto dovuta alle elezioni amministrative del giugno 2016, che hanno portato ad un cambio politico, dopo 23 anni, dell'amministrazione di Torino e quindi anche del Sindaco della CM e del relativo Consiglio. Il processo di formazione è ripartito a gennaio 2017, sviluppato all'interno della struttura tecnica della CM, ed ha prodotto una proposta di PS, adottata dal Consiglio metropolitan0, con il parere obbligatorio dell'Assemblea dei Sindaci delle ZO, oltre al parere vincolante della Conferenza metropolitana. La proposta è stata resa pubblica sul sito della CM per una consultazione *on line* dal 24 maggio 2017 (scadenza 30/6/17) (<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/index.php>). Sono stati calendarizzati alcuni incontri sul territorio per illustrare agli "amministratori comunali" delle ZO i contenuti della proposta; in questa prima fase, quindi, non si individuava un confronto con altre organizzazioni del territorio, ma solo con la componente politica.

Più statico risulta invece il processo di formazione del Piano Territoriale Generale, avviato solo nominalmente e su cui la riflessione metodologica

e tecnica ed il relativo dibattito sulla necessità di una nuova pianificazione (con il transitorio avvalersi del PTC2 della Provincia) è però molto debole (Barbieri, 2015).

### 3.1. La proposta di Piano Strategico triennale

La visione strategica di lungo periodo secondo la proposta del PSM: Città Metropolitan0 come territorio della qualità, intesa come maggiore qualità imprenditoriale, dei servizi, dell'ambiente, dell'offerta culturale e della vita dei cittadini.

A questo scopo la proposta è articolata in 4 Piattaforme progettuali e una quinta trasversale.

Le Piattaforme includono 21 strategie e 50 azioni principali, rivolte alla totalità dei Comuni della CM. Le Piattaforme Strategiche:

P1: una città metropolitana capace, attraverso una *governance* integrata (12 azioni),

P2: una città metropolitana sinergica e coesa (superamento della dualità pianura/montagna) (7 azioni),

P3: una città metropolitana innovativa e attrattiva nei confronti di imprese e talenti (17 azioni),

P4: una città metropolitana intelligente e inclusiva (5 azioni),

P5 (piattaforma trasversale): una città metropolitana sostenibile e resiliente (8 azioni).

Per il breve-medio periodo (2017-19) il PSM propone un'agenda operativa per rispondere a due sfide prioritarie: i) abilitare il territorio, nel suo complesso, per uno sviluppo economico sostenibile, attraverso un percorso di innovazione (scambio di esperienze e conoscenza), ii) riequilibrare il rapporto fra aree urbanizzate di pianura e aree rurali e montane, per fare della peculiarità della CMT0 un elemento identitario di forza e competitività a livello nazionale ed internazionale. Le azioni da sviluppare in queste direzioni prioritarie sono da individuare all'interno delle piattaforme strategiche con particolare attenzione ai loro aspetti trasversali e sinergici.

Come si vede il linguaggio adottato dalla proposta ed anche molti degli obiettivi individuati appaiono ancora caratterizzati da una certa genericità e, peraltro, in alcuni aspetti non si discostano molto da alcuni dei contenuti del III Piano strategico metropolitan0<sup>5</sup>. Positiva appare l'insistenza sulla necessità di superare la dualità pianura/montagna, così come l'attenzione per alcuni dati di contesto inseriti al termine del testo (rete delle infrastrutture per la mobilità metropolitana, nazionale e internazionale, rete ambientale, attrezzature turistiche e per la ricerca), di cui però la proposta coglie essenzialmente l'esistenza come un dato di fatto.

### 4. I problemi aperti

I problemi aperti sono molteplici.

4. Infatti è stato appena costituito il 316° Comune, Mappano, nella cintura di Torino, proprio all'interno del territorio di una delle poche Unioni di comuni, NET, realizzate negli ultimi anni!

5. Il III Piano strategico dell'Area metropolitana (2015), "Torino metropoli 2025", promosso dall'Associazione Torino strategica, era relativo a Torino e 38 comuni dell'AMT (Gaiamo, 2015).

Il primo, che non riguarda solo la CMTo ma tutte le nuove Città metropolitane, è quello delle risorse economiche che possano permettere a queste nuove realtà di governare i propri territori. Nel caso delle neonate CM il problema del taglio delle risorse agli enti locali assume caratteri più gravi perché ai consolidati problemi amministrativi ereditati da comuni e province si sommano quelli legati alla costruzione di un processo innovativo di governo e di *governance* prima non sperimentati. E questi appaiono particolarmente rilevanti per una CM con un territorio con le caratteristiche di quello della CMTo<sup>6</sup>. In difficoltà su questo terreno innovativo, con scarse possibilità di contribuire attraverso le proprie capacità di investimento al miglioramento della situazione economica, nonostante una "dotazione potenziale" (Fiora cit, 39), si trova a percorrere una strada tutta in salita anche sul terreno della costruzione di una propria identità e riconoscibilità da parte dei propri cittadini. A quest'ultimo aspetto non contribuisce la scelta operata dallo Statuto con il sindaco della CM coincidente con il sindaco del comune capoluogo (quindi eletto dai soli cittadini di Torino, meno di 900.000 sugli oltre 2 milioni di abitanti della CM!), sindaco, che il Consiglio Metropolitan (eletto con elezioni di secondo livello), in caso di palesi contrasti, non può neppure sfiduciare. A questo si aggiunge un certo disinteresse per il processo e i problemi di costruzione della CM dimostrato dal nuovo sindaco metropolitano in questo primo anno di consiliatura.

A questa situazione fa riscontro una sostanziale "indifferenza" della Regione per la CMTo. Al di là dell'affermazione del ruolo della CM contenuta nell'art. 4 della Lr 23/13 di riordino delle funzioni amministrative, che non è altro che una presa d'atto di quanto previsto dalla legge Delrio, la Regione non mostra alcun interesse per i processi in atto nella CM. Inoltre è anche debolmente presente su un altro terreno molto importante per il governo della CMTo, quello delle Unioni e Fusioni di Comuni, anche se nella stessa legge regionale si parla di "azioni strategiche per il supporto all'associazionismo intercomunale" (art. 18) per favorire il ruolo del ZO della CM<sup>7</sup>.

Le ZO possono essere una prima risposta ai problemi di governo di un territorio frammentato come

questo, ma per arrivare ad una loro reale operatività occorrono probabilmente anche, più che altrove, azioni dal basso, la capacità di far crescere processi cooperativi di piccole comunità locali che consentano di superare storici campanilismi e di giungere a forme più istituzionali di gestione e di funzioni associate. Questo potrebbe essere il terreno su cui sperimentare Unioni e Fusioni di comuni all'interno delle ZO, forme che la CMTo si impegna a promuovere e sostenere (art. 27, comma 7 dello Statuto), ma che si stanno sviluppando molto lentamente. Esperienze di Unioni in questo territorio ci sono state, ma sono state poche e non pienamente soddisfacenti.

Uno dei nodi più rilevanti per il consolidarsi del ruolo della CMTo è quello della pianificazione sia strategica che territoriale.

Della proposta di Piano Strategico lascia un po' perplessi il metodo della sua redazione dopo la pausa intervenuta. E' noto che Torino e la sua area metropolitana hanno una tradizione ventennale di pianificazione strategica, avendo sviluppato tre Piani strategici (nel 2000, 2006 e 2015). Tutti e tre i piani sono stati redatti non dall'amministrazione, ma da un soggetto pubblico-privato (Torino Internazionale, poi Torino Strategica) costituito con questo compito, con una forte attenzione al coinvolgimento di un ampio spettro di *stakeholders*. Al di là del giudizio più o meno positivo che può essere dato di queste esperienze, ispirate ai consolidati modelli internazionali di pianificazione strategica, ed in particolare dell'ultima, va riconosciuto il tentativo di coinvolgimento di un'ampia gamma di soggetti istituzionali e non. Ovviamente si trattava di esperienze volontarie, non di piani ex lege, però nel caso del PSM, il coinvolgimento di soggetti esterni all'amministrazione, comunque necessario quando si parla di pianificazione strategica, sembra essere stato piuttosto debole, almeno finora, e non può essere sostituito da una consultazione on line di un mese. Lo Statuto esclude che il PS sia formato per ZO (può esserlo l'aggiornamento), ma è evidente che in un territorio come quello della CMTo le strategie non possono ignorare un'articolazione territoriale in ZO, tenendo anche conto che il PS è l'atto fondamentale di "indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico e ambientale del territorio metropolitano" da cui discendono tutte le altre pianificazioni. Di questa articolazione territoriale c'è scarsa traccia nella proposta di PS, salvo la fondamentale questione pianura/montagna, anche se, per converso, risulta che alcune ZO (Eporediese, Chivassese, Chierese, Pinerolese) abbiano cercato di intervenire nel processo soprattutto nelle prime fasi.

La questione del Piano Territoriale Generale Metropolitan (PTGM) è più complessa perché si interseca con la situazione della legislazione urbanistica regionale. La Regione Piemonte non ha ancora recepito i contenuti della L. 56/14 rispetto alla pianificazione, e inoltre la Lr 3/13, che ha modificato

6. Per quest'ultima, entrando in dettaglio, i contributi dovuti quest'anno allo Stato soltanto per effetto della legge finanziaria per il 2015 ammontano ad € 78.837.206,79 e a tale prelievo si devono aggiungere il saldo negativo delle cosiddette "assegnazioni da federalismo fiscale" per € 33.824.018,81 e gli ulteriori oneri per il contenimento dei "costi della politica" e altre riduzioni per € 22.001.385,84 (Orlando, 2017).

7. Di un certo interesse è la bozza di disegno di legge regionale (MDLR, 1.12.2016), "Norme per il governo sostenibile del territorio e il contenimento del consumo di suolo, proposta dall'Assessorato all'ambiente, governo e tutela del territorio, ove si prefigura un modello di pianificazione a livello locale che dovrebbe superare i confini dei singoli comuni, tramite una pianificazione di tipo strutturale per ambiti intercomunali-unionali definiti dalla Regione.

la vecchia Lr 56/77, ha introdotto in maniera non chiara e in via solo sperimentale innovazioni come le componenti strutturale ed operativa nella formazione dei Piani regolatori, che sarebbero essenziali nella formazione dei Piani sovracomunali delle ZO. Il PTGM secondo lo Statuto può infatti essere formato per ZO.

## Riferimenti

Barbieri C.A. (2015) "Dall'istituzione, all'azione della Città Metropolitana di Torino: il ruolo di una nuova pianificazione" *Il Piemonte delle Autonomie* (2): 8-15.

Caruso N., Saccomani S. (2017). "Il «tassello» di Torino: le sfide di un territorio in transizione". in: Balducci A., Curci F., V. Fedeli (eds). *OLTRE LA METROPOLI. L'urbanizzazione regionale in Italia*.

Milano,, Guerrini Scientifica: 71-96.

Fiora, G. (2016). "La Città Metropolitana di Torino." *Urbanistica Informazioni* (267-68): 28-33:

Gaiamo C. (ed) (2015), "Torino Metropoli 2025. Luoghi e spazi della nuova economia", *Urbanistica Informazioni* (259-260): 114-126

IresPiemonte (2016) "Documenti di inquadramento socio economico per il Piano strategico della Città Metropolitana di Torino." <http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/pianificazione-strategica/piano-strategico-metropolitano>

Orlando M. (2017) "La città metropolitana: speranze di una visione e realtà dei dismorfismi", [www.politichepiemonte.it](http://www.politichepiemonte.it)

Saccomani, S. (2015). "La Città Metropolitana di Torino." *Urbanistica Dossier* (9): 31-35.

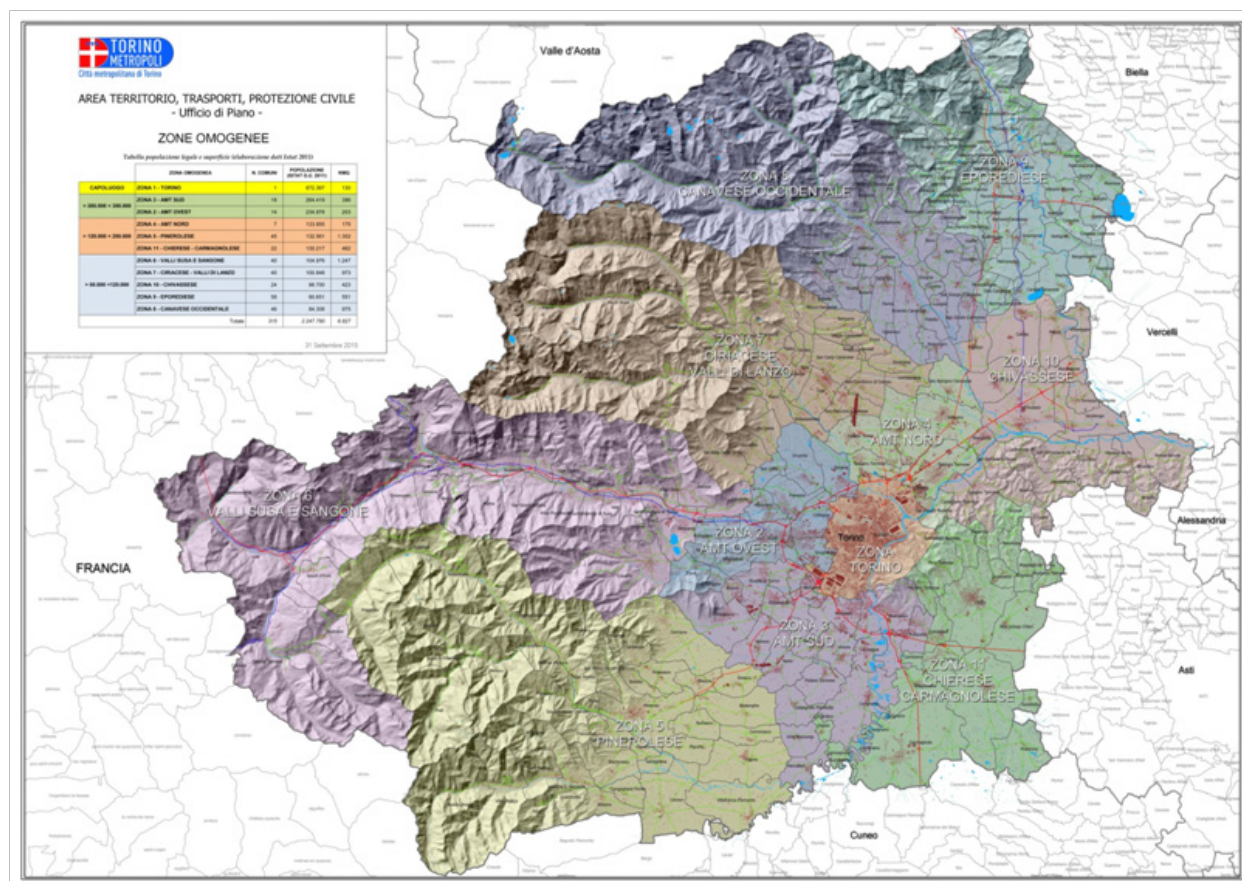


Fig. 1 - La Città Metropolitana di Torino e le sue Zone Omogenee

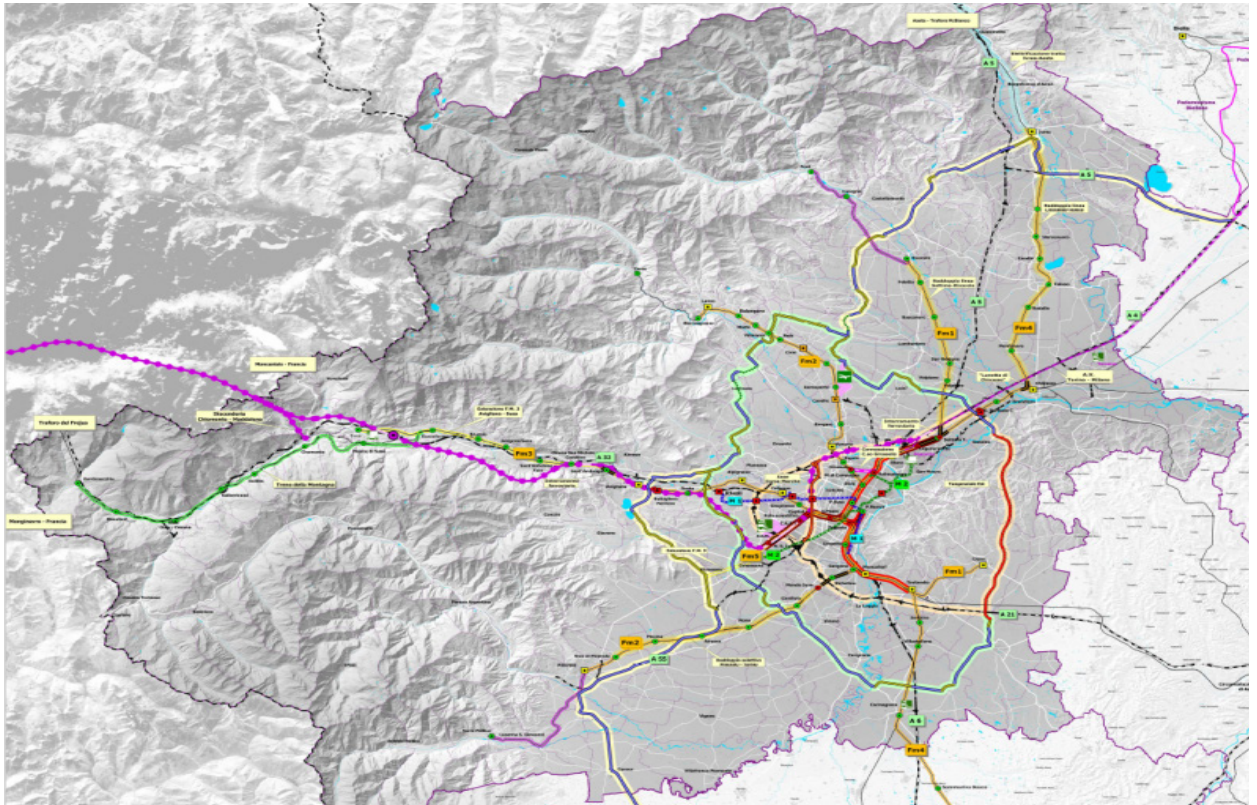


Fig. 2 - La Città Metropolitana di Torino: la rete delle infrastrutture di trasporto

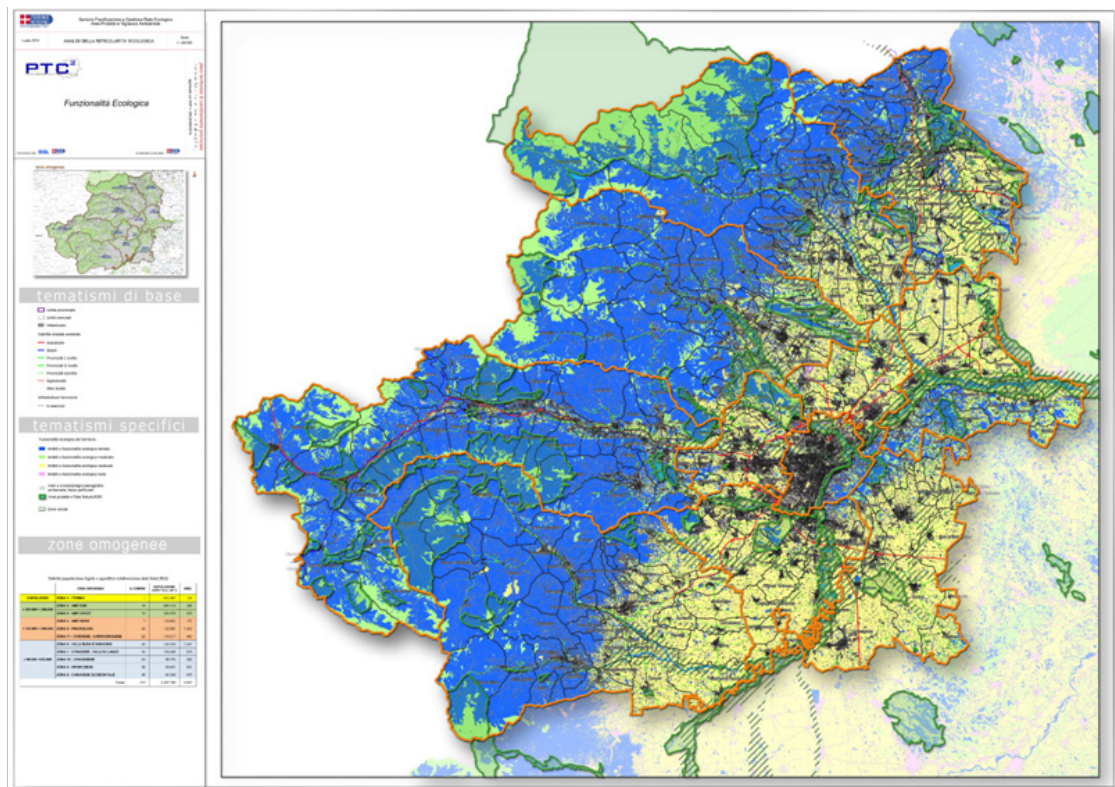


Fig. 3 - La Città metropolitana di Torino: la rete ecologica

# TORINO...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Città Metropolitana di Torino  
Nichelino, margine della città e billboards (Foto: Giacomo Chiesa)



Città Metropolitana di Torino  
Santena, nuovi insediamenti industriali al margine della città metropolitana (Foto: Giacomo Chiesa)



Città Metropolitana di Torino  
Torino, Corso Castelfidardo (Spina centrale) piste ciclabili, percorsi pedonali e arredo pubblico (Foto: Giacomo Chiesa)



Città Metropolitana di Torino  
Venaria Reale, ex Caserma Beleno (Foto: Giacomo Chiesa)



## Inu Piemonte e Valle d'Aosta

### Intervista a Vincenzo Ilotte, Presidente della Camera di Commercio di Torino

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

L'ente camerale torinese, sin dalla costituzione della Città Metropolitana, è stato attore di primaria importanza nel suo processo di evoluzione, anche se va detto, tale percorso di transizione verso la nuova realtà istituzionale non è ancora giunto a compimento, la Città Metropolitana deve ancora ritagliarsi un ruolo definito nelle politiche strategiche del territorio che in passato investivano la Provincia.

In questo quadro, la Camera di commercio ha continuato ad essere partner di riferimento per proseguire le attività di collaborazione, già avviate in passato con l'ente provinciale, ma altresì per rafforzare iniziative congiunte per la crescita del territorio.

Si tratta di una rete di relazioni maturate in ambiti diversi, ma avendo sempre il comune obiettivo di sviluppo economico e sociale della nostra area. Va senz'altro citata la collaborazione che ormai da tempo portiamo avanti in termini di supporto all'avvio di nuove realtà imprenditoriali, promuovendo e coordinando alcune attività con il servizio MIP (Mettersi in proprio) della Città Metropolitana, recentemente riattivato sotto la regia della Regione Piemonte, e con azioni congiunte di orientamento, supporto e accompagnamento all'auto-imprenditorialità; o ancora, la cooperazione con lo sportello Europe Direct Torino, sulle iniziative di informazione lanciate dalla Commissione Europea (in partico-

lare sul piano Juncker).

Attualmente è degna di nota l'attività di collaborazione che si concretizza nella partecipazione congiunta a Programmi europei e di cooperazione transfrontaliera (ad esempio Interreg V A Italia-Francia Alcotra 2014-2020), con l'adozione dello strumento attuativo dei piani integrati territoriali (PITER), piani pluritematici costituiti da un insieme di progetti di cooperazione che riguardano settori e temi diversi, i quali, sulla base di una strategia comune condivisa in via preliminare, perseguono un comune obiettivo di sviluppo economico, sociale e ambientale di uno specifico territorio transfrontaliero.

In particolare, il progetto PITER GRAIES Lab, il cui finanziamento è al momento in attesa di approvazione, riguarda gli ambiziosi obiettivi di promozione della ricerca e innovazione, del patrimonio naturale e culturale, della mobilità sostenibile e dei servizi sanitari sociali.

Un altro progetto che vede coinvolti Camera di commercio e Città Metropolitana, insieme ad altri importanti partner locali, è SCALEALPS EEN; l'iniziativa ha come obiettivo di favorire la crescita dell'ecosistema start-up dello Spazio Alpino, promuovere il marchio Spazio Alpino come area di cooperazione per le imprese innovative e la creazione di posti di lavoro, favorire lo sviluppo di strategie concrete macroregionali per supportare i processi di accelerazione delle imprese, e potenziare i network per l'innovazione a più livelli (amministrativo, accademico, imprenditoriale). Inoltre sono proposti servizi avanzati, integrati a quelli offerti da Enterprise Europe Network, rivolti ad imprese giovani ad alto potenziale di crescita internazionale, aiutando le start-up innovative a forte espansione ad orientarsi: sulle opportunità di finanziamento europee, sulla costituzione di partnership strategiche con investitori privati e l'accesso, sulla conoscenza dei mercati, sugli appalti pubblici transfrontalieri, sui sistemi di collegamento con gli ecosistemi europei delle start up e sulle possibilità di accesso delle PMI sia ai centri di innovazione digitale (Digital innovation Hubs), sia alle iniziative su smart factory per le PMI, nell'ambito di Horizon 2020.

A complemento di quanto definito a livello transnazionale è da citare l'iniziativa congiunta Torino Start Up, in cui Città Metropolitana e Camera di commercio sono state protagoniste, che mira a promuovere il territorio metropolitano come hub dell'innovazione, al pari di altri hub internazionali,

per favorire la nascita di imprese innovative, verso la crescita dell'intero sistema economico e per una potenziata attrazione di iniziative imprenditoriali, incremento dei posti di lavoro e delle dinamiche di interazione ricerca e impresa.

Infine altra iniziativa progettuale congiunta a valere su fondi europei, anche questa in corso di approvazione, riguarda poi la green economy; sul tema "design thinking", in qualità di partner esterno, collaboriamo invece con la Città Metropolitana per sensibilizzare le imprese a partecipare alle azioni previste da un progetto dedicato.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Torino?**

Città Metropolitana e Camera di commercio, sempre in previsione di una prossima auspicata approvazione dei finanziamenti oggetto di richiesta nell'ambito della progettazione europea, vogliono essere entrambe protagoniste per rendere competitivo e sostenibile il sistema transfrontaliero delle micro e piccole imprese.

Proprio il progetto già citato, PITER GRAIES LAB, potrà essere un ottimo strumento di modernizzazione di governo del territorio, con la costruzione comune delle condizioni politiche per la predisposizione di un ambizioso progetto di crescita del sistema socio-economico locale transfrontaliero. I due enti si impegnano infatti a organizzare sul territorio della Città metropolitana di Torino, con gli attori pubblici e privati che concorrono alla realizzazione dello sviluppo locale, incontri finalizzati a presentare e condividere il percorso progettuale e a raccogliere bisogni ed esigenze locali

Si impegnano inoltre a favorire, ciascuno nel proprio ambito di competenza, una proficua collaborazione con le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private francesi che saranno individuate come potenziali partner, affinché si possano condividere, già dalla fase di progettazione, obiettivi e strategie utili a declinare i singoli progetti in chiave

transfrontaliera.

Le attività programmate potranno rivolgersi ai settori più tipicamente legati all'ambito montano (agricoltura, commercio, artigianato, enogastronomia, turismo) e si svilupperanno su diverse linee, tra cui la promozione del rapporto sistema scolastico/universitario e sistema imprenditoriale, la promozione della neoimprenditorialità ed il supporto alle imprese già operanti sul territorio.

*Le città metropolitane e i loro piani strategici hanno, tra gli obiettivi principali quello della "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" dentro una prospettiva di "sviluppo strategico del territorio metropolitano".*

*Le reti devono essere dunque una componente qualificante e trainante della loro azione strategica per costruire territori sempre più competitivi a scala nazionale e internazionale, ma anche qualificati dal punto di vista ambientale, dell'abitabilità e della coesione sociale.*

*Queste reti d'altronde svolgono un ruolo rilevante nella costruzione e nel consolidamento di altre reti, come quelle dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica.*

*Tuttavia l'attuale dotazione di reti delle città metropolitane esprime condizioni di arretratezza che costituiscono un'anomalia genetica il cui superamento è una priorità nazionale.*

**Come la CM di Bologna si sta misurando nei confronti della sua dotazione infrastrutturale, come si misura in termini di competizione in chiave internazionale e di cooperazione con le altre CM e gli altri territori di riferimento?**

Il confronto diretto su questi temi con la Città Metropolitana oggi è presente, ma è da rafforzare e amplificare, in una fase il cui il nuovo Ente istituzionale sta completando il proprio processo di transizione e il sistema camerale sta attuando la recente riforma che ne ha ridisegnato parzialmente competenze e funzioni. Ciò nonostante i due enti, proprio partendo dalla partecipazione congiunta alle opportunità offerte dalla progettazione europea, che ho già ampiamente richiamato, hanno maturato solide relazioni strategiche, ad esempio, con i territori delle regioni francesi confinanti (Rhône-Alpes e Paca), nella prospettiva che la dimensione transfrontaliera possa offrire un'occasione di sviluppo per entrambe le aree, con ricadute favorevoli per il mondo del lavoro e delle imprese, ma anche per dare l'abbrivio all'intensificazione di scambi e relazioni che possono riguardare l'innovazione e la ricerca, la formazione universitaria e il turismo, solo per citare alcuni ambiti.

Proprio con riferimento al settore turistico, poi, le buone performance ottenute da questo settore nel territorio torinese, che ha scoperto nell'ultimo decennio questa nuova vocazione grazie al volano

rappresentato dalle Olimpiadi, corroborano l'idea che occorra continuare ad incentivare il sistema turistico come motore di sviluppo dell'economia locale e questa è una riflessione che condividiamo costantemente con la Città Metropolitana, con iniziative promosse congiuntamente sul tema.

Ancora, la Città Metropolitana e l'ente camerale condividono la priorità di operare per lo sviluppo delle infrastrutture del territorio, del sistema logistico e dei trasporti, in una logica di mobilità sostenibile, con interventi in grado di incidere sulla qualità della vita dei cittadini ed al contempo capaci di supportare in chiave competitiva il sistema delle imprese.

Inoltre, in virtù del ruolo riconosciuto dalla recente riforma, il nostro ente intende svolgere una parte attiva nell'elaborazione di programmi e di politiche di sviluppo del territorio e continuare ad essere il luogo del dialogo e del confronto tra le molteplici realtà operanti a livello locale, in primis le istituzioni pubbliche, garantendo l'equilibrio degli interessi economici e componendo le diverse esigenze del territorio.

In prospettiva, l'auspicio è che le opportunità di confronto con la Città Metropolitana possano ulteriormente rafforzarsi

## INU PIEMONTE E VALLE D'AOSTA

### Carlo Alberto Barbieri Gli attori della Città Metropolitana

Le due incontri/interviste, sia da parte della Camera di Commercio che della Città Metropolitana di Torino, pur testimoniando alcune attività in corso pertinenti alle questioni poste, mettono in evidenza due debolezze che dimostrano entrambe potenzialità inespresse e che rischiano, non solo di restare tali, ma di minacciare un precoce rischio di fallimento della stessa Città metropolitana, come istituzione nuova ed efficace per funzioni fondamentali come il governo del territorio e lo sviluppo. La prima debolezza riguarda un "deficit" di presenza della Città metropolitana e probabilmente anche di una sua riconoscibile e condivisa *leadership*, per poter sviluppare una necessaria *governance* multi istituzionale e plurisoggetto; una *governance* che, se non sarà innovativa e di più interessante prospettiva ed efficacia rispetto a solo 5-10 anni fa, possa almeno non essere inferiore a "prima" della riforma Delrio.

La seconda debolezza, almeno per ora, è quella sia dell'assenza (o di un'afasia) di una classe politica "metropolitana" e capace, in quanto tale, di un indispensabile sguardo "glocal", sia (forse) del disinteresse dello stesso sistema politico a provare a formarla. Una debolezza che si aggiunge e si intreccia con quella delle risorse (fin da subito certamente quelle economiche ma, progressivamente, senza un'inversione, le risorse costituite della stessa tecnostruttura della Città metropolitana).

Quelle sottolineate sono debolezze che peraltro rendono difficile (e forse svuotano) l'indispensabile impegno innovativo di metodo (oltre che di contenuti) della pianificazione metropolitana e locale, verso una consapevole sinergia fra un mirato nuovo Piano territoriale generale della Città Metropolitana e Piano strategico metropolitano. Un piano, il primo, che dovrebbe indicare e configurare l'assetto fondamentale del territorio per il medio lungo periodo e poter costituire il telaio spaziale delle pianificazioni strategiche di breve-medio-(triennale per la legge)periodo, ma che non conforma le proprietà, i diritti edificatori e le destinazioni d'uso (una funzione strettamente urbanistica, quest'ultima, che può invece opportunamente restare in capo ai Comuni facenti parte della Città metropolitana).

**Gianfranco Flora**  
**Incontro/Intervista a Dimitri De Vita Consigliere Metropolitano, delegato alla Pianificazione Strategica della Città Metropolitana di Torino**

Il Consigliere De Vita era già presente nella Commissione Consiliare sulla Pianificazione Strategica sin dalla prima consiliatura della Città Metropolitana di Torino (sindaco Piero Fassino); ha, quindi, avuto modo di seguire dall'inizio la fase di preparazione del Piano Strategico. Dopo le elezioni amministrative del giugno 2016 è stato rieletto consigliere comunale nel Comune di Rosta, mantenendo, quindi, il suo ruolo di Consigliere Metropolitano

Nel corso dell'incontro non si è discusso solo del Piano Strategico (Ps), ma anche dell'altro nuovo strumento di pianificazione spaziale previsto dalla Legge Delrio, il Piano Territoriale Generale Metropolitano, di cui ha la delega il Vice Sindaco Metropolitano Marco Marocco.

Per quanto attiene il Ps, l'indirizzo politico principale che viene assunto è quello di ridurre il *gap* tra centro e periferia, in modo da offrire a tutti i diversi territori, della ex (molto estesa) Provincia di TO, le medesime opportunità.

Il Ps intende perseguire l'obiettivo nel modo di seguito descritto.

Il territorio è inserito al V punto della bozza del Piano Strategico (Una Città Metropolitana sostenibile e resiliente), con la finalità di incrementare il riuso ed il riutilizzo dell'esistente, per non consumare più suolo.

Le due Strategie per il raggiungimento degli obiettivi sono declinate in:

- STR. 5.1 Mettere in sicurezza il territorio e la popolazione;
- STR. 5.2 Pianificazione territoriale ambientalmente integrata.

Per quanto attiene il riutilizzo delle aree già edificate esistenti si aprono diversi scenari, che però portano, inevitabilmente, ad uno degli aspetti più presenti nella realtà torinese: i costi delle eventuali bonifiche, e il Consigliere si pone certamente la domanda di chi li finanzia: compito del privato, dello Stato o, in ultima analisi, dell'Europa?

Il Ps dovrebbe riguardare non solo le altre CM italiane, ma anche quelle estere. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, non solo per le bonifiche, ma anche per tutte le altre questioni alla scala metropolitana, il Consigliere De Vita ha inviato una lettera alla Commissione europea per sollecitare Junker all'erogazione di finanziamenti europei direttamente alle Città Metropolitane, per "accorciare la filiera" e non passare attraverso il "filtro" delle Regioni.

Il Ps non si configurerà come "un libro dei sogni", poiché i contenuti sono stati selezionati in base ad un elenco di priorità. Le Zone Omogenee in cui è stata articolata la CM (ai sensi dello Statuto) hanno offerto un loro contributo. In proposito si ricorda

che, in base allo Statuto, il Ps è unitario e può essere aggiornato per Z.O.

Il documento, che è stato predisposto e pubblicato sul sito web della CM, sarà discusso in una serie di incontri già calendarizzati, all'interno delle ZO al fine di raccogliere contributi ed osservazioni entro il 30 giugno 2017. Il rischio è che a questi incontri non intervengano i politici (in *primis* i Sindaci o gli Assessori delegati), ma vengano delegati i funzionari comunali. Purtroppo, da parte della politica, non è ancora stata metabolizzata appieno l'importanza di un PS di area così vasta, quale il territorio della ex Provincia di Torino. Quanto sopra, per il Consigliere, è uno degli maggiori "effetti indesiderati" della Legge Delrio, promulgata con grandi ambizioni, ma "dimenticata", abbandonata a se stessa in *primis* dal Governo, soprattutto dopo l'esito referendario del 4 dicembre 2016. In questo senso il Ps della CM, privo delle "enfasi positive" che avevano caratterizzato la redazione/presentazione del PS su base volontaria "Torino 2025" (da parte di Torino Strategica e del Comune di Torino) è poco "sentito" dai territori, anche perché è un piano solo triennale e non associato a risorse economiche (per di più proposto da un Ente con il bilancio dimezzato dallo Stato e non in grado neanche di far fronte all'ordinario delle proprie competenze).

Sulle tematiche del Ps, l'organo politico della CM ha peraltro ben chiaro il ruolo *transeunte* che caratterizza questa fase. L'obiettivo, con tutte le difficoltà del caso, è comunque quello di approvare il Ps entro il mese di ottobre del corrente anno. Per quanto riguarda le Unioni/Fusioni di Comuni, CM-TO cercherà di incentivare soprattutto le Unioni, al fine di ottenere auspicabili risparmi gestionali.

Infine un aspetto fondamentale è la riorganizzazione interna dell'Ente (al momento ancora caratterizzato dal precedente modello della Provincia), che è stata finalmente avviata e sarà portata a termine entro i prossimi mesi.

**CARLO ALBERTO BARBIERI**  
Presidente Inu Piemonte e Valle d'Aosta  
**GIANFRANCO FIORA**  
Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta

**Andrea Rolando**

**Incontro/Intervista a Guido Bolatto, Segretario Generale della Camera di Commercio Industria Artigianato Agricoltura di Torino**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

Innanzitutto occorre premettere che la situazione attuale di Torino e del suo contesto territoriale, alla luce della cancellazione della Provincia e della istituzione, formalmente avvenuta ma di fatto non ancora compiuta, della Città Metropolitana (CM), ha determinato una situazione di forte crisi. Molte iniziative significative, fino al 2012, erano state infatti condotte con il contributo attivo di 4 soggetti fortemente coordinati: Regione, Provincia, Comune, Camera di Commercio. Oggi la CM partecipa meno ed in modo meno deciso ai processi strategici e decisionali, soprattutto quando questi riguardano territori più ampi. Un esempio forse paradigmatico di questa situazione è rappresentato dalle Società partecipate, nei casi in cui la CM chiede una ridefinizione del proprio ruolo e la restituzione di quote partecipative, condizione che per gli effetti della legge Madia, porta di fatto ad una situazione di crisi di tali Società, difficile da gestire. Comunque, va anche detto che la Camera di Commercio ha in un certo senso attuato, e forse anche anticipato, il processo di riorganizzazione territoriale e funzionale da più parti suggerito, nei piani e nei programmi politici di livello nazionale e della Regione Piemonte.

Anche in relazione ad una accelerazione derivante da ridotte entrate, hanno in questo senso seguito strategie di riorganizzazione che sostanzialmente corrispondono a quelle dei quadranti, già individuati dalle politiche regionali, fissando l'organizzazione territoriale piemontese in 4 Camere: Torino, Biella-Vercelli-Novara, Cuneo, Alessandria-Asti. In questo quadro emerge come la strategia necessaria sia quella di condividere i servizi, criterio che si deve applicare, necessariamente, ad ogni azione

di razionalizzazione del quadro istituzionale e amministrativo.

Ora le Camere cercano di avere maggiore ruolo, acquisendo specifiche competenze, con l'obiettivo di rinnovare i servizi offerti ai propri associati, ma soprattutto di dare un'interfaccia efficiente e integrata tra gli operatori nei vari settori di attività delle Camere e le Amministrazioni pubbliche. Per questo è stato attivato un programma, già disponibile in tutta Italia, che prevede un portale unico di interfaccia con le amministrazioni, dove i comuni possono rendere disponibili informazioni su procedure, modulistica, servizi generali e anche specifici per il pagamento diretto di tasse e tributi. Si tratta tuttavia di un servizio che, anche se rivolto a tutti, viene al momento attivato soprattutto da comuni medio piccoli ed è significativo il fatto che il Comune di Torino non abbia aderito.

Si deve in sintesi rilevare che l'idea stessa di città metropolitana di fatto esiste in modo limitato, anche per problemi di comunicazione e di coordinamento e di servizi che potrebbero invece portare ad una migliore integrazione territoriale.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Torino?**

Torino ha relazioni solide con Lione e con la Francia (anche grazie ad una pluriennale esperienza in programmi INTERREG/ALCOTRA), in particolare con le regioni del Rhône-Alpes e Provence-Alpes, Côte d'Azur (PACA) comprendendo anche Cuneo e Imperia: c'è intensa collaborazione, piuttosto che competizione, in un contesto territoriale che - anche grazie a studi presentati di recente proprio con il contributo delle Camere di Commercio - ha dimostrato di essere una delle regioni di maggiore vitalità e capacità economica a livello dell'intera UE. Il clima di collaborazione non determina tuttavia fenomeni migratori di imprese dall'Italia alla Francia (fatto che invece si è manifestato verso la Svizzera, dal Verbano Cusio e Varese). Semmai, questo

è successo con la Valle d'Aosta, che ha saputo attrarre attività nelle aree attrezzate tra Pont Saint Martin e Aosta.

Per quanto riguarda le relazioni con Milano, può essere utile un confronto tra i due principali Eventi che hanno segnato il nord ovest italiano negli ultimi 15 anni. Dieci anni fa Torino viveva la stagione post olimpica, segnata da entusiasmo, anche se in un quadro che avrebbe rapidamente mostrato alcuni problemi, in molti siti di dimensione piccola e distribuiti nel territorio provinciale, ad esempio (prevedibilmente) sugli impianti di Pragelato e Cesana (Trampolini e BOB) o (meno prevedibilmente) sul Villaggio Olimpico di Torino MOI-Lingotto. La situazione è ancora in crisi e non sembra ancora avviata a soluzione.

Milano, a meno di due anni dalla fine di Expo 2015, ha a disposizione un sito unico e concentrato, di grandi dimensioni e perfettamente infrastrutturato, dove è in discussione un progetto dotato di ingente finanziamento da parte dello Stato (*Human Technopole*, con l'IIT di Genova e le Università lombarde) che attrae e attrarrà molte risorse nazionali e locali per un periodo medio lungo.

Per Torino il progetto milanese si è rivelato per il momento più un problema che deve però trasformarsi in un'opportunità. Si tratta di un'occasione preziosa per promuovere e consolidare rapporti tra le aree metropolitane a livello istituzionale. Così come le otto università lombarde hanno chiesto e ottenuto di essere incluse nel processo decisionale, integrando il ruolo dell'IIT di Genova e apportando risorse preziose anche a livello progettuale, allo stesso modo Torino ha una carta importante da giocare: i progetti di sviluppo sul tema dei "big data" (su cui POLITO si sta dotando di un centro interdipartimentale) sono in questo senso un'opportunità concreta, ma sembra mancare una leadership politica forte che metta a sistema i singoli soggetti già attivi in questo campo presso l'Università, il Politecnico e l'Università del Piemonte Orientale. Le Fondazioni bancarie, insieme alle Camere di Commercio potrebbero contribuire positivamente in questa direzione.

***Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:***

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

*Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.*

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

*Il piano strategico trova spazio per la prima volta*

***nella legislazione italiana, si caratterizza come atto di indirizzo dell'azione della città metropolitana, e si può configurare quale luogo di coordinamento delle politiche locali, con un rapporto interessante con la pianificazione territoriale e con le politiche partecipative.***

***Come la CM di Torino ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?***

Per quanto riguarda il Piano Strategico della città metropolitana, introdotto dalla Legge 56/14, la Camera di Commercio di Torino è stata coinvolta in modo limitato, nonostante l'interesse e la disponibilità. Le istituzioni di livello comunale del capoluogo forse non hanno supportato l'idea del governo metropolitano in modo convinto.

Di certo, la stessa legge costitutiva delle Città Metropolitane, in particolare per quanto attiene al ruolo dei Comuni, forse non ha favorito un dialogo costruttivo. Al tempo stesso, esiste una difficoltà strutturale da parte delle Camere di Commercio, che trovano difficoltà a partecipare ai processi, in quanto non sono organismi eletti, ma enti di semplice rappresentanza e nemmeno di tutti i soggetti economici presenti sul territorio. Ciononostante, le Camere intendono confermare il proprio ruolo come motore di idee e promotore di studi e proposte.

In ogni caso, per quanto riguarda le strategie di supporto alla costruzione di un'idea di città metropolitana, le azioni nel settore turistico, già avviate da alcuni anni, sembrano offrire le prospettive più positive e concrete. Le iniziative di promozione turistica, hanno già visto una collaborazione più stretta tra istituzioni e Camere, con l'obiettivo comune di promuovere il territorio, come dimostrano i progetti nel settore eno-gastronomico. Soprattutto considerando il consolidamento, la valorizzazione e lo sviluppo del quadro infrastrutturale, in particolare quello ferroviario (si pensi al terzo valico ed alla nuova linea Torino-Lione) e trasportistico-logistico, in un'ottica più generale di sviluppo della mobilità sostenibile. Il ruolo di Torino, al centro di un territorio dalle molteplici qualità (dalle montagne ai laghi, dal mare alle montagne, alle colline Unesco), può essere perciò essenziale, purché si consideri la valorizzazione del sistema infrastrutturale (in particolare con il Sistema ferroviario metropolitano-SFM) come armatura portante dell'intera Città Metropolitana.

**CARLO ALBERTO BARBIERI**

Presidente Inu Piemonte e Valle d'Aosta

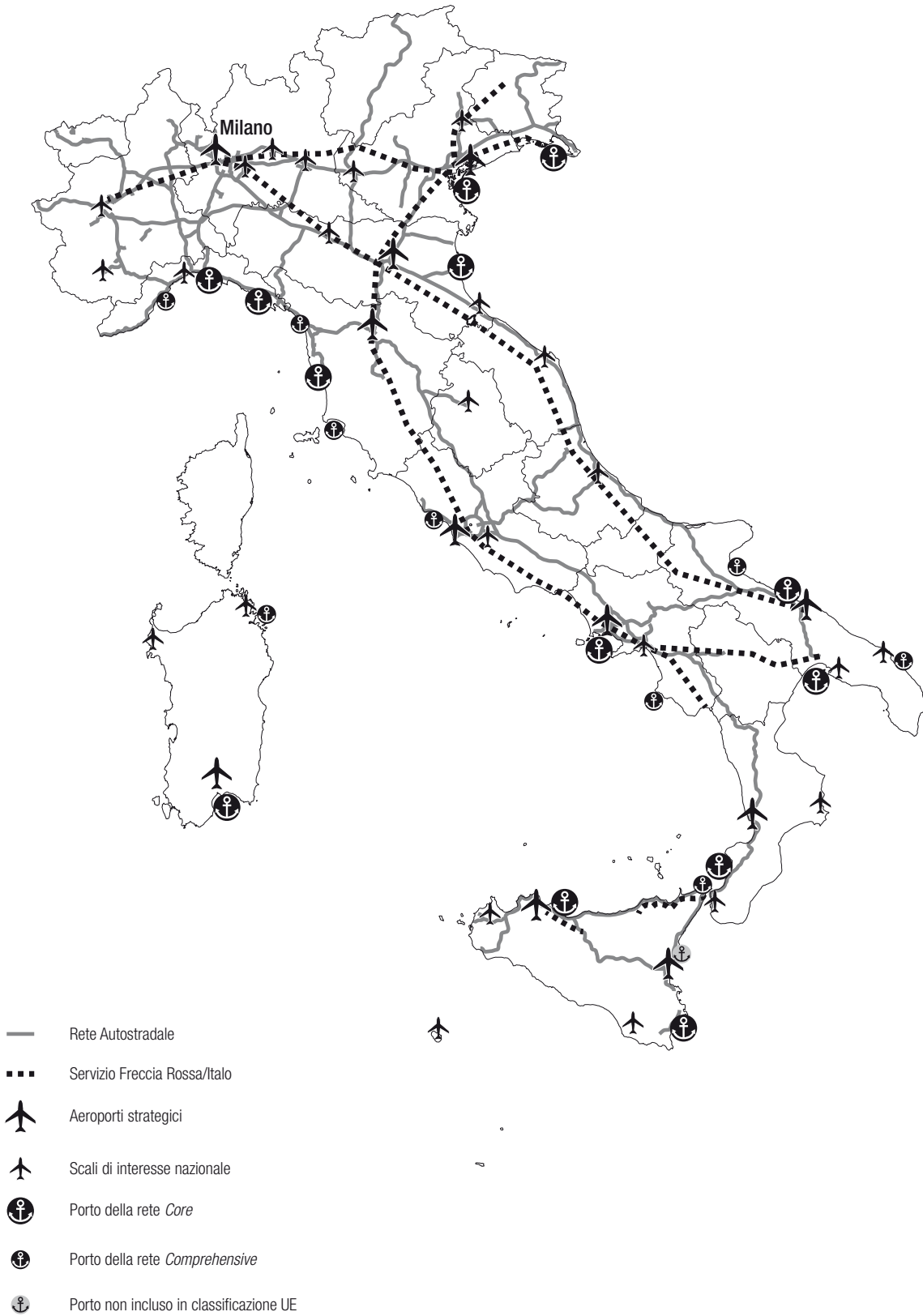
**GIANFRANCO FIORA**

Direttivo INU Piemonte e Valle d'Aosta

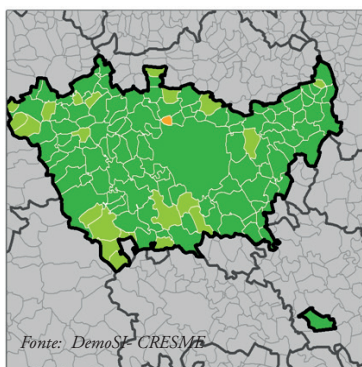
**ANDREA ROLANDO**

Direttivo dell'INU Piemonte e Valle d'Aosta

# MILANO

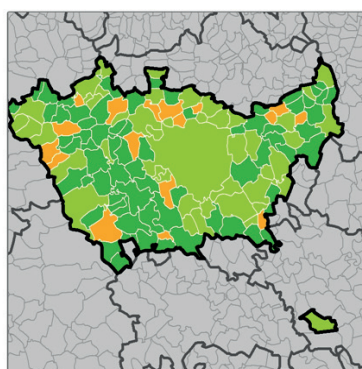


## ECONOMIA



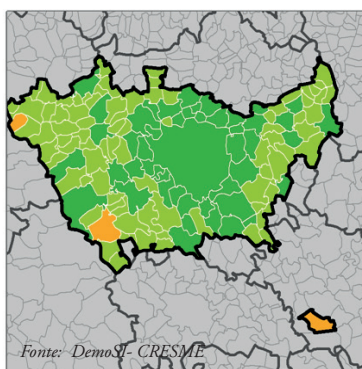
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012/2014		
Milano	69,03	26.710	2,1%	15,1%	7,1%
centralità economiche	74,91	27.273	2,1%	15,9%	6,9%
periferie alto reddito	9,71	20.875	2,0%	7,3%	8,2%
periferie basso reddito	8,52	18.355	0,8%	5,9%	10,7%
comuni marginali	-	-	-	-	-
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

## DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Milano	3.208.509	5,8%	1.525.297	6,5%	35,0%	21,7%
Attrattivi	627.879	4,3%	264.263	7,5%	30,2%	23,6%
Crescita	2.365.178	6,8%	1.169.135	6,6%	36,2%	21,2%
Stagnazione	215.452	-0,7%	91.899	2,2%	36,2%	21,2%
Declino	0	-	0	-	-	-
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

## MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (eur o/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
dinamico fascia alta	7,5%	1.932	68,8%	24,7%
dinamico residenziale	6,3%	1.387	81,4%	12,4%
stagnante	5,0%	1.126	72,9%	19,4%
recessivo	-	-	-	-
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%



# La Città Metropolitana di Milano

PIERO NOBILE

## Premessa

E' trascorso poco meno di un anno dall'ultimo resoconto riguardante le attività svolte da parte della Città Metropolitana di Milano. Il contenuto di tale ricognizione è pubblicato nel numero 267-268 di UI, in una sezione dedicata a fornire la rassegna sullo stato d'avanzamento dell'applicazione della L. 56/2014 in tema di Città Metropolitane.

Per quanto concerne il caso della Città Metropolitana di Milano è utile richiamare i principali atti assunti dalla stessa Città Metropolitana milanese, a partire dal momento della sua costituzione.

Al riguardo si ricorda:

- l'approvazione dello Statuto da parte della Conferenza Metropolitana, avvenuta il 22 dicembre 2014 (delibera n.2/2014 pubblicazione BURL n. 2 del 7/01/15);
- l'approvazione della proposta di costituzione e delimitazione delle Zone omogenee della Città metropolitana (Rep. n. 30/2015) e la proposta di Regolamento sul funzionamento delle Zone (Rep. n. 29/2015), secondo quanto previsto sia dalla L 56/14 che dall'art. 29 dello Statuto dell'Ente, avvenuta nella seduta del Consiglio metropolitano il 17 settembre 2015. Al riguardo sono state individuate sette Zone omogenee oltre a Milano;
- l'approvazione, il 12 maggio 2016, in via definitiva del Piano strategico triennale, da parte del Consiglio della Città metropolitana. Per questo Piano veniva proposto un "approccio sperimentale", nella convinzione che quest'ultimo potesse rappresentare la prima rilevante opportunità offerta a istituzioni e attori territoriali per dar corpo al cambiamento di ruolo voluto dalla legge di riforma delle autonomie locali per la Città metropolitana rispetto alla Provincia.

L'assunzione di questi atti costituiva un aspetto certamente positivo della vicenda milanese soprattutto per la tempestività con la quale la Città Metropolitana di Milano aveva assolto alle scadenze relative a: Statuto; Zone Omogenee; Piano Strategico.

Tre passaggi importanti svolti non solo in termini temporali adeguati, non scontati, ma anche con contenuti originali.

A questa manifesta efficienza tuttavia non sembrava ancora corrispondere una reale capacità di incidere da parte della istituzione Città Metropolitana e di mostrare un nuovo modo di agire.

Si indicavano ragioni di natura diversa, quali, solo per citare alcune delle più significative:

- la scarsità delle risorse disponibili, che poneva a rischio la stessa "esistenza" della CM;
- la "fragilità" del Consiglio metropolitano, non per la qualità dei membri, ma per la difficoltà a svolgere un doppio ruolo (Sindaci, in diversi casi, o consiglieri comunali di "peso") anche a titolo "gratuito";
- lo stress che investiva la Struttura operativa, costituita dai dipendenti della ex Provincia, interessata sia da processi di riduzione/mobilità, non del tutto pianificati (con conseguenti squilibri), sia da una difficoltà di adeguamento al ruolo della nuova Istituzione rispetto alla vecchia Provincia.

## Le attività recenti

Ebbene ora nel dovere fornire un resoconto aggiornato sullo stato d'avanzamento dei lavori della CM si deve evidenziare come rispetto al quadro sinteticamente richiamato, durante l'anno appena trascorso non vi siano state condizioni di particolare favore allo sviluppo e consolidamento della capacità di agire e di rafforzamento della Città Metropolitana milanese.

In questo anno gli atti e i passaggi di maggiore rilievo sono rappresentati in primo luogo dal rinnovo del Consiglio Metropolitano, a seguito della tornata amministrativa della primavera 2016, che ha portato all'insediamento del nuovo Sindaco della Città metropolitana, coincidente con il Sindaco di Milano Giuseppe Sala, che ha sostituito Giuliano Pisapia. Nell'autunno del 2016 si sono quindi svolte le elezioni di secondo livello che hanno portato al rinnovo dell'intero Consiglio Metropolitano cui ha fatto seguito l'attribuzione delle deleghe da parte del Sindaco Metropolitano ai nuovi eletti. Questo processo, seppure condotto in tempi non dilatati, ha comunque comportato un rallentamento nell'attuazioni delle politiche.

Un'attività di rilievo sotto il profilo operativo è senza dubbio quella condotta nell'estate del 2016 in occasione della presentazione dei progetti per il Bando periferie, con un riflesso positivo sul ruolo e l'azione della Città Metropolitana più incisivo rispetto al proprio territorio di riferimento e in un

ottica di promozione del coordinamento tra gli enti locali (Comuni). In quella circostanza la Città Metropolitana di Milano ha agito, in stretto rapporto con i Comuni, nella raccolta/selezione/presentazione di progetti che hanno poi portato ad ottenere una valutazione positiva da parte del Ministero, promotore del Bando, con l'assegnazione di 40 milioni di finanziamenti, che ora debbono servire a dare attuazione ai progetti presentati, costituendo occasione di qualificazione per il territorio milanese, con ricadute positive sul sistema economico e sociale dell'intera area compresa nella Città Metropolitana.

### **Verso il Piano Territoriale metropolitano?**

Con riferimento al tema del governo del territorio alla Città Metropolitana spetta ora il non facile compito, indicato nella Legge 56/14, ripreso specificamente nello Statuto (cfr. art. 36) e accennato nella LR 32/2015 ("Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale delle Città metropolitane di Milano..." art. 5) di occuparsi di pianificazione territoriale e più in particolare di definire lo strumento di Pianificazione territoriale generale e ambientale. Uno strumento che sarà cosa diversa dal vigente Piano Territoriale di Coordinamento (Ptcp), approvato nel 2014 dalla Provincia di Milano, e, al momento, considerato efficace come atto di piano della CM fino a quando non verrà predisposto il nuovo Piano territoriale generale. Rispetto a questo compito la situazione nella quale deve operare la CM si presenta irta di ostacoli o per meglio dire non ben definita in particolare per quanto concerne il quadro normativo di riferimento. La Legge Regionale Lombarda di governo del Territorio (Lr 12/05), pur rimaneggiata molte volte nel corso degli anni, non contiene specifici riferimenti alla Città Metropolitana e non tratta di conseguenza il tema del Piano Territoriale Metropolitano. Nonostante sia stato avviato un lavoro di revisione della Legge, in chiave di manutenzione straordinaria, la prospettiva di una sua approvazione appare non immediata.

A questa condizione di incertezza si aggiunge il provvedimento di legge regionale Lr 31/14 in tema di regolamentazione sul consumo di suolo che ha reso necessario un adeguamento al Piano Territoriale Regionale, ora in fase di approvazione, nel quale si prospettano indicazioni per l'avvio di un processo di modifiche agli strumenti di pianificazione non solo comunale, ma anche di area vasta (piani provinciali e di Città Metropolitana). In sostanza alla situazione complessa e confusa nella quale deve operare CM si aggiungono poi le difficoltà più generali nelle quali si dibatte la nuova istituzione, con particolare riferimento agli aspetti già citati delle difficoltà di bilancio, che rendono precario il lavoro della stessa CM.

Tuttavia astraendosi da queste manifeste difficoltà il tema del Piano Territoriale Metropolitano e dei

contenuti comincia ad essere oggetto di attenzione con l'espressa intenzione da parte dei Rappresentati di CM di dare avvio alla sua definizione. Un avvio non ancora formalizzato, ma per il quale si prospetta di operare attraverso un adeguamento del Ptcp, che, nel mirare al miglioramento delle trasformazioni e dei territori urbanizzati, riguardi in particolare la promozione di politiche attente al tema dei cambiamenti climatici con riferimento all'adattamento e alla mitigazione. Inoltre si ipotizza un'azione di coinvolgimento dei territori attraverso l'attivazione delle Zone omogenee e più in generale la partecipazione delle rappresentanze socio economiche e della rete degli attori metropolitani del territorio per un supporto non solo nell'individuazione dei problemi, ma a sostegno della definizione e costruzione dei progetti e delle priorità d'azione.

### **Ipotesi di lavoro**

In considerazione del complesso panorama descritto si presentano ora le condizioni per avviare una riflessione su quello che può essere il nuovo strumento di pianificazione territoriale generale riguardante diversi aspetti, sia di contenuto, sia di modalità di predisposizione, sia di operatività. A tale proposito, a partire dai tempi di costruzione del piano, un elemento da tenere in considerazione è quello della tempestività, quindi della capacità di agire nel dotarsi del nuovo strumento in modo che non si abbiano tempi lunghi di gestazione, evitando di fornire indicazioni "superate" al momento della sua approvazione. Sulla base di questa esigenza si condiziona la forma del piano che deve garantire uno stile nel quale emergano i caratteri di processo aperto, capace di includere, di mettere al lavoro le Zone omogenee, di rappresentare momento di collaborazione, di garantire non complesse modalità di correzione.

Di conseguenza lo strumento dovrebbe porsi nell'ottica di favorire il coordinamento tra i differenti piani di settore presenti e di connessione tra i progetti, sostenendo gli enti locali nelle scelte e promuovendo l'azione intercomunale. Inoltre, in considerazione della sua tempestività/operabilità dovrebbe individuare solo alcuni specifici obiettivi/nodi problematici, affrontabili in tempi adeguati, riservando maggiore cura alla processualità del piano. Questa visione potrebbe meglio rispondere alla complessità delle questioni già oggi presenti sul territorio, molte delle quali trovano traduzione nell'ambito di altri piani, programmi e progetti definiti o in fase di definizione, nei confronti dei quali vanno piuttosto garantite forme di coordinamento.

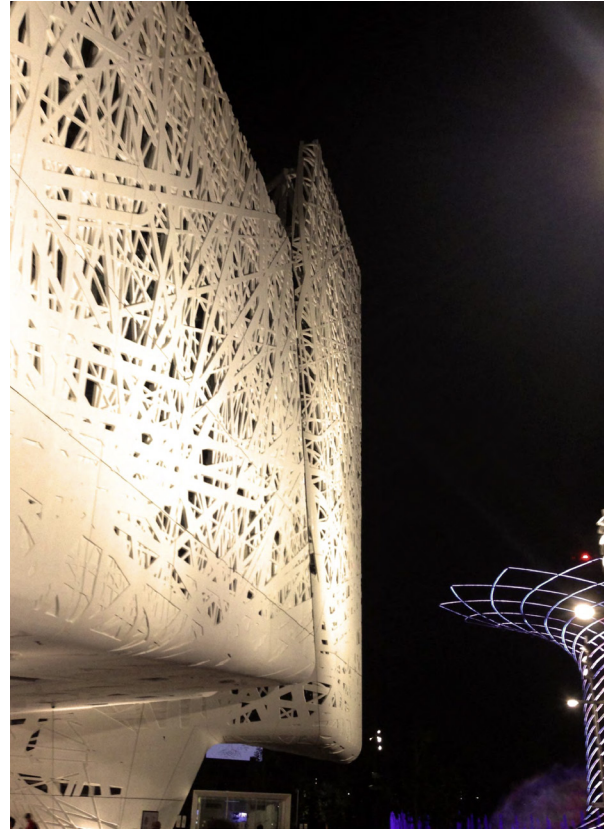
### **Il quadro territoriale della Città Metropolitana di Milano**

A completamento del resoconto sullo stato dei lavori è utile fornire uno sguardo di sintesi sulle condizioni che caratterizzano attualmente il territorio compreso nel confine che identifica la città

metropolitana da punto di vista istituzionale. Un confine che è più limitato rispetto alle ben più ampie relazioni ed esteso contesto che formano l'area metropolitana milanese. E' uno sguardo ripreso dalla "Carta di identità del territorio metropolitano" del Piano Strategico. I numeri in pillole vedono una Città Metropolitana di Milano con più di 3 milioni di abitanti, distribuiti su 134 Comuni, di cui più di 1.300.000 nel capoluogo, una densità di 2.016 ab/kmq; 288mila imprese attive, pari a 1/3 di quelle lombarde, con 1.800.000 mila addetti; 8 Università, con 180.000 studenti. Sul versante della dimensione territoriale i 134 Comuni occupano una superficie territoriale di 1.575 kmq di cui 937 kmq di superficie non urbanizzata che contiene 840 kmq di area tutelata (Parchi regionali e Parchi locali); il sistema insediativo occupa aree per 638 kmq e il processo di pianificazione locale, che ha visto un totale rinnovo dei piani (da Prg a Piani di Governo del Territorio Pgt) stimolato dalla Lr 12/05, prevede trasformazioni urbane che per il 60% insistono su territorio già urbanizzato e 40% su suolo libero, le previsioni sono in prevalenza per funzioni residenziali (53%) seguono il produttivo ed il terziario commerciale (24% e 10%), mentre servizi e attrezzature collettive sono poco più del 12%. Il sistema della mobilità della Città metropolitana fortemente radiocentrico, soffre per i livelli di forte congestione all'approssimarsi alla conurbazione milanese e ancora insufficiente è l'offerta di trasporto pubblico di forza nel suo complesso, sebbene l'area del capoluogo registri un buon livello di servizio urbano accompagnato ad un diffuso servizio ferroviario regionale. Gli interventi sulla rete della mobilità prevedono progetti che interessano più di 500 km di rete stradale (nuove e riqualificazioni), 340 km di rete ferroviaria con 39 stazioni interessate da interventi, poco più di 110 km di interventi sulla rete metropolitana e tranviaria (nuova M4 in costruzione e prolungamenti M1 e M5). E' da questo sguardo che derivano le riflessioni circa l'opportunità di dare vita a uno strumento di governo del territorio che non pretenda di essere esaustivo ma che punti ad affrontare alcuni temi e privilegi il tema del processo cioè dello svolgimento del piano proponendo un metodo per affrontare i problemi che via via emergono nel panorama territoriale.

**PIERO NOBILE**  
Sezione INU Lombardia

# MILANO...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



**INU Lombardia**

**Intervista a Carlo Sangalli, Presidente della Camera di commercio di Milano**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

Va premesso che l'istituzione della Città Metropolitana di Milano rappresenta un'importante chance per il nostro territorio: può contribuire, infatti, alla valorizzazione della sua dimensione economica, gettando le basi per un suo ingresso nel novero delle mega cities globali. La Grande Milano acquisisce una dimensione territoriale e di funzioni al pari delle grandi realtà metropolitane; inoltre, può rivelarsi una scelta vincente anche in termini di risparmio e di rilancio economico: perché semplifica i processi decisionali, crea economie di scala, risponde ai bisogni delle imprese che chiedono funzioni e servizi omogenei su tutto l'ampio territorio metropolitano.

Vi sono tuttavia dei nodi da sciogliere: in primo luogo quello delle risorse economiche. In secondo luogo, va affrontato e rivisto il tema della ripartizione delle funzioni e competenze tra i diversi enti della pubblica amministrazione.

Va considerato che l'area metropolitana milanese è fortemente economica e poliedrica, con una sua specificità che la differenzia dalle altre città metropolitane. Milano si sostiene grazie a diverse eccellenze come le Università, la creatività, la manifattura innovativa, il terziario avanzato, la presenza di multinazionali straniere, la forza di un consolidato settore della logistica che vede in Milano il centro nevralgico nazionale. Milano è un

nodo globale attraversato da grandi funzioni, da relazioni che presidiano il glocalismo, da importanti flussi internazionali che vanno oltre i confini amministrativi.

Questa natura di città metropolitana globale a forte vocazione economica e internazionale richiede competenze specifiche e mirate allo sviluppo e sostegno delle imprese, che hanno radici nel locale ma i cui interessi corrono lungo funzioni e reti globali.

In questo contesto la Camera di Commercio, ente che -per vocazione e per legge- tutela e persegue gli interessi generali delle imprese del territorio, auspica un sempre maggiore coinvolgimento e partecipazione nel progetto di costruzione delle funzioni della Città Metropolitana.

Fino ad oggi, la Camera di commercio ha collaborato alla fase di avvio della CM lavorando insieme al Centro Studi PIM, che si è occupato di declinare le funzioni operative della CM e di procedere all'elaborazione del Piano Strategico Triennale del territorio metropolitano e dell'Agenda Strategica di questo nuovo ente pubblico. Inoltre abbiamo collaborato nella definizione della Legge Regionale sulle "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della Città Metropolitana di Milano, in applicazione della legge n.56 del 2014", che nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà dell'articolo 118 della Costituzione, delinea il rapporto tra gli enti del territorio.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Milano?

La Città Metropolitana è sicuramente una sfida che va affrontata con un impegno corale affinché possa rivelarsi una grande opportunità di crescita. Milano è la città più globale d'Italia perché è il casello d'entrata e di uscita dell'Italia nel mondo. Da qui passano flussi internazionali di persone, imprese, merci, servizi e conoscenza. Questa posizione privilegiata di Milano Globale è la base di partenza per la sfida della neonata Città Metropolitana. Una sfida, diremmo, doppia: che punti da un lato a potenziare e integrare le infrastrutture reali su tutto il territorio e, dall'altro, a sviluppare le infrastrutture immateriali, come la condivisione delle banche dati tra istituzioni locali. Per le infrastrutture reali, ad esempio, si pensi al sistema aeroportuale milanese che va adeguato allo status di Milano, gateway internazionale d'Italia. Dall'altra parte è necessario rafforzare le infrastrutture immateriali della città, in una logica di vera Smart city, Milano deve inserirsi nel paradigma dell'innovazione tecnologica e digitale.

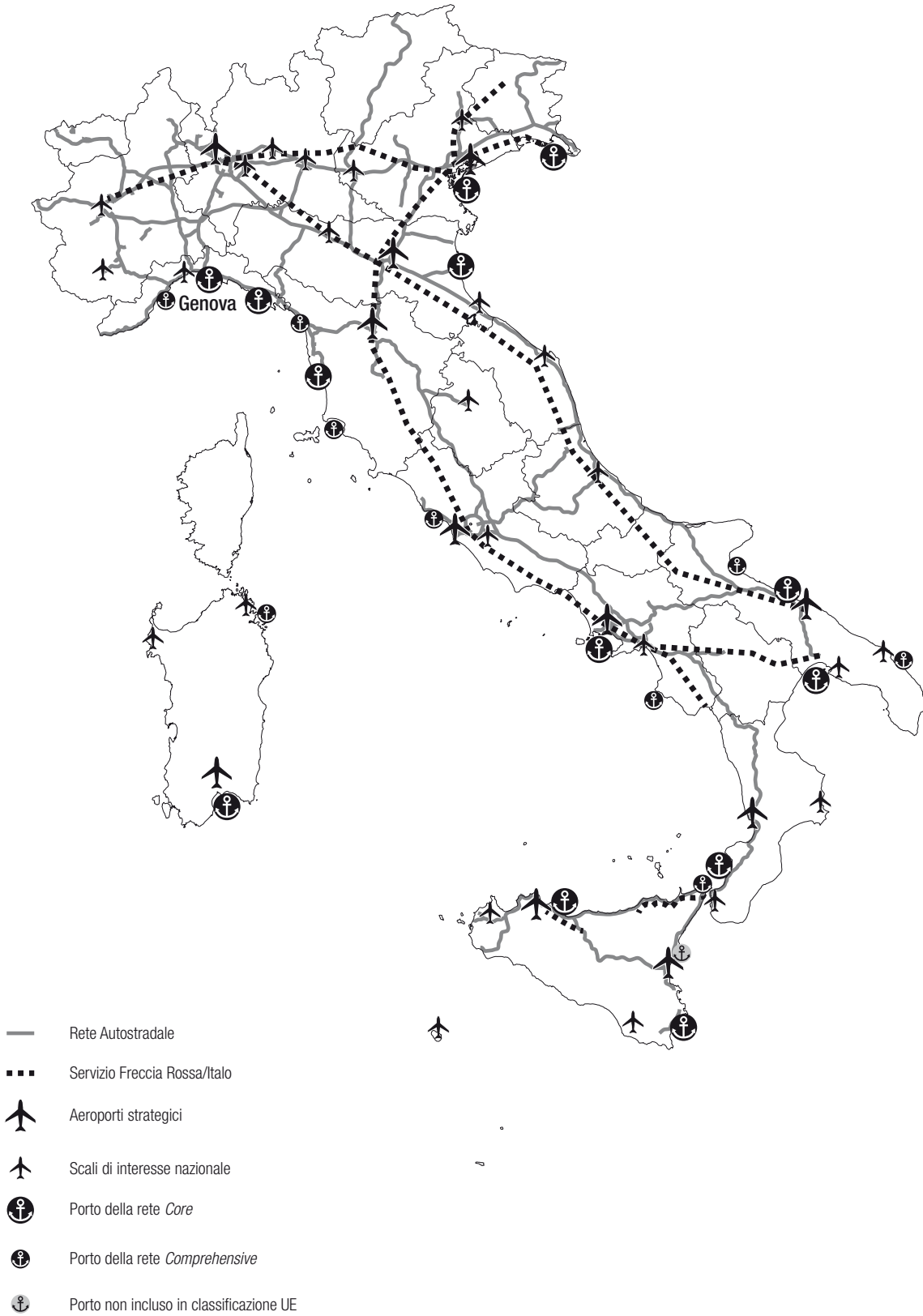
Sul fronte della digitalizzazione si stanno aprendo nuove opportunità anche per le imprese con il progetto E015. La piattaforma E015 nasce grazie alla Camera di commercio, alla Regione Lombardia, all'Unione del Commercio, Assolombarda, Confcommercio Nazionale e Confindustria. Si tratta di un ecosistema digitale in cui condividere – in regime di open source – dati ma anche regole e policy comuni, utili a facilitare e promuovere il più possibile l'interoperabilità e l'integrazione dei servizi, a favore tanto degli operatori economici quanto degli utilizzatori finali. Il tema della Smart city apre anche il dibattito sulla sostenibilità ambientale e la Città Metropolitana può dare un impulso ad armonizzare tra i vari livelli di governo locale le misure da adottare. Anzi, le politiche di qualità dell'aria dovrebbero riguardare tutto il bacino padano e a questo proposito sarebbe auspicabile che la Commissione Europea sostenesse concretamente politiche locali di miglioramento della qualità dell'aria. Uno dei progetti più importanti che vede la Camera di Milano lavorare in stretta collaborazione con la Città Metropolitana è sul tema ambientale attraverso il "Tavolo qualità aria" che vede coinvolta anche la Regione Lombardia. Molto lavoro è stato svolto insieme alla Città Metropolitana durante Expo2015, in particolare nel progetto di "Expoincittà", un palinsesto di eventi per informare cittadini e turisti sull'offerta culturale e attrattiva di Milano ma anche dell'intera area metropolitana.

Altro piano di azione comune tra Camera di commercio e Città metropolitana è quello dell'implementazione del SUAP, Sportello Unico Attività produttive, sull'intera area metropolitana. Infine, una delle sfide più importanti che la città deve fronteggiare è quella legata al Dopo Expo. Expo è un successo ma, come abbiamo sempre sostenuto, non deve essere fine a sé stesso. Deve dare un grande valore aggiunto a Milano, lasciare un'ere-

dità. Se Milano vuole perseguire il progetto ambizioso di diventare una delle più importanti tra le smart cities globali deve poter guardare al futuro. Per crescere in competitività e porsi al pari di grandi centri economici internazionali avrebbe bisogno di un'area di propulsione all'innovazione, dove possano convivere Università, con il loro apporto scientifico, centri di ricerca avanzata, laboratori e imprese, un centro – in definitiva – che, grazie ad una triplice elica – ricerca, istituzioni e imprese – dia l'avvio al motore dell'innovazione tecnologica, di processo e di idee di cui Milano e l'Italia necessitano.

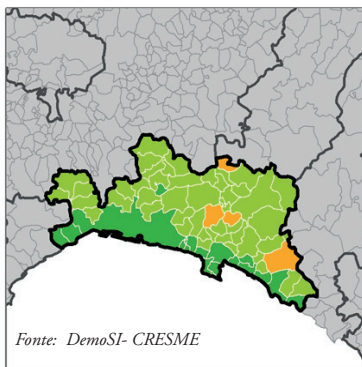
**INU LOMBARDIA**

# GENOVA



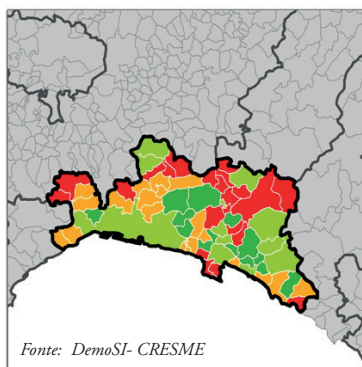
## GENOVA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



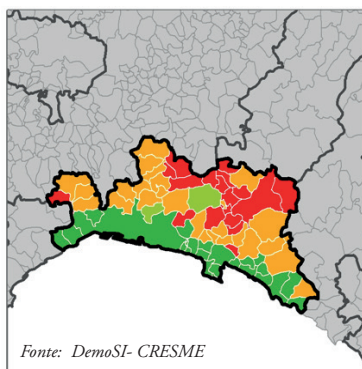
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
Genova	19,23	21.963	0,4%	13,0%	7,6%
centralità economiche	21,05	22.387	0,2%	14,0%	7,7%
periferiche alto reddito	7,16	19.064	2,0%	6,3%	6,5%
periferiche basso reddito	3,61	15.763	2,7%	4,4%	7,9%
comuni marginali	-	-	-	-	-
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
Genova	854.099	-7,3%	425.675	-6,1%	47,2%	19,1%
Attrattivi	36.945	-0,4%	17.525	2,5%	38,3%	20,1%
Crescita	661.321	-8,1%	331.569	-6,9%	47,1%	19,1%
Stagnazione	106.326	-3,7%	51.373	-3,4%	47,5%	19,5%
Declino	49.507	-8,0%	25.208	-7,1%	54,5%	17,5%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Genova	5,6%	1.665	70,2%	22,1%
dinamico fascia alta	5,6%	3.055	69,8%	22,6%
dinamico residenziale	5,8%	1.277	73,5%	17,1%
stagnante	4,7%	1.066	71,4%	19,9%
recessivo	6,9%	712	82,5%	8,1%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%



# La Città Metropolitana di Genova

## COMITATO DIRETTIVO DI INU LIGURIA

### Stato ed evoluzione del territorio metropolitano

Nell'attuale fase di transizione dal primo al secondo ciclo amministrativo della Città Metropolitana di Genova si propongono alcune brevi riflessioni sullo stato e le prospettive del suo territorio.

La Città Metropolitana di Genova ha approvato il suo primo Piano strategico, ha definito le linee guida per il Piano territoriale metropolitano, ha approvato un aggiornamento del Ptc provinciale inerente i Sistemi Territoriali Strategici, in coerenza con la Strategia Europa 2020<sup>1</sup>

Occorre quindi riflettere se e come queste iniziative abbiano contribuito al rilancio del ruolo e delle funzioni della collettività metropolitana.

La lunga fase di recessione e la crisi demografica che caratterizzano questa area metropolitana con particolare acutezza nell'ambito della generale crisi italiana sembrano aver definitivamente evidenziato il fallimento di un vecchio modello di sviluppo basato su espansione edilizia residenziale e offerta insediativa per attività produttive prive di un chiaro disegno strategico. Le problematiche ambientali, in particolare il dissesto idrogeologico, che negli ultimi decenni hanno pesantemente interessato l'intero territorio, hanno ulteriormente precluso o drasticamente ridimensionato nuove ipotesi di utilizzazione delle residue aree di fondovalle e di versante.

In risposta a questa situazione la reazione dei Comuni dell'area metropolitana è stata di ridurre gli obiettivi generali di un migliore assetto del territorio attraverso i propri Piani Urbanistici per dedicarsi prioritariamente alla gestione dell'esistente, al massimo immaginando operazioni di riconversione urbana per aree dismesse e di ricucitura di sistemi infrastrutturali e di spazi pubblici, in connessione a

politiche di difesa del suolo.

Non è certo il clima adatto per disegni strategici di sviluppo del territorio e infatti, nonostante le iniziative sopra richiamate, dobbiamo rilevare che la presenza dell'Ente Città metropolitana ha inciso poco su questo quadro piuttosto statico e tendente al declino; d'altra parte si deve anche tenere presente il quadro nazionale, nel quale emergono sia i tagli di bilancio che hanno indotto questi nuovi soggetti istituzionali a mere politiche di sopravvivenza, sia la loro difficoltà ad esprimere una forte leadership, dovendo coordinare opzioni di sviluppo tra soggetti disuguali (Comuni grandi e piccoli) ed anche a fronte delle iniziative di autodifesa messe in campo dalle Regioni che si sono sentite minacciate dalla nascita dei nuovi Enti.

Dobbiamo pertanto ammettere che non era realistico attendere grandi exploit; gli obiettivi operativi della Città Metropolitana di Genova, tradotti in particolare nei programmi Italia sicura e Periferie, hanno riguardato sostanzialmente la difesa dei requisiti minimi di funzionamento del sistema: interventi di difesa dai rischi idraulici, manutenzione e messa in sicurezza di scuole e strade nell'entroterra. In sintesi: il territorio dell'area metropolitana mostra evidenti segnali di crisi a fronte dei quali occorrono iniziative forti e integrate, superando atteggiamenti di sola difesa dello status quo, ormai inadeguati e insufficienti. La Città Metropolitana di Genova, pur avendo svolto diligentemente i propri compiti, non ha costituito fino ad ora il fattore trainante per l'affermarsi di un nuovo modello di sviluppo.

### Grandi infrastrutture, sistema portuale e rilancio turistico

Se da una parte l'area metropolitana genovese mostra i sintomi della crisi, dall'altra appare ugualmente evidente come essa sia attualmente interessata da prospettive di sviluppo che travalicano la dimensione locale, ponendola in relazione con un contesto nazionale ed internazionale.

Come noto l'allegato al DEF 2017 "Connettere l'Italia: fabbisogni e progetti di infrastrutture", nell'indicare i fabbisogni infrastrutturali al 2030 di rilevante interesse nazionale, richiama la necessità di completare la rete europea centrale (ferrovie, strade e autostrade, porti, ecc.), e di potenziare i nodi, in particolare quelli delle aree metropolitane. Tali fabbisogni interessano direttamente l'area genovese. Sono in corso e prossimi a partire grandi interventi infrastrutturali oggetto di lunghe e faticose programmazioni nei decenni passati: il completamento del terzo valico ferroviario, parte terminale della TEN Genova - Rotterdam, la realizzazione della gronda autostradale di ponente, il potenziamento delle infrastrutture portuali, in particolare la realizzazione della nuova diga foranea del porto di Genova.

L'elemento di novità che sta emergendo per questi interventi riguarda l'affermarsi di una nuova gover-

1. <http://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it>  
per gli altri atti di pianificazione metropolitana <http://www.cittametropolitana.genova.it>

*nance*: non sono in campo solo attori locali, attenti prevalentemente alle ricadute interne delle politiche di sviluppo, ma riscontriamo la presa in carico di un quadro operativo da parte di un azionariato più ampio: UE, Stato italiano, Regioni del Nord Ovest, gestori delle grandi reti infrastrutturali, logistiche e portuali.

La recente riorganizzazione delle Autorità portuali con il Decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, e la conseguente formazione dell'Autorità di sistema portuale del Mar ligure occidentale, che governa in modo integrato le infrastrutture portuali di Savona – Vado e di Genova, sono destinate ad incidere in modo significativo sulle politiche di sviluppo dell'arco centrale ligure, ampliando potenzialmente le dimensioni ed il peso strategico dell'area metropolitana genovese verso il Ponente ed imponendo di converso un processo che dovrà portare alla formazione della macro Regione del Nord Ovest.

La seconda componente che costringe gli operatori locali a fare i conti con un contesto globale sono i flussi turistici che negli ultimi anni registrano un trend costantemente in crescita. La nuova attrattività turistica è certamente in correlazione con le offerte di turismo culturale e di eventi di richiamo che stanno destagionalizzando i flussi e le permanenze nell'area, offerte rese possibili dalla creazione di reti tra le istituzioni e gli operatori del settore.

### **Opportunità e scelte per il governo del territorio metropolitano.**

Il passaggio ad una nuova fase di sviluppo strategico dell'area metropolitana richiede il soddisfacimento di alcuni requisiti di base.

*Le scelte strategiche di sviluppo siano strettamente interrelate con quelle attinenti il governo del territorio.*

Costruire strategie economiche slegate dai caratteri identitari, dalle vocazioni, dai valori e dalle crisi del proprio territorio sarebbe una scelta sbagliata che potrebbe portare all'aggravamento delle condizioni di vita e alla perdita di competitività nell'area di riferimento. Si pensi in particolare alle problematiche del dissesto idrogeologico, agli squilibri tra le diverse zone che compongono l'area metropolitana, alla necessità di coniugare lo sviluppo con l'attrattività ambientale e paesaggistica. Per quanto riguarda la Città Metropolitana di Genova, il processo di formazione del Piano territoriale generale era stato avviato precedentemente a quello del Piano strategico e tuttavia si è poi fermato ed attualmente appare bloccato. Risulta necessario, per dare riferimenti certi allo sviluppo strategico del territorio metropolitano, riattivare il progetto del Piano territoriale ed attuare le previsioni del Piano strategico specificando le interrelazioni, gli iter di formazione ed i percorsi applicativi e di monitoraggio di entrambi gli strumenti.

*Il percorso di formazione della pianificazione metropolitana abbia una forte connotazione partecipativa.*

Nel caso della pianificazione metropolitana la partecipazione assume una particolare valenza, in quanto la Città metropolitana è costitutivamente un soggetto plurale, formato dai Comuni che ne fanno parte e dalle varie comunità, singoli cittadini e operatori, che in essa vivono e lavorano. A maggior ragione, quindi, il Piano deve essere costruito e poi attuato e monitorato in modo condiviso.

*Le misure disposte dal primo Piano strategico della Città Metropolitana di Genova siano coordinate con quelle delle altre Città metropolitane italiane ed in particolare con Milano e Torino, che appartengono alla medesima area macroregionale del Nord Ovest.*

Tale coordinamento costituirebbe un valore aggiunto di grande portata, in grado di produrre effetti di rilievo nazionale ed europeo.

*Per l'attuazione delle scelte del Piano strategico ed il loro costante aggiornamento sia costituito un tavolo di confronto*

Un Osservatorio permanente sulla pianificazione metropolitana - tra l'Amministrazione metropolitana e gli attori territoriali, i veri protagonisti del rinnovamento e dello sviluppo, che costruisca un'agenda condivisa dello sviluppo sociale, economico e culturale dell'area metropolitana.

*La programmazione dei fondi strutturali europei sia armonizzata con la pianificazione strategica di area vasta.*

Occorrono quindi la revisione e l'aggiornamento dei POR 2014/2020 ed un'impostazione radicalmente innovativa per la formazione dei POR 2020/2026 oltre che degli altri programmi regionali che incidono sui territori metropolitani. Inoltre risulta necessaria una negoziazione con lo Stato per la revisione, l'aggiornamento ed il rifinanziamento del PON Metro e del PON Aree Interne, in modo da rendere coerenti tali programmi con gli obiettivi definiti dai nuovi Piani strategici metropolitani.

*Siano create nuove opportunità di sviluppo con il ricorso a reti di livello nazionale ed europeo.*

I Comuni che fanno parte dell'area metropolitana, anche i più grandi, hanno una nuova possibilità di accedere a opportunità, relazioni, programmi di investimento non solo economici ma anche di crescita sociale e culturale che altrimenti non sarebbero raggiungibili. Le opportunità a cui ci si intende riferire non consistono solo nella possibilità di accedere a fonti finanziarie, in particolare alle risorse rese disponibili dalla programmazione europea, ma soprattutto nella partecipazione a iniziative per lo sviluppo promosse da investitori pubblici e privati, indirizzate prevalentemente alle grandi aree metropolitane europee.

## Le proposte di INU Liguria

INU Liguria, che ha collaborato alla realizzazione degli incontri partecipativi sul primo piano strategico, tenuto conto delle indicazioni emerse, ha conclusivamente presentato le seguenti proposte che riguardano la interrelazione delle scelte strategiche di sviluppo con gli obiettivi del Piano territoriale ed azioni specifiche per lo sviluppo del territorio.

### Ricomposizione urbana:

- Il miglioramento della *mobilità all'interno dell'area metropolitana* con particolare riferimento alle aree interne (valorizzazione e messa in rete delle risorse dei territori interni): ridefinizione della rete infrastrutturale viaria, ferroviaria e ciclopedonale.
- La programmazione di interventi per la *"messa in sicurezza" del territorio*, con particolare riguardo agli insediamenti produttivi ed ai servizi, coerenti con lo sviluppo dell'area metropolitana (crescita della green / blue economy).
- Realizzazione di programmi anche a medio / lungo termine per la *manutenzione del territorio* in modo bilanciato e organico tra costa ed entroterra.
- Creazione di *itinerari di scoperta dei valori ambientali, paesaggistici, artistici e monumentali* per incrementare l'attrattività turistica e promuovere migliori condizioni di utilizzo del tempo libero per i residenti con attività non sedentarie e salutiste (ad esempio fruizione turistica delle aree lacuali e umide).
- Realizzazione di un *sistema del verde peri-urbano di livello metropolitano*, che connetta aree già destinate alla fruizione pubblica ed altre che abbiano tale potenzialità, ad esempio la connessione del Parco dei Forti di Genova da una parte con le aree verdi dell'alta Val Polcevera e dall'altra con i territori rurali del Golfo Paradiso.
- *Organizzazione della rete dei servizi pubblici* di urbanizzazione primaria (in particolare la depurazione delle acque anche nell'entroterra) e secondaria (in particolare servizi scolastici e sanitari) per garantire pari opportunità a tutti i cittadini metropolitani, anche residenti nelle aree interne.

### Riposizionamento strategico:

- La specificazione per zone omogenee della visione *dell'area metropolitana genovese come "porta dell'Europa"*.
- La promozione di un *progetto con le CM di Torino e Milano e con l'Autorità portuale* per la riqualificazione ambientale e territoriale del corridoio logistico TEN 24.
- La realizzazione di interventi per *l'integrazione territoriale e la creazione di servizi ed opportunità di sviluppo* sia affrontando le problematiche per la fornitura di servizi di rete: acqua,

energia, depurazione, rifiuti, trasporto pubblico, ecc., sia traguardando temi più a lungo termine, come la capacità attrattiva dell'area metropolitana nei confronti di aree esterne: Savonese, basso Piemonte e area appenninica (inclusione sociale ed equa distribuzione delle opportunità di sviluppo).

- La rivitalizzazione dell'area tirrenica attraverso progetti comunitari *in coordinamento con la regione francese PACA, la Corsica, la Toscana, la Sardegna*.
- Creazione di *poli/distretti produttivi nei settori trainanti* lo sviluppo economico, per attrarre aziende internazionali e creare posti di lavoro stabili.
- Estensione e diffusione delle *reti dei servizi tecnologici (banda larga) ed energetici* (gas metano e fonti rinnovabili) per creare migliori condizioni di vita e nuove opportunità di lavoro.
- Incentivazione per la permanenza delle attività agricole tradizionali attraverso la *creazione di filiere di produzione e commercializzazione dei prodotti locali*.

### Superamento della frammentazione decisionale:

- *Coordinamento dei procedimenti* per la formazione del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano.
- La partecipazione alle *cabine di regia dei POR e dei PON* del ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014 – 2020, in preparazione di un ruolo protagonista nella programmazione dei fondi strutturali 2020 -2026.
- *Rimodulazione del trasporto pubblico*, attraverso l'intermodalità dei mezzi e la sintonia degli orari, centrata sulla fruizione dei servizi metropolitani (scuole secondarie, università, ospedali, strutture sportive, culturali e per il tempo libero, stazioni ferroviarie, aeroporto, terminal traghetti, stazioni bus, ecc.).
- La collaborazione tra gli *Uffici tecnici comunali e delle Unioni* per fornire servizi più efficienti e di migliore qualità ai cittadini, senza incrementi di costi (efficienza dei servizi amministrativi).

### Nuove forme di governo del territorio:

- L'istituzione di un *Osservatorio permanente sulla pianificazione dell'area metropolitana* che supporti i processi decisionali dell'Amministrazione metropolitana ed indichi gli obiettivi operativi prioritari ed i progetti da sostenere nel breve – medio periodo.
- Iniziative per la costituzione di una *piattaforma comune di comunicazione interna ed esterna* delle diverse realtà territoriali che costituiscono la CM.
- La formazione di una *banca dati metropolitana* riferita all'assetto del territorio.
- Una *periodica newsletter* sull'attuazione del piano strategico e sulla condivisione dei dati

- ambientali ed urbanistici.
- La sperimentazione di *nuovi e diversi modelli di governo, tutela e valorizzazione della qualità del nostro territorio* (a titolo esemplificativo: contratti di Fiume, contratti di costa, contratti di paesaggio).
- 'apertura di un *tavolo nazionale di collaborazione tra Stato, Regioni, Città metropolitane* per armonizzare gli strumenti di programmazione pubblica che insistono sul territorio metropolitano.

## COMITATO DIRETTIVO DI INU LIGURIA

PIANO STRATEGICO DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI GENOVA  
[http://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it/content/piano-strategico-metropolitano\)](http://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it/content/piano-strategico-metropolitano)

La legge 56/2014 (c.d. legge Delrio) ha segnato una svolta fondamentale per il governo del territorio di area vasta poiché ridisegna i confini e le competenze dell'amministrazione locale dando finalmente attuazione alle città metropolitane.

La nuova legge ha affidato ai Sindaci e agli Amministratori dei Comuni del territorio il compito di modellare il nuovo sistema, sulla base delle esigenze e delle prospettive di sviluppo di ogni realtà metropolitana, attraverso l'elaborazione e approvazione dello statuto nel quale è possibile definire il sistema metropolitano, che può anche essere articolato per livelli ed ambiti idonei a gestire le funzioni strategiche, così come i servizi di prossimità, conseguendo una nuova capacità di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano. E' la costruzione di una vera governance unitaria ed efficace a consentire alla nuova amministrazione locale di governare per trovare soluzioni condivise alle questioni metropolitane e ad assolvere il difficile compito di migliorare i servizi, ammodernare la pubblica amministrazione e rinnovare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

In questa prospettiva la Città metropolitana ha predisposto il suo primo Piano Strategico che costituisce un supporto indispensabile per affrontare le complesse sfide per rilanciare il territorio di Genova metropolitana.

La Città metropolitana per la costruzione di una visione strategica condivisa con il territorio metropolitano ha avviato un percorso partecipativo che ha coinvolto attivamente i Comuni, gli Enti e tutti gli attori del mondo del lavoro, della ricerca e della cultura, del sociale, della scuola. Sono stati organizzati 7 incontri, 27 focus group, a cui hanno partecipato 126 rappresentanti dei Comuni, più di 200 rappresentanti di Enti, Associazioni, professionisti ed esperti. Il percorso partecipativo è stato supportato sin dall'inizio da un portale istituzionale dedicato al Piano strategico come spazio web per diffondere tutte le informazioni e rendicontare sulle attività svolte, per acquisire contributi attraverso una serie di strumenti: questionari compilabili online, per i cittadini e stakeholders, questionari dedicati a particolari categorie rappresentative, quali i Consiglieri Comunali e gli studenti dell'ultimo anno degli istituti superiori, un form on line aperto a tutti per inviare progetti e idee.

L'ascolto del territorio ha consentito di concordare con i Comuni l'articolazione del territorio in "zone omogenee", previste dalla legge Delrio e dallo Statuto, alle quali Città metropolitana intende affidare un ruolo di rappresentanza e propositivo. 9 sono le zone omogenee così individuate sulla base di molteplici aspetti, legati alle caratteristiche di omogeneità dei territori e alle diverse forme di aggregazione comunale già in atto: Ponente (riviera a ponente, valli Stura, Orba e Leiro), Genova, Polcevera e Scrivia, Trebbia e alta val Bisagno, Paradiso, Tigullio, Entella, Petronio, Valli del levante (val Fontanabuona, Aveto Graveglia, Sturla).

5 sono le strategie del Piano metropolitano: coordinare il cambiamento, sviluppare Genova metropoli, ottimizzare i servizi, adattarci ai cambiamenti climatici, costruire il senso di appartenenza alla Città Metropolitana e 26 sono i progetti individuati, tutti concretamente attuabili anche dal punto di vista delle risorse necessarie. I progetti saranno implementati nei successivi aggiornamenti annuali del Piano strategico.

Il progetto "Periferie di Genova metropolitana", finanziato con le risorse del bando nazionale emanato nel 2016 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, consente di attuare già nel primo triennio alcune delle strategie fondamentali del Piano strategico: la coesione territoriale e sociale, l'incremento della resilienza, l'evoluzione dei plessi scolastici superiori verso la costituzione di veri e propri "civic center", innescando processi di sviluppo economico. Il tema del superamento del "digital divide" è affrontato nell'ambito del progetto "Agenda digitale metropolitana", che riguarda la strategia della coesione sociale, e prevede azioni di sistema (banda larga) e puntuali (poli di servizi territoriali).

# GENOVA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Area metropolitana genovese e infrastrutture portuali



Val Polcevera: grandi infrastrutture e aree verdi metropolitane



Portofino: eccellenza nelle relazioni tra mare e contesto insediativo



I borghi storici nell'entroterra: una potenzialità da valorizzare

**Franca Balletti e Andrea Pasetti**

**Intervista a Paolo Odone, Presidente Camera di Commercio di Genova**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

La Camera di Commercio di Genova ha partecipato all'elaborazione del Piano strategico della Città metropolitana, ritenendolo un momento importante per determinare gli assi portanti dello sviluppo del territorio genovese nel medio-lungo periodo. Del lungo e assai partecipato processo di preparazione del piano abbiamo apprezzato in particolare l'attenzione data a tutti i soggetti attivi sul territorio, con particolare attenzione alle reti esistenti, alle sinergie fra attori pubblici e attori privati e a quel principio di sussidiarietà secondo il quale l'azione amministrativa deve trovarsi il più possibile vicina alla realtà sociale rappresentata.

In particolare, il nostro sforzo è stato quello di far confluire all'interno del Piano strategico non soltanto il contributo dell'Ente camerale, i cui confini coincidono con quelli della Città Metropolitana, ma anche quelli di soggetti come l'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale – peraltro al centro di un profondo processo di riorganizzazione legato all'entrata in vigore della riforma dei porti – e l'Università di Genova: entrambi soggetti istituzionali importanti che contribuiscono, al fianco dell'Ente camerale, a connotare il territorio genovese, la sua vocazione e la sua attrattività nei confronti dei cittadini, degli studenti e delle imprese italiane e straniere, proiettando le proprie relazioni ampiamente al di fuori del ristretto ambito territoriale

della Città Metropolitana.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Genova?**

Anche le Camere di Commercio, come le Città Metropolitane e le Autorità di Sistema Portuale, sono state al centro di un lungo percorso di riforma e rinnovamento, parte del più generale processo di riforma istituzionale in atto, e oggi sono pronte per partire con una nuova geografia e una nuova missione: le nuove Camere saranno infatti protagoniste della modernizzazione del Paese, principalmente attraverso l'avvio del grande piano di alfabetizzazione digitale che dovrà traghettare le imprese italiane verso l'industria 4.0, ma anche grazie alle nuove funzioni attribuite loro dalla riforma in materia di cultura e turismo, che aprono la strada a nuovi possibili interventi in materia di rigenerazione e rivitalizzazione del territorio.

Da questo punto di vista, la Camera di Commercio di Genova è stata antesignana della riforma, avendo avviato già dai primi anni del 2000 un fruttuoso e stretto rapporto di collaborazione con il Comune di Genova, l'allora Provincia e la Regione Liguria per un piano condiviso di marketing territoriale integrato: il Tavolo di Promozione, avviato allora sostanzialmente per promuovere Genova Capitale Europea della Cultura nel 2004, non ha mai smesso di operare, portando tra i propri frutti il primo accordo in Italia fra un grande Comune e le Associazioni di categoria del turismo per una gestione condivisa delle risorse derivanti dall'Imposta di Soggiorno.

Va poi ricordato l'importantissimo filone di interventi

camerali a supporto delle grandi infrastrutture di collegamento, forse il tema su cui la Camera di Commercio di Genova da sempre si è impegnata di più, dando vita a un'intensa attività di promozione e di stimolo, sulla scia delle strategie comunitarie per la realizzazione dei grandi assi di trasporto fondati sulla scelta privilegiata della ferrovia. Ed io ne sono testimone perché ho partecipato di persona, negli ultimi 15 anni, a centinaia di incontri, sparsi sul territorio comunitario, con l'obiettivo di coagulare intorno ai progetti infrastrutturali più interessanti per la Liguria – a partire dal Corridoio 24, il cosiddetto "ponte tra i due mari" cui Genova riuscirà fra poco ad agganciarsi grazie al Terzo Valico – l'interesse e la partecipazione delle Camere nazionali e comunitarie esistenti lungo il tracciato del corridoio.

***Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:***

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

***Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.***

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

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

***Come la CM di Genova ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?***

A livello europeo i nostri partner naturali sono quelli dell'Euroregione Alpi Mediterraneo, costituita nel 2006, che riunisce cinque Regioni francesi e italiane (Provenza-Alpi-Costa Azzurra, Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta e Rodano-Alpi), unite da un destino comune e da una base geografica coerente, ancorata nel cuore dell'Europa e del massiccio alpino e aperta sul Mediterraneo, con i suoi 17 milioni di abitanti.

La Camera di Genova, in particolare, nel corso degli ultimi anni ha dato vita ad un'intensa attività di scouting delle opportunità esistenti a livello comunitario, sfociata nella partecipazione a numerosi progetti europei: nell'ambito di "Italia-Francia Marittimo", siamo partner dei progetti "Itinera", finalizzato alla creazione di un marchio di qualità per i prodotti eco-turistici e allo sviluppo

e promozione di nuovi itinerari eco-turistici, e "Go Smart Med", che ha l'obiettivo di coordinare i servizi marittimi di connessione tra i porti cosiddetti core (Genova, Livorno e Cagliari) ed i porti comprehensive (Tolone e Bastia) per migliorare la catena logistica intermodale delle merci nei territori transfrontalieri; in ambito "Spazio Alpino" siamo invece partner di "Consenso", che ha lo scopo di creare comunità di servizi per anziani e agganciarci a quella silver economy che appare una delle potenzialità di sviluppo più promettenti per il territorio genovese, tale da trasformare un rischio, quello dell'invecchiamento della popolazione, in opportunità. Il miglioramento delle condizioni di vita, infatti, oggi permette alla popolazione anziana di godere di buone condizioni di salute, di praticare sport non competitivi, di muoversi con frequenza sul territorio alla scoperta di occasioni culturali e di buon vivere: ebbene il territorio dell'area metropolitana genovese offre una varietà infinita di possibilità per questa categoria di persone, a condizione di riuscire ad organizzare meglio l'offerta, anche con il supporto delle nuove tecnologie. L'apertura di itinerari organizzati nelle aree più pregiate potrebbe costituire un volano di sviluppo per le attività agricole e per il recupero abitativo di piccoli, meravigliosi borghi dell'entroterra oggi in abbandono.

Accanto a questi, numerosi altri progetti sono poi in fase di istruttoria, sempre in ambito "Italia-Francia Marittimo" e "Spazio Alpino", e riguardano la valorizzazione del patrimonio culturale, la creazione di una rete di servizi per il coaching e il tutoring delle imprese e la formazione per la creazione e lo sviluppo di imprese creative.

**FRANCA BALLETTI**

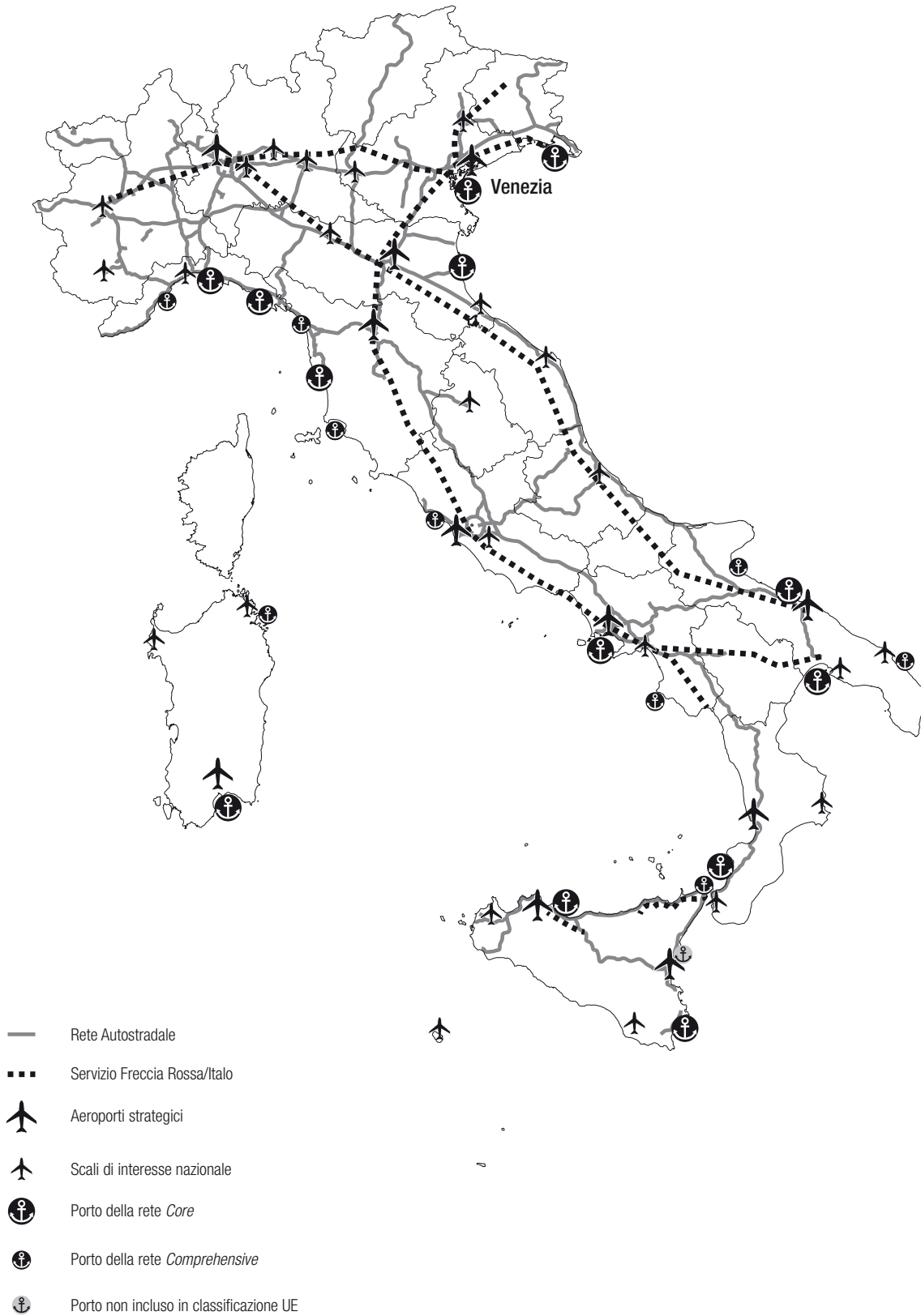
Direttrice INU Liguria

**ANDREA PASETTI**

INU Liguria

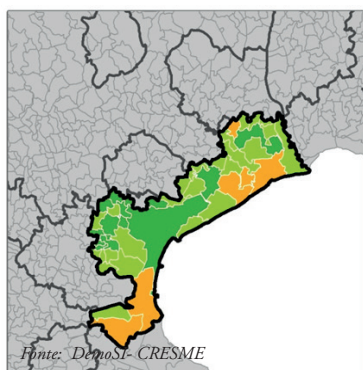


# VENEZIA



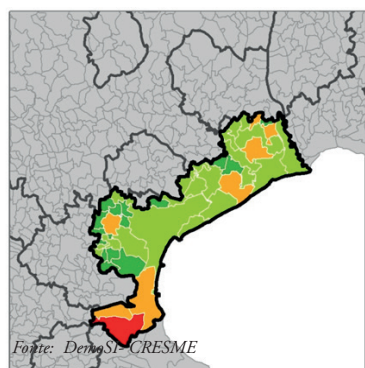
## VENEZIA- DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



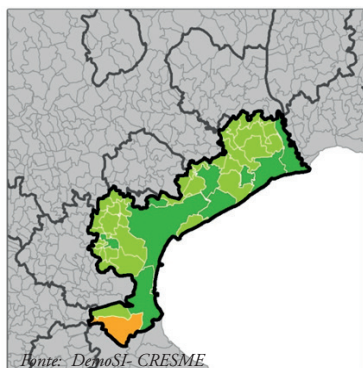
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012/2014		
Venezia	18,87	20.387	2,3%	9,9%	7,0%
centralità economiche	25,49	21.823	1,9%	12,4%	6,6%
periferie alto reddito	9,17	18.840	3,1%	6,6%	6,7%
periferie basso reddito	10,39	16.774	2,8%	6,1%	9,9%
comuni marginali	-	-	-	-	-
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Venezia	855.696	-2,0%	375.602	0,8%	37,5%	20,3%
Attrattivi	184.671	1,2%	75.094	5,5%	30,8%	22,2%
Crescita	545.449	-2,8%	247.594	-0,4%	39,8%	20,1%
Stagnazione	111.383	-2,6%	46.797	1,3%	36,9%	18,4%
Declino	14.193	-10,7%	6.117	-8,0%	44,8%	16,1%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali/ stock occupato 2012/2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Venezia	6,5%	1.520	76,7%	16,5%
dinamico fascia alta	7,4%	2.217	72,5%	20,0%
dinamico residenziale	5,4%	1.371	82,0%	12,1%
stagnante	3,7%	1.188	74,0%	17,9%
recessivo	-	-	-	-
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# La Città Metropolitana di Venezia

FRANCESCO SBETTI

La Città Metropolitana di Venezia presenta un sistema urbano certamente complesso con al centro la città storica lagunare che si contrappone all'aggregato insediativo del Comune della terraferma. La forte infrastrutturazione dell'area ha poi creato sinergie con le Province limitrofe fino a prefigurare un'area metropolitana che include Venezia a Padova e Treviso<sup>1</sup>.

La costruzione della nuova autorità metropolitana costituisce, a maggior ragione per un territorio così articolato, un'irripetibile occasione per ripensare le scale funzionali dei servizi e delle funzioni pubbliche, in un contesto caratterizzato da forti interdipendenze.

In questo quadro il sistema delle reti e del rapporto tra CM e reti infrastrutturali costituisce uno dei nodi più importanti per lo sviluppo competitivo e per lo sviluppo sostenibile del territorio.

## L'armatura infrastrutturale

L'assetto delle principali direttrici infrastrutturali del territorio regionale veneto indica come l'area metropolitana di Venezia sia inserita in un grande sistema di relazioni che supera i confini regionali e nazionali, e dove assumono particolare rilevanza i due corridoi trans europei (Corridoio V Lisbona-Kiev e Corridoio I Berlino-Palermo).

Questo sistema di grandi maglie infrastrutturali dispone di nodi dotati di infrastrutture intermodali di rango internazionale per il transito delle merci: interporti, porti e aeroporti, i cui ruoli vanno considerati in una visione di sistema integrato della intermodalità nel Nord-Est. Si incrociano con queste grandi direttrici e nodi alcune nuove infrastrutture destinate a segnare il territorio e il sistema delle città.

Si tratta della Pedemontana veneta, strada destina-

ta ad alleggerire l'asse centrale e a sostenere i processi economici e territoriali andando ad affermare la "città pedemontana estesa". Il Passante, che consente lo sviluppo di "Mestre nuova città cerniera" del nord est.

Ed infine della rete SFRM che costituisce il collegamento ferroviario del trasporto pubblico locale dell'area metropolitana Venezia – Padova – Treviso. L'assetto territoriale determinato dai nuovi fattori infrastrutturali e insediativi del Veneto si presenta come un sistema a densità decrescente dal centro verso i margini Nord e Sud, dove:

- la dorsale forte centrale, costituita e sostenuta dalle città e dalla rete delle grandi infrastrutture, si attrezza a divenire il sistema destinato a reggere la competizione esterna (nazionale e internazionale) nell'ambito dei servizi superiori della regione;
- le economie industriali diffuse dei distretti si attestano sul progetto della Pedemontana in grado di attuare una deviazione della mobilità pesante verso la periferia del sistema insediativo centro-veneto, oggi saturo di mobilità sull'asse centrale;
- il modello della mobilità, definito dalle relazioni Origine-Destinazione descrive gli spostamenti intercomunali (casa – studio e casa-lavoro), ed esprime graficamente le "linee di desiderio" degli utenti. I comuni del Veneto generano quotidianamente circa 2.200.000 spostamenti per recarsi nel luogo di studio o di lavoro, all'interno di questi i tre capoluoghi di Venezia, Padova e Treviso assorbono da soli il 45% degli spostamenti casa-lavoro e casa-studio in entrata e uscita.

## Il modello insediativo del Veneto

Il quadro infrastrutturale esistente e previsto, insieme allo sviluppo del sistema insediativo e alla conseguente organizzazione delle funzioni di livello regionale, consentono di individuare tre grandi sistemi territoriali metropolitani.

Il primo si sviluppa lungo il Corridoio V e comprende principalmente un ambito che si estende tra le città di Venezia, Padova e Treviso.

Il secondo sistema è rappresentato da Verona, dove confluiscono i corridoi transeuropei e dove si sviluppano importanti nodi infrastrutturali, in particolare l'interporto e l'aeroporto internazionale.

Il terzo sistema è quello della città estesa che si articola lungo l'asse della pedemontana e costituisce il cuore del sistema produttivo del Veneto: ambito che si innerva a partire dai nodi di Vicenza, Treviso e comprende i comuni a nord dei due capoluoghi tra i quali, di fatto storicamente e geograficamente, si è ormai creata una completa continuità urbana, in relazione alla residenzialità, ai servizi e alla produzione.

Ovviamente i confini di queste tre grandi aree non sono immediatamente e univocamente definibili, così come non è possibile immaginare che si

1. OECD, Venice, Italy, OECD Territorial Reviews, Parigi, OECD 2010

tratti di ambiti completamente autonomi e tra loro indipendenti, in quanto sono comunque presenti e riconoscibili alcuni elementi di interazione fisica e funzionale.

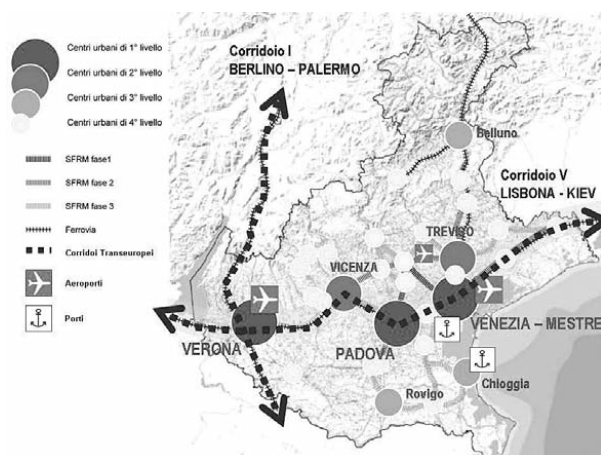
### L'area metropolitana di Venezia: reti e territorio

Le città sono ancora oggi il luogo specifico della compresenza di un'alta concentrazione di funzioni di servizio relative ad un ambito vasto e di un'elevata urbanizzazione. Sono però profondamente mutati gli indicatori e le modalità di lettura e contemporaneamente i parametri che qualificano un insieme in quanto città, mostrando quanto tutto ciò che abbiamo storicamente associato all'idea di città sia sottoposto a profonda riconfigurazione. L'effetto città in spazi che tradizionalmente non sono considerati urbani è un tema che è stato al centro di molte riflessioni avanzate negli scorsi decenni. È un effetto che ha generato categorie e immagini che si sono alternate nella spiegazione del fenomeno urbano allargato: da città-regione a regione urbana, da regione-città a megalopoli, da area metropolitana a città diffusa, solo per richiamarne alcune. Al di là della disputa tra immagini e interpretazioni distinte, quella che sembra definitivamente maturata in questi ultimi decenni è la consapevolezza dell'avvenuta dissociazione tra la città e l'urbanizzazione, dove con il secondo termine non si pensa più solo alla crescita di ciò che intendiamo con il primo - la città - per contiguità fisica; ma anche, e sempre più di frequente, a fenomeni spazialmente discontinui che investono reticoli urbani decentrati e contesti locali del tutto esterni alle principali direttrici di crescita del paese. All'interno dell'area metropolitana di Venezia - Padova - Treviso si possono distinguere ambiti di relazione a densità variabile, determinati, in particolare, dalle dinamiche di sviluppo dei sistemi di trasporto e delle infrastrutture, e dall'organizzazione dell'assetto insediativo e delle relative funzioni. Se consideriamo la rete delle infrastrutture e della mobilità, esistono o sono previsti interventi che rivolti a consolidare e rafforzare la dimensione metropolitana dell'area veneziana.

Tra gli interventi più significativi ricordiamo:

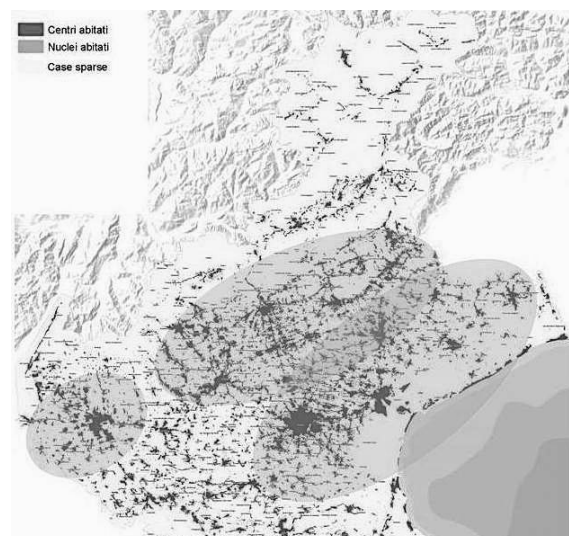
- il sistema aeroportuale: che comprende gli aeroporti di Venezia e Treviso, gestiti dalla società Save spa di Venezia. Attualmente tale società si occupa anche della gestione dell'aeroporto civile di Padova e dell'aeroporto Nicelli del Lido di Venezia;
- il sistema portuale e interportuale: per quanto riguarda le attività portuali, queste si sviluppano principalmente nelle aree di Porto Marghera a Venezia e di Chioggia. Il sistema interportuale fa perno sulle città di Padova e Venezia. L'Interporto di Padova è specializzato in attività di logistica e movimentazione merci su gomma e ferro, mentre nel caso di Venezia l'interporto funziona come piattaforma logistica e intermo-

- dale per le merci che viaggiano via mare;
- il sistema autostradale e ferroviario: si sviluppa lungo il Corridoio V e comprende l'autostrada A4 e la linea ferroviaria AV/AC. Per il sistema autostradale assume grande rilevanza il Passante che oltre a risolvere l'attraversamento di Mestre ha ridisegnato il sistema degli accessi alla rete autostradale della città di Treviso e di alcuni comuni di cintura e dei comuni attraversati dall'A4 localizzati tra le province di Padova e Venezia. Per quanto riguarda l'Alta Velocità, il tratto attualmente in esercizio è quello compreso tra Venezia e Padova.



Polarità urbane e sistema delle grandi infrastrutture (fonte: elaborazione Sistema)

Dal punto di vista della distribuzione insediativa, la geografia dei processi di urbanizzazione delinea il continuum urbano presente nell'area centrale, dove le città di Venezia, Padova e Treviso sono andate definitivamente saldandosi attraverso i rispettivi comuni di prima e seconda cintura, mentre a nord l'area centrale si innesta in un sistema che si distribuisce lungo l'asse pedemontano.



Assetto insediativo (fonte: elaborazione su dati ISTAT)

**Il percorso istituzi-**

## onale e amministrativo in atto

Lo Statuto della Città metropolitana di Venezia è stato approvato con deliberazione della Conferenza metropolitana n. 1 del 20 gennaio 2016 ed è entrato in vigore dopo trenta giorni dalla sua pubblicazione, ovvero il 22 febbraio 2016.

I principali temi trattati dallo statuto sono:

1. La sussidiarietà verticale come principio al fine di assicurare nei confronti del cittadino lo svolgimento delle funzioni a lui più prossime, o tali da garantirne maggior efficienza ed efficacia, attraverso assistenza e collaborazione amministrativa, delega di funzioni, l'avvalimento e decentramento di uffici e personale;
2. la partecipazione dei cittadini in forma associata, dei comuni e degli utenti nell'azione amministrativa, consentendone iniziative e proposte di interesse generale da sottoporre alla Città Metropolitana;
3. il Piano Strategico: strumento fondamentale introdotto dalla Legge, per il quale lo statuto prevede la possibilità della co-progettazione con i Comuni, le università, gli istituti di ricerca, le associazioni di categoria, la Camera di commercio e gli ordini professionali. Caratteristiche fondanti sono:
  - Definizioni di obiettivi settoriali e trasversali per la Città metropolitana agganciati a fonti di finanziamento anche derivanti da programmi finanziati dall'UE;
  - Sviluppo di sinergie, in particolare con Legge speciale per Venezia e con programmazione regionale, per la quale è opportuno definire uno specifico assetto istituzionale derivante dal riordino delle funzioni;
  - Accordi di programma e di partenariato, quali strumenti operativi fondanti per l'attuazione delle linee programmatiche di interesse;
  - Possibilità di approvare singoli progetti, piani e programmi ad integrazione del Piano Strategico, al fine di cogliere opportunità;
4. Piano territoriale generale metropolitano: strumento di programmazione del territorio metropolitano immediatamente vincolante limitatamente a "strutture di comunicazione, reti dei servizi e delle infrastrutture di portata sovracomunale, nonché valenza autorizzatoria dei Piani di Assetto Territoriale dei Comuni compresi nel suo territorio redatti in regime di copianificazione.

Le zone omogenee verranno individuate e riconosciute nei termini posti dall'art.2 dello Statuto che prevede:

*"(...) a. al riconoscimento, quale zona omogenea, degli ambiti territoriali considerati dalla legge regionale 22 giugno 1993, n. 16, e di ogni altro ambito territoriale individuato dai Comuni per l'esercizio associato di loro funzioni e servizi;*  
*b. al riconoscimento di zone omogenee anche sulla base di apposita deliberazione dei Consigli dei Comuni che intendono farvi parte, ove vengano concordemente riconosciute le specificità che*

*ne accomunano il territorio, le funzioni che utilmente potrebbero essere valorizzate, associate o delegate sulla base di tali specificità e le modalità di rappresentanza e relazione richieste presso gli organi della Città metropolitana.*

*5. Il riconoscimento delle zone omogenee avviene comunque sulla base di una delimitazione territoriale avente caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche ed istituzionali tali da farne l'ambito ottimale per l'esercizio sia in forma associata di servizi comunali sia delegato di funzioni metropolitane.*

*6. L'esercizio associato di servizi o delegato di funzioni nell'ambito delle zone omogenee viene incentivato, anche economicamente, mediante forme di integrazione dei servizi metropolitani con quelli dei Comuni ricompresi nelle zone omogenee.*

*7. Il Piano strategico, il Piano territoriale ed il Documento Unico di Programmazione della Città metropolitana sono articolati tenuto conto delle zone omogenee e, nei relativi ambiti, con il loro accordo.*

*8. Gli organismi di coordinamento delle zone omogenee possono formulare proposte agli organi ed esprimere pareri sugli atti della Città metropolitana che le riguardano."*

Per quanto riguarda il PS, Piano Territoriale Metropolitano e il PT di Coordinamento), sono in corso di definizione le linee guida del Piano strategico.

**FRANCESCO SBETTI**  
Direttivo INU Veneto

# VENEZIA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Aeroporto Marco Polo di Venezia



Porto di Venezia



Passante di Mestre

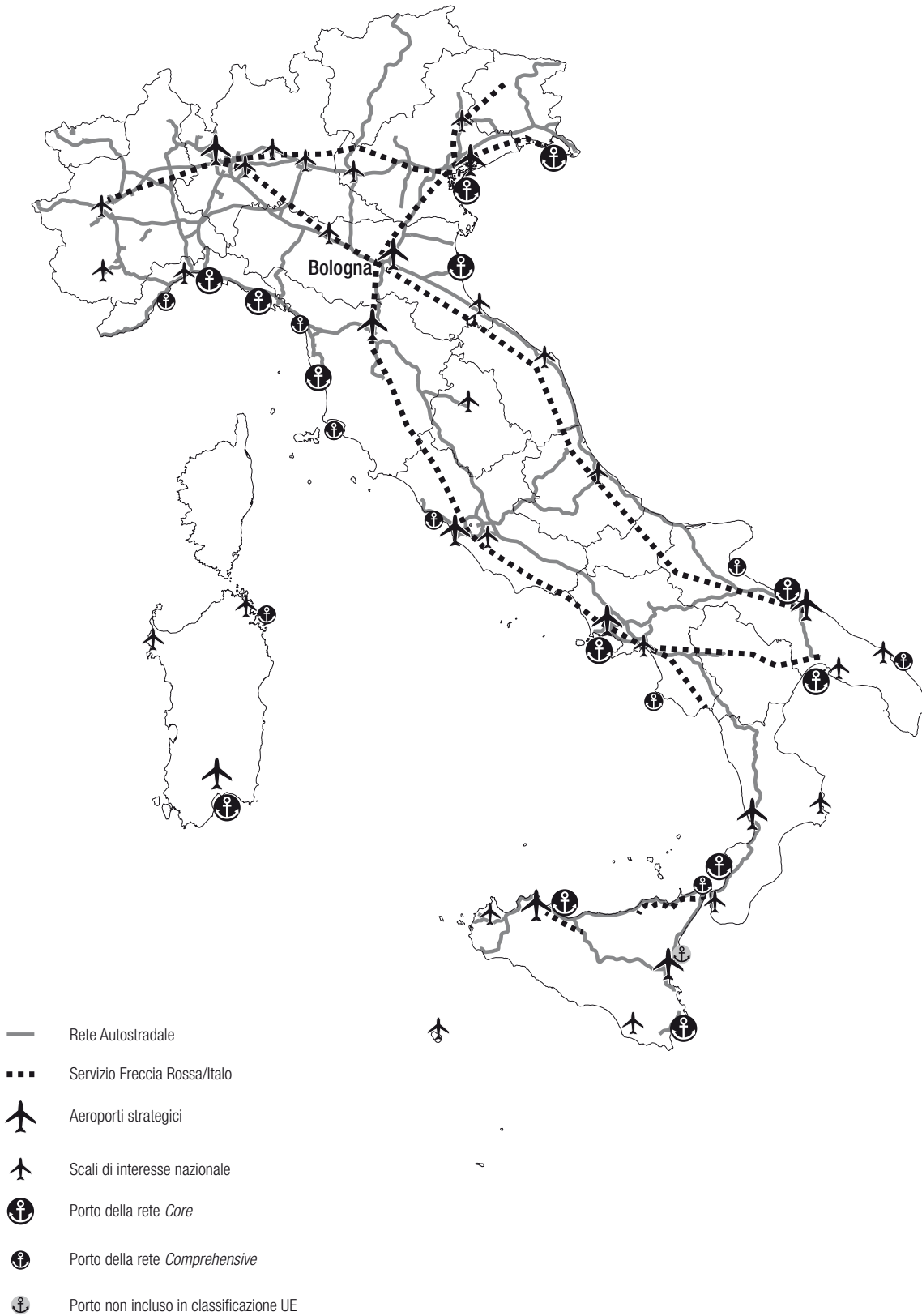


Servizio Ferroviario Regionale Metropolitano - Stazione di Spinea



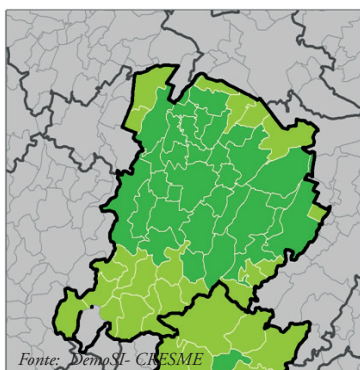


# BOLOGNA



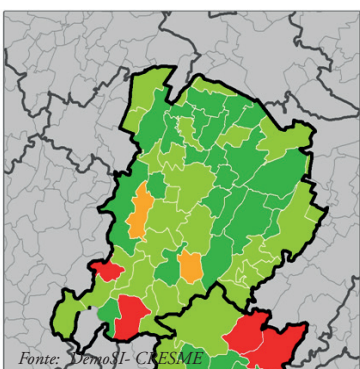
## BOLOGNA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



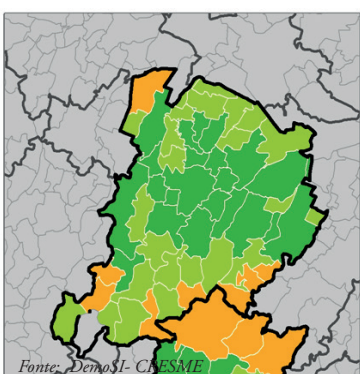
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	Tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012-2014		
Bologna	24,87	23.412	2,4%	15,1%	6,3%
centralità economiche	26,78	23.900	2,3%	16,2%	6,2%
periferiche alto reddito	10,14	19.586	3,1%	6,8%	7,0%
periferiche basso reddito	-	-	-	-	-
comuni marginali	-	-	-	-	-
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Bologna	1.005.831	3,2%	481.726	3,3%	38,9%	20,9%
Attrattivi	307.900	3,6%	136.221	5,5%	36,2%	22,7%
Crescita	678.864	3,2%	336.692	2,5%	40,2%	20,2%
Stagnazione	15.276	-2,7%	6.829	-0,1%	34,7%	20,0%
Declino	3.791	-8,7%	1.984	-6,6%	49,9%	14,5%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali/ stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Bologna	6,4%	1.525	68,8%	22,7%
dinamico fascia alta	6,6%	1.952	67,1%	24,5%
dinamico residenziale	5,9%	1.305	76,8%	14,7%
stagnante	4,9%	1.070	72,7%	17,6%
recessivo	-	-	-	-
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

**INU Emilia Romagna**  
**Intervista a Giorgio Tabellini, Presidente Camera di**  
**Commercio di Bologna**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

Collegare e fare sintesi delle istanze nelle sfide che la nuova realtà metropolitana comporta: questo è stato l'obiettivo della Camera di commercio di Bologna nell'avvio della nuova realtà istituzionale metropolitana. Direzione che abbiamo intrapreso in itinere rispetto alla nostra stessa riforma. Ciò ci ha portato ad avere una visione in evoluzione rispetto ai temi del nuovo ambito metropolitano. Condividere i cambiamenti ed un nuovo ruolo di supporto al territorio è stata una grande opportunità.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione

di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Bologna?**

Portare a compimento gli interessi comuni del sistema imprenditoriale è la nostra vocazione. Noi lavoriamo per lo stimolo e la valorizzazione delle esigenze degli imprenditori, qualsiasi sia il settore nel quale essi operano ed indipendentemente dalla loro dimensione.

Questo significa, fra l'altro, comporre un intreccio coerente nella direzione strategica nella pianificazione infrastrutturale metropolitana. Ad ciò deve necessariamente accompagnarsi un lavoro sulle autorizzazioni, regolamenti, iter decisionali: gli imprenditori chiedono coerenza ed una continua semplificazione ed efficienza che si estenda uniformemente a tutto il territorio. Chi ha fortemente voluto le città metropolitane, e Bologna in questo ne è stata capofila, aveva ben chiaro in mente questo obiettivo di efficienza economica.

*Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:*

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

*Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori. La Ln 56/2014 prefigura una pianificazione strategica, un piano di coordinamento e la pianificazione territoriale.*

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

Come la CM di Bologna ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative (il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?

Integrazione delle competenze e dei servizi che facilitano l'avvio e la crescita delle imprese, dotazione infrastrutturale e valorizzazione del potenziale di attrazione turistica di Bologna metropolitana:

questi sono i temi sui quali ci siamo concentrati in sede di elaborazione del piano strategico e nella sua attuazione. Facendo sempre sintesi fra realtà economiche ed istituzioni pubbliche. Sono tutte linee sulle quali oggi contiamo risultati concreti: pensiamo alle performance dell'Aeroporto, alla nascita di un soggetto unico per la promozione turistica quale Bologna Welcome le cui strategie di azione vengono prese di riferimento da diverse Dmo (Destination Marketing Organization) in fase di realizzazione in Italia. Sul fronte dello stimolo all'imprenditorialità il progetto SAI che ha messo in rete tutti i servizi metropolitani per l'avvio delle imprese e delle start up innovative.

***Le città metropolitane e i loro piani strategici hanno, tra gli obiettivi principali quello della "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" dentro una prospettiva di "sviluppo strategico del territorio metropolitano".***

***Le reti devono essere dunque una componente qualificante e trainante della loro azione strategica per costruire territori sempre più competitivi a scala nazionale e internazionale, ma anche qualificati dal punto di vista ambientale, dell'abitabilità e della coesione sociale.***

***Queste reti d'altronde svolgono un ruolo rilevante nella costruzione e nel consolidamento di altre reti, come quelle dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica.***

***Tuttavia l'attuale dotazione di reti delle città metropolitane esprime condizioni di arretratezza che costituiscono un'anomalia genetica il cui superamento è una priorità nazionale.***

**Come la CM di Bologna si sta misurando nei confronti della sua dotazione infrastrutturale, come si misura in termini di competizione in chiave internazionale e di cooperazione con le altre CM e gli altri territori di riferimento?**

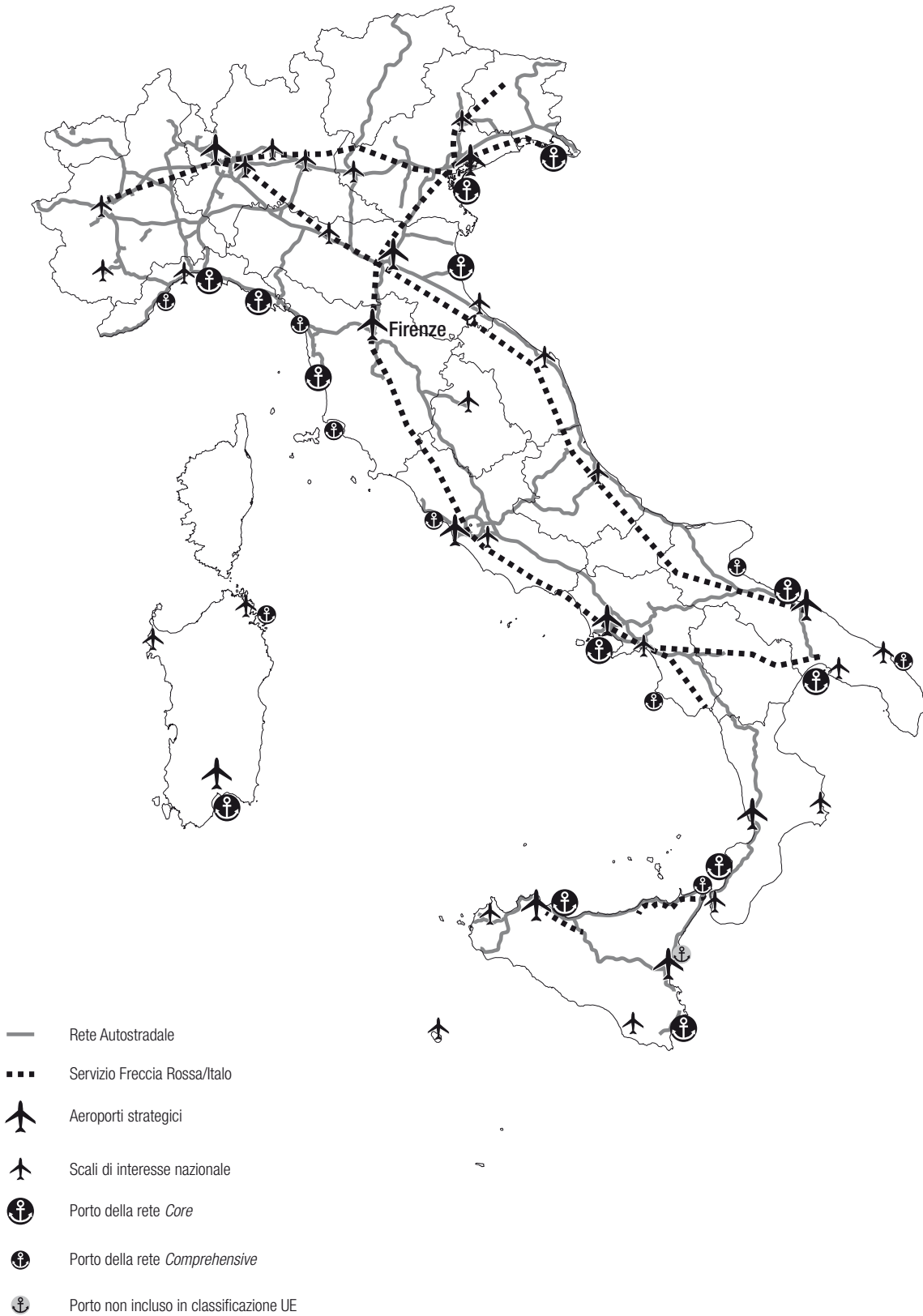
Un dato: Bologna è la prima città metropolitana in Italia per valore delle esportazioni rispetto al numero delle imprese. Primato che è ancora più netto se il riferimento viene fatto solo alle imprese manifatturiere. La visione internazionale è la linfa vitale della capacità competitiva dell'area metropolitana bolognese. La dotazione infrastrutturale deve essere conseguente. E' una consapevolezza che in Camera di commercio ha portato alla pianificazione dello sviluppo dell'Aeroporto Marconi, con la relativa quotazione in Borsa, all'avvio dei lavori del people mover che lo collegherà a breve con la stazione, ma anche ad una nuova visione del centro agroalimentare con la nascita del primo parco agroalimentare del mondo – Fico Eatly World.

La riforma del sistema camerale, e la conseguente riduzione del 50% delle entrate, ha inciso profondamente sulla possibilità di fornire incentivi a livello locale per la stimolare l'innovazione e la dinamicità del sistema imprenditoriale. Nonostante questo siamo riusciti ad incrementare nell'ultimo anno i contributi al sistema economico metropolitano del 30%. Ci siamo concentrati principalmente sulla sviluppo delle competenze digitali, sulla semplificazione dei servizi per l'internazionalizzazione, sulla tutela della cultura brevettuale. Bologna è la prima città in Italia per numero di brevetti in rapporto al numero delle imprese attive, un primato connesso completamente con la necessità di essere competitivi nei mercati più agguerriti del mondo, Germania e Stati Uniti soprattutto, i nostri principali paesi acquirenti.

**INU EMILIA ROMAGNA**

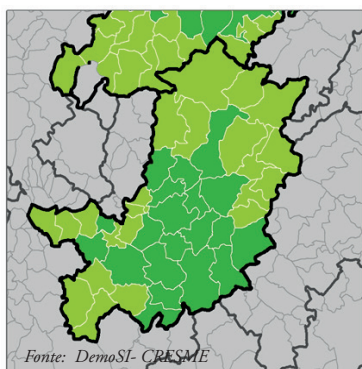
**Come la CM di Bologna può incentivare l'innovazione e la dinamicità del sistema imprenditoriale ?**

# FIRENZE



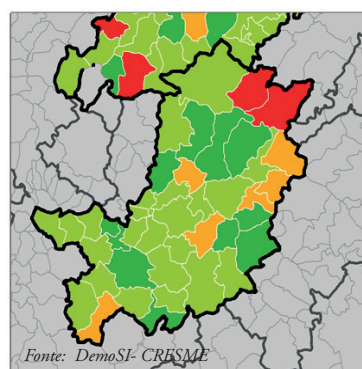
## FIRENZE - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



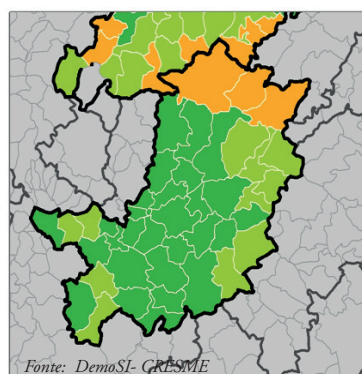
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
Firenze	19,71	21.761	2,0%	13,2%	6,8%
centralità economiche	22,33	22.785	1,8%	15,3%	6,6%
periferie alto reddito	11,88	18.685	2,8%	7,0%	7,4%
periferie basso reddito	-	-	-	-	-
comuni marginali	-	-	-	-	-
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
Firenze	1.013.348	3,5%	451.407	5,2%	40,2%	21,0%
Attrattivi	128.253	0,6%	53.627	4,0%	35,8%	22,3%
Crescita	834.895	4,2%	376.241	5,6%	40,6%	20,9%
Stagnazione	45.907	-0,9%	19.515	1,2%	44,3%	20,6%
Declino	4.293	-1,6%	2.024	-1,3%	52,5%	16,8%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Firenze	5,8%	1.839	73,0%	18,1%
dinamico fascia alta	5,9%	2.057	72,4%	18,6%
dinamico residenziale	5,1%	1.512	78,3%	13,4%
stagnante	5,4%	996	71,0%	19,6%
recessivo	-	0	-	-
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# La Città metropolitana di Firenze

FRANCESCO ALBERTI,  
RAIMONDO INNOCENTI

Terzo in ordine di tempo dopo quelli di Milano e Bologna, il Piano strategico della Città Metropolitana di Firenze è stato approvato dal Consiglio metropolitano il 5 aprile 2017, a distanza di due anni e mezzo dall'entrata in vigore dello Statuto della CM (16.12.2014) e dopo solo diciotto mesi dall'insediamento del Comitato promotore e del Comitato scientifico costituiti allo scopo con la partecipazione dell'Università degli Studi, della Camera di Commercio, della Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze, della Fondazione per la ricerca e l'innovazione e dell'IRPET (l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana). L'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia era già stata interessata da due esperienze di pianificazione strategica rimaste entrambe sulla carta: la prima, nel 2002-2003, guidata dal Comune di Firenze e riferita anche ai Comuni di cintura, la seconda, nel 2004, condotta dal Comune di Prato nel territorio della sua provincia.

La celerità con cui oggi si è adempiuto a questo fondamentale passaggio previsto dalla Legge Delrio (L. 56/2014), nonostante i tagli nei bilanci degli enti locali e i limiti delle risorse economiche e umane a disposizione per la creazione del nuovo soggetto istituzionale, rappresenta indubbiamente un successo politico dell'amministrazione metropolitana guidata dal sindaco Nardella, che ha puntato a dotare la Città di uno strumento "snello", costruito intorno a un numero limitato di principi/slogan, declinabili nell'immediato e in prospettiva attraverso interventi di diverso respiro, aggirando le due grandi limitazioni spazio-temporali imposte dalla normativa nazionale:

- il perimetro della CM, ricalcante quello della vecchia provincia, che nello specifico include i territori appenninici a nord-est del capoluogo e "lascia fuori" gran parte dell'area metropo-

litana propriamente detta tra Firenze, Prato e Pistoia;

- il periodo di validità di tre anni, con la previsione di aggiornamenti annuali, del Piano strategico, palesemente incongruo rispetto ai compiti di "indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel [suo] territorio", assegnati allo strumento dalla stessa legge Delrio.

Nel tentativo di travalicare i confini amministrativi della provincia, lo studio delle dinamiche territoriali sviluppato nella prima parte del Piano si allarga alla lettura di un contesto più ampio, comprendente oltre ai comuni della città metropolitana, quelli che fanno parte dell'"area metropolitana funzionale", strutturata sull'asse che congiunge il capoluogo "con le città di Prato e di Pistoia e definita da forti relazioni materiali e immateriali"<sup>1</sup>. Per la descrizione di questo contesto viene utilizzato il concetto di 'ritmo metropolitano' riferito ad ambiti "dai confini sfumati e sovrapponibili, che presentano delle dinamiche e dei flussi simili": l'Empolese, la piana fiorentina, il Mugello, il Chianti, la montagna appenninica, le colline fiorentine, il Valdarno superiore, la Val d'Elsa e la Val di Pesa, l'area della via Francigena e il Montalbano."<sup>2</sup>

Inoltre, il Piano assume come orizzonte temporale della sua operatività il 2030, andando così a coprire i quindici anni successivi alla creazione della città metropolitana.

La prima fase di elaborazione dello strumento ha seguito due percorsi paralleli: da un lato il lavoro dei gruppi di ricerca dell'Università e dell'IRPET su temi specifici - governance metropolitana; sviluppo economico; inclusione sociale; mobilità; risorse e finanziamenti; smart city - sostenute dalla CM con contributi finalizzati alla copertura di borse e assegni di ricerca.

Dall'altro, vi è stato un percorso di ascolto degli stakeholders locali (categorie economiche, associazioni, opinion leader, esperti, ecc.), finanziato con i fondi della LRT 46/2013 per la partecipazione.

A questa ha fatto seguito una fase di sintesi, a cura del gruppo di lavoro del Dipartimento di Architettura incaricato della ricerca "Una vision per Firenze città metropolitana", volta a integrare e "compensare" gli apporti scientifici settoriali e le indicazioni provenienti dal processo partecipativo in un documento di piano dal carattere unitario.

Il risultato, sintetizzato nella tabella allegata<sup>3</sup>, individua un complesso di strategie, ricondotte a tre "visioni": Accessibilità universale, Opportunità diffuse, Terre del benessere. Le tre visioni strategiche "definiscono la direzione auspicabile

1. Comitato scientifico del piano strategico, Città Metropolitana di Firenze, Rinascimento metropolitano, Piano strategico 2030, Firenze, 2017, p.10.

2. Ibidem, p.10.

3. Ibidem, p. 57.

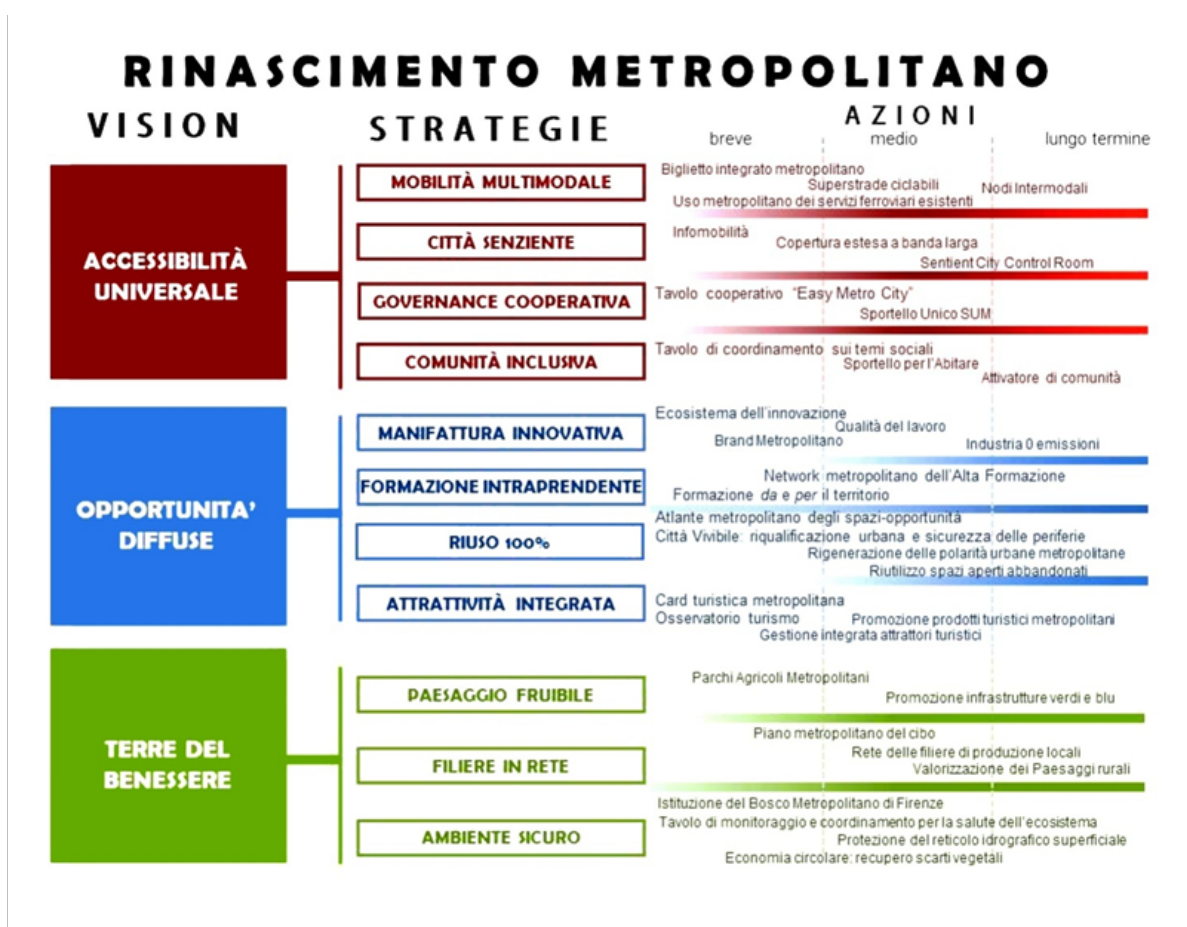
verso cui tendere per perseguire il Rinascimento Metropolitano<sup>4</sup> – l'“obiettivo-bandiera” da cui prende nome l'intero Piano<sup>5</sup>. Ogni strategia è quindi accompagnata dalla descrizione di 2/4 “azioni” (33 in tutto), da mettere in atto nel breve, nel medio o nel lungo periodo. Il monitoraggio delle azioni del piano strategico sarà affidato a una struttura di governance, il Laboratorio per l'Operatività del Piano strategico metropolitano - “espressione delle principali forze economiche, culturali e sociali, pubbliche e private della città metropolitana di Firenze” - che dovrà essere istituito entro un anno dall'approvazione dello strumento. Se proviamo a leggere il piano a partire dalle azioni che sono finalizzate a concretizzare le strategie – fra cui, ad esempio, il biglietto integrato per i mezzi pubblici, il brand, la card turistica e il SUAP metropolitani, l'estensione della banda larga, la messa in rete dei centri di alta formazione, ecc. – emerge come il ruolo ad esso affidato non sia tanto quello di definire un disegno coerente verso cui trarre le trasformazioni materiali e

immateriali della città metropolitana fino al 2030, quanto di costituire uno strumento-contenitore in grado di adattarsi al mutare delle circostanze, accogliendo modifiche e contenuti che saranno definiti con i successivi aggiornamenti. A conferma di ciò, si può sottolineare l'assenza nel Piano di riferimenti diretti ad alcuni dei principali interventi di valenza metropolitana che, durante la sua elaborazione, hanno interessato il confronto tra amministratori, operatori e cittadinanza:

- il progetto di potenziamento dell'aeroporto Amerigo Vespucci con la nuova pista parallela all'autostrada, attualmente bloccato dal TAR e fortemente contestato, oltre che da una parte dell'opinione pubblica, dai Comuni di Sesto Fiorentino e Calenzano;
- il termovalorizzatore di Case Passerini, la cui realizzazione è stata anch'essa sospesa per vizi nell'iter autorizzativo, ma che nell'ambito della riorganizzazione degli impianti a scala regionale ha visto nel frattempo aumentare il suo bacino di utenza a regime dai 12 comuni inizialmente previsti a 68 (39 su 42 appartenenti alla CM, più altri 29);
- la stazione sotterranea dell'AV ferroviaria in costruzione nell'area degli ex Macelli a Firenze, il cui ruolo e collocazione – nonostante lo stato avanzato dei lavori - sono stati recentemente rimessi in discussione sia dall'AD delle

4. Ibidem, p. 14.

5. Giuseppe De Luca, Città Metropolitana di Firenze, in G. De Luca e F.D. Moccia (a cura di), Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive, INU Edizioni, Roma, 2017, p. 234.





- Ferrovie che dal sindaco Nardella;
- l'estensione della rete tramviaria di Firenze su direttrici della CM, che nelle more di una decisione definitiva per l'attraversamento del centro di Firenze (attesa dal 2009), ha visto escludere, nella programmazione dei finanziamenti, i tracciati a est del centro stesso (fino all'ipotesi delineatasi negli ultimi mesi di sostituire il ramo per Bagno a Ripoli con una linea di jumbo-bus).

Trova invece spazio, tra le misure a breve termine riferite alla strategia "Riuso 100%" (visione 2 – "Opportunità diffuse"), il progetto "Città Vivibile: riqualificazione urbana, vivibilità e sicurezza delle periferie", presentato con successo dall'amministrazione metropolitana al bando nazionale del "Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie". Il progetto, che comprendente 50 interventi distribuiti su tutti i comuni della CM, per lo più incentrati sulla riqualificazione degli edifici scolastici, ha ottenuto nel dicembre 2016 un finanziamento di ca. 40 milioni di euro, collocandosi ai primi posti della graduatoria nazionale e al secondo, dopo Bari, in ordine di priorità, tra i progetti presentati da città metropolitane.

**FRANCESCO ALBERTI**

Presidente INU Toscana

**RAIMONDO INNOCENTI**

INU Toscana

# FIRENZE...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



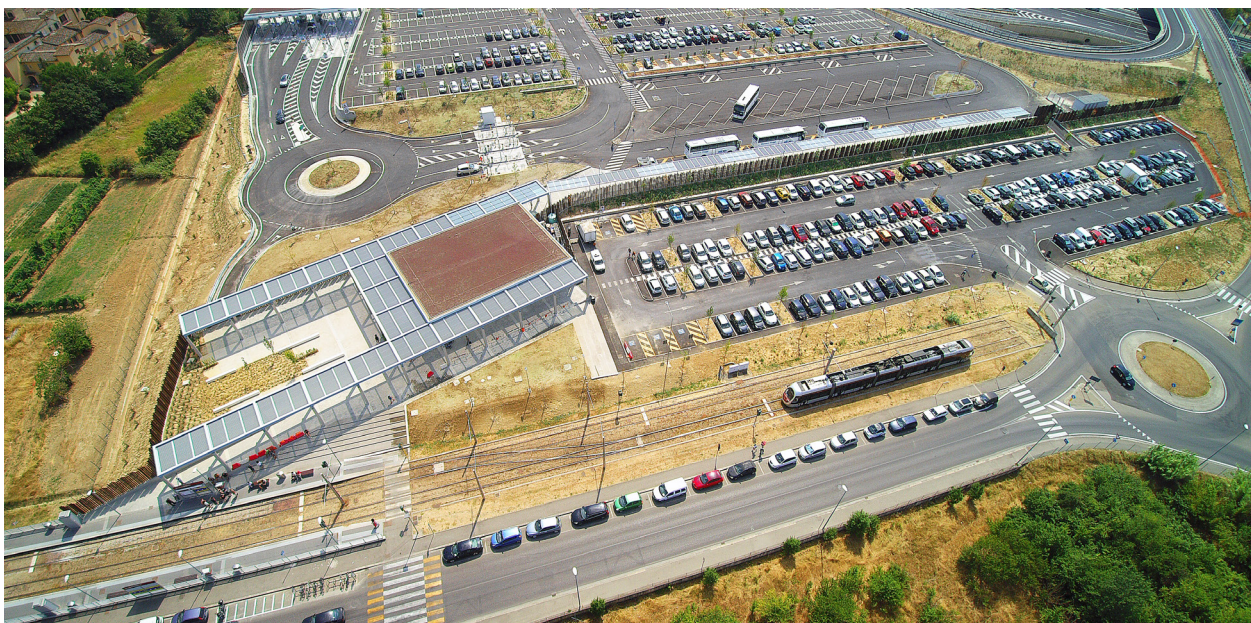
Il cantiere della stazione AV "Belfiore" nell'area degli ex Macelli a Firenze (foto Annalisa Pecoriello)



L'innesto, inaugurato nel maggio 2017, tra l'A1, il raccordo autostradale Firenze-Siena e il nuovo bypass del Galluzzo in Comune di Impruneta (foto Lorenzo Pagnini)



Il capolinea della linea 3 della tramvia presso il policlinico di Careggi a Firenze in via di completamento (foto Lorenzo Pagnini)



Il nuovo parcheggio scambiatore, servito dalla tramvia e direttamente accessibile dall'autostrada, realizzato in eredità Villa Costanza in Comune di Scandicci (foto Lorenzo Pagnini)

## INU Toscana

### Intervista a Leonardo Bassilichi, Presidente della Camera di Commercio di Firenze

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90); tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

Camera di Commercio di Firenze ha subito aderito al protocollo d'intesa per costituire il Comitato Promotore del Piano Strategico Metropolitano. Insieme a noi e Città Metropolitana, sono presenti anche la Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze e l'Università degli Studi di Firenze. In questo contesto Camera di Commercio di Firenze ha contribuito ai tavoli di lavoro sui temi centrali sviluppati nel Piano. Il *focus group* sulla semplificazione, ad esempio, ha condiviso l'esperienza positiva dei SUAP delle camere di commercio italiane grazie alla piattaforma *Impresa in un giorno*. La giunta della Camera di Commercio di Firenze ha poi spinto perché il Piano recepisce nell'ambito del SUAP metropolitano anche questa esperienza, che proprio in questi giorni sta dando i primi frutti nel comune metropolitano di Empoli. Nel *focus group* sul turismo, viste le nuove competenze camerale su questo settore, siamo stati da stimolo sulle azioni promozionali seguendo i principi della delocalizzazione e stagionalizzazione dei flussi turistici. Infine, abbiamo partecipato al processo partecipativo stimolando il confronto con tutti gli stakeholder del territorio e in particolare con le associazioni di categoria per arrivare all'approvazione finale del Piano Strategico 2030 della Città Metropolitana di Firenze tenendo conto anche delle esigenze delle imprese.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Firenze?**

Le camere di commercio, che in molte parti d'Italia stanno accorponendosi superando la vecchia divisione provinciale, sono sicuramente in grado di raccogliere le esigenze delle imprese del territorio e coordinare azioni di area sovra comunale su tematiche trasversali non solo in campo promozionale ma anche in quelli dell'innovazione e della tecnologia digitale e nel supporto all'alternanza scuola-lavoro. Particolarmente importante sul piano pratico, sarà spingere per la semplificazione amministrativa e il dialogo tra le banche dati di enti diversi. Elemento cardine di questa strategia diventerà la realizzazione di una specifica piattaforma nazionale CRM che potrà alimentare non solo il dialogo univoco della PA verso l'impresa ma anche quello bottom-up dall'impresa alla PA. In questo modo, sarà possibile avere in tempo reale un monitoraggio delle esigenze che provengono dal territorio metropolitano. Queste esigenze dovranno essere condivise fra tutti gli enti. Le camere di commercio potrebbero, dunque, diventare l'avamposto di ascolto di tutta la pubblica amministrazione per le imprese. Su questa linea, a Firenze è già operativo da un paio d'anni OCP, One Contact Point, un team di lavoro condiviso con gli enti territoriali a disposizione delle grandi imprese per superare quei problemi burocratici-amministrativi che incontrano nella loro attività.

*Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:*

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

*Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.*

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

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

**Come la CM di Firenze ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative (il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?**

La competitività sul territorio passa da migliori infrastrutture fisiche e tecnologiche e digitali. Insieme agli enti territoriali abbiamo individuato due possibili volani per l'intera economia metropolitana: la fiera e l'aeroporto. Nel primo caso stiamo varando un investimento da circa 50 milioni di euro, derivanti dalla vendita di un nostro immobile, per rendere competitiva sul piano congressuale e fieristico la Fortezza da Basso, unica struttura in pieno centro nel panorama internazionale che ospita questo genere di attività. Siamo anche parte attiva del processo di ammodernamento dell'aeroporto Amerigo Vespucci, che nel giro di alcuni anni dovrà essere dotato di una nuova aerostazione e di una nuova pista che renda Firenze collegabile direttamente con velivoli più moderni e capienti con l'Europa dell'Est, il nord Africa e il Medio Oriente. Sul fronte tecnologico seguiamo i passi avanti del governo sul fronte della dotazione di una rete più veloce, cercando di stimolare il raggiungimento di distretti produttivi significativi. Si tratta di reti indispensabili per il processo di digitalizzazione che stiamo portando avanti sia per i nostri servizi, sia come diffusione culturale nelle piccole e medie imprese. Infine, un capitolo a parte merita il tentativo di accelerare i tempi della giustizia attraverso un costante lavoro con il tribunale di Firenze e il potenziamento di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, come l'arbitrato e la mediazione, anche internazionale.

*Le città metropolitane e i loro piani strategici hanno, tra gli obiettivi principali quello della "promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione" dentro una prospettiva di "sviluppo strategico del territorio metropolitano".*

*Le reti devono essere dunque una componente qualificante e trainante della loro azione strategica per costruire territori sempre più competitivi a scala nazionale e internazionale, ma anche qualificati dal punto di vista ambientale, dell'abitabilità e della coesione sociale.*

*Queste reti d'altronde svolgono un ruolo rilevante nella costruzione e nel consolidamento di altre reti, come quelle dei nodi intermodali e logistici, delle grandi e piccole centralità, degli attrattori storici, culturali e ambientali, dei cluster dell'innovazione scientifica e tecnologica.*

*Tuttavia l'attuale dotazione di reti delle città metropolitane esprime condizioni di arretratezza che costituiscono un'anomalia genetica il cui superamento è una priorità nazionale.*

**Come la CM di Firenze si sta misurando nei confronti della sua dotazione infrastrutturale, come si misura in termini di competizione in chiave internazionale e di cooperazione con le altre CM e gli altri territori di riferimento?**

Due temi presenti nel Piano Strategico assumono in questo senso un particolare rilievo: da un lato la visione "Accessibilità universale" che include le strategie legate alle infrastrutture di trasporto, quale il potenziamento dell'aeroporto che è da sempre una esigenza molto sentita dalle imprese e da coloro che operano nell'organizzazione di eventi internazionali. Dall'altra la governance cooperativa che include la strategia legata alla semplificazione quale fattore chiave di competitività. Tra le azioni previste anche lo sportello unico metropolitano, per il quale potrebbe essere presa ad esempio l'esperienza della piattaforma camerale che è in grado di alimentare il fascicolo elettronico d'impresa e pertanto di sostenere una semplificazione amministrativa tra enti e soggetti interessati.

Un altro tema è espresso nella Visione 2 della Strategia "Attrattività integrata", tenuto conto del ruolo strategico che per il nostro territorio assume la tematica del turismo, motore non solo di sviluppo economico ma anche cassa di risonanza nel mondo della nostra cultura. Da sempre la Camera ha sostenuto azioni a sostegno delle attività turistiche ed alla promozione dei prodotti tipici di qualità. Nell'ultimo anno si è creato un tavolo di lavoro per condividere e programmare le azioni di questo settore in un confronto con i soggetti istituzionali del territorio e alcune rappresentanze del mondo imprenditoriale.

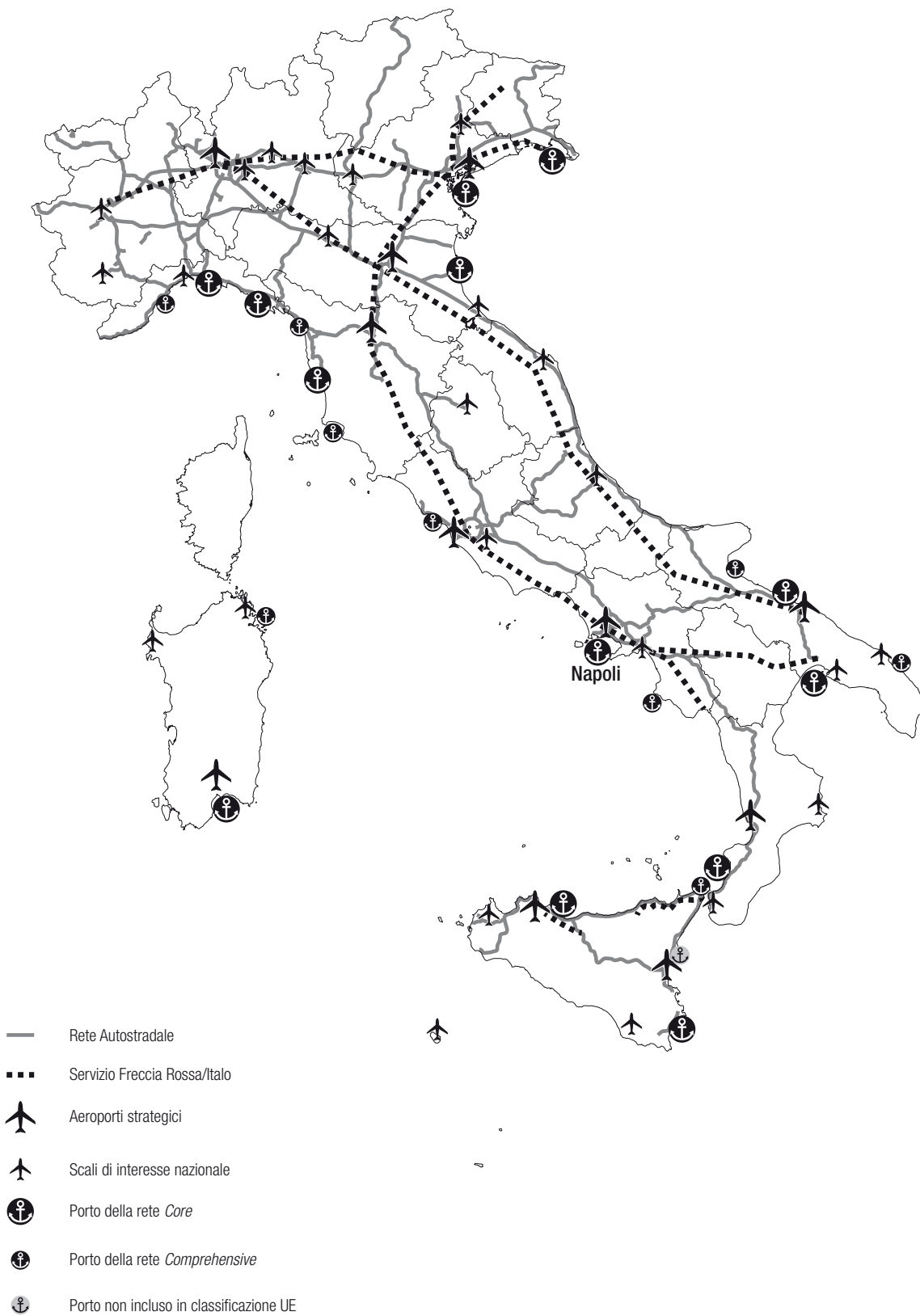
Un primo risultato ha riguardato azioni a favore della destagionalizzazione e delocalizzazione dei flussi turistici, stanziando apposite risorse per quei soggetti che organizzeranno eventi in periodi di

bassa stagione o fuori dal centro di Firenze.

E ancora: Visione 2 Strategia "Manifattura innovativa" un forte impegno sarà profuso per il sostegno all'innovazione dell'industria e del tessuto imprenditoriale nell'ottica degli obiettivi dell'industria 4.0, attraverso la costituzione del punto d'impresa digitale (Pid), mettendo a disposizione delle imprese saperi e strumenti in grado di migliorare il loro posizionamento nel mondo economico innovativo e cogliere nuove opportunità.

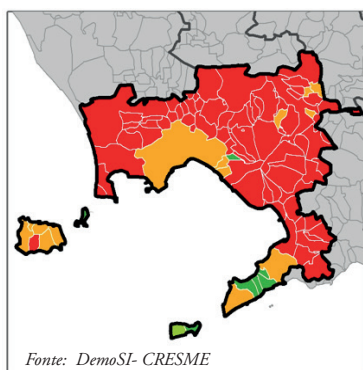
**INU TOSCANA**

# NAPOLI



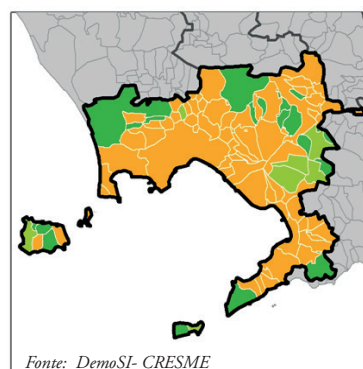
## NAPOLI - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



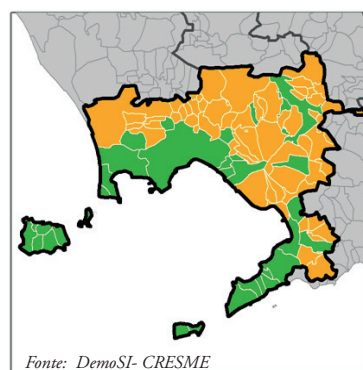
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
<b>Napoli</b>	9,16	17.596	1,1%	9,4%	26,2%
centrality economiche	13,78	20.302	1,3%	12,5%	11,2%
periferiche alto reddito	6,70	18.785	2,1%	8,5%	7,0%
periferiche basso reddito	14,01	20.176	1,0%	12,2%	26,0%
comuni marginali	5,88	15.675	1,1%	7,4%	27,1%
<b>Italia</b>	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
<b>Aree Metropolitane</b>	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
<b>Napoli</b>	3.113.898	-2,8%	1.109.942	5,2%	24,9%	24,0%
Attrattivi	340.024	4,2%	117.982	14,2%	19,7%	26,5%
Crescita	126.735	11,3%	45.805	22,0%	19,8%	23,6%
Stagnazione	2.647.139	-4,4%	946.155	3,3%	25,9%	23,7%
Declino	0	-	0	-	-	-
<b>Italia</b>	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
<b>Aree Metropolitane</b>	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
<b>Napoli</b>	3,9%	1.638	56,6%	31,4%
dinamico fascia alta	4,3%	2.575	56,0%	32,9%
dinamico residenziale	-	-	-	-
stagnante	3,5%	1.115	57,6%	29,3%
recessivo	-	0	-	-
<b>Italia</b>	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
<b>Aree Metropolitane</b>	5,8%	1.146	68,8%	21,2%



# La Città Metropolitana di Napoli

FRANCESCO DOMENICO MOCCIA,  
ALESSANDRO SGOBBO

## Introduzione

L'istituzione della Città Metropolitana di Napoli, terza in ordine dimensionale ma prima per densità abitativa, è stata sin dall'inizio accompagnata da turbolenze politico amministrative che si sono riverberate sia sul dibattito circa la dimensione territoriale sia sull'organizzazione e gestione del neonato Ente.

Alle difficoltà che hanno caratterizzato la fase costituente nelle altre realtà si sono qui sommate le vicende giudiziarie del Primo Cittadino di Napoli, poco incline, nel periodo di incertezza che ne è scaturito, a rischiare una delegittimazione nella nuova funzione di Sindaco metropolitano.

Il dibattito locale si è principalmente incentrato sulle relazioni tra capoluogo e provincia che, nel caso napoletano, hanno enfatizzato l'insoddisfazione che il mondo intellettuale ha manifestato nei confronti della Legge Delrio. Ciò, in particolare, laddove ha lapidariamente liquidato la questione dei limiti territoriali alla coincidenza con i confini amministrativi provinciali, superando così, in pochi righe di norma, l'innumerabile quantità di studi e congetture che, sull'argomento, avevano conseguito la Legge 142/1990 (De Lucia, 2014, Moccia 2013).

La città di Napoli giunge all'appuntamento metropolitano dopo un ventennio di declino, demografico ed economico-sociale, spesso proprio a vantaggio della sua stessa provincia che, dopo aver subito il ruolo di spazio dormitorio ha cominciato ad accogliere manifatture e altre attività produttive, a dotarsi di un sistema di attrezzature ed infrastrutture in grado di limitarne la dipendenza dal capoluogo. Sicché degli oltre 3.100.000 cittadini metropolitani, meno di un terzo è napoletano; su un reddito prodotto di circa 25.000 M€. meno di nove competono al capoluogo; rispetto ad un sal-

do demografico complessivo positivo, con tasso di circa il 2%, Napoli perde quasi il 3% della propria popolazione ogni anno.

Questa condizione ha enfatizzato le aspirazioni di autonomia e protagonismo degli amministratori della provincia che, rispetto al distacco dell'elettorato locale, probabilmente originatosi nel sistema della rappresentatività di secondo livello imposto dalla Legge, poco si sono dimostrati disponibili a sottostare ad un ruolo ancillare (Moccia 2005).

## Lo Statuto

La conflittualità della condizione locale è emersa nelle lungaggini che hanno accompagnato l'approvazione dello Statuto, cui si è pervenuti l'11 giugno 2015, a pochi giorni dalla scadenza che ne avrebbe decretato il commissariamento. Eppure, nonostante le difficoltà nell'impegno all'elaborazione e al coinvolgimento di una vasta cerchia di soggetti, lo Statuto della Città Metropolitana offre spunti di assoluta originalità ed interesse e, soprattutto, pone al centro dell'azione dell'Ente il ruolo della pianificazione territoriale e della programmazione strategica.

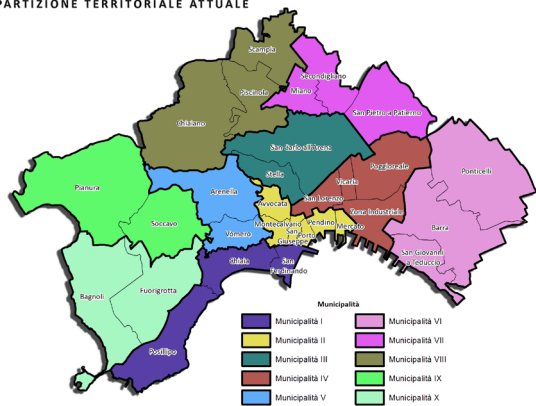
L'Ente che ne risulta è forte, tutt'altro che subordinato ai veti dei comuni che ne fanno parte rispetto ai quali si ritaglia non solo ruoli di guida e coordinamento ma anche direttamente operativi su molte funzioni, basando questa missione sul riconoscimento di una comunità metropolitana il cui profilo è disegnato da una cultura con forti tratti peculiari e nella quale si identificano le popolazioni dell'area metropolitana.

Traspare in questo il dualismo interpretativo circa ruolo ed assetto del nuovo Ente: territoriale o funzionale? Certo l'assegnazione di un confine spaziale rigidamente definito ne esalta i caratteri di territorialità in questo senso ricalcando il ruolo che un tempo fu della Provincia. Eppure i compiti assegnati, nonostante alcuni tentativi di relegarne l'originalità ad un mero esercizio lessicale<sup>1</sup>, sono tutt'altro che limitati alla sfera del coordinamento e, abbracciando temi che tipicamente competono ad Enti di Scopo, richiede una flessibilità dimensionale in grado di adattarne il bacino di influenza all'effettiva area coinvolta. Lo Statuto cerca di superare la rigida contrapposizione tra le due posizioni, riconoscendo alla pianificazione e, in generale, all'azione della Città Metropolitana, la possibilità di espandersi al di là dei confini provinciali seppur, nelle more di complesse azioni riorganizzative, nelle forme di accordi bilaterali.

Anche nella gestione interna con i Comuni componenti il documento pare propendere per un assetto di complementarità funzionale piuttosto che per un'organizzazione di tipo gerarchico. Ciò trova

1. Laddove il Piano Territoriale Generale si riduce al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale e quello strategico ad un atto di programmazione di natura eminentemente economico-amministrativa.

RIPARTIZIONE TERRITORIALE ATTUALE



RIPARTIZIONE TERRITORIALE PROPOSTA

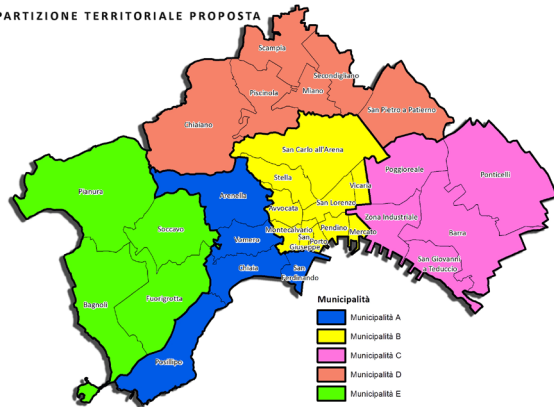


Figura 1: Attuale ripartizione amministrativa del Comune di Napoli

Figura 2: Proposta di ripartizione in aree omogenee del Comune di Napoli (Moccia Arena 2015)

piena espressione nella descrizione della componente operativa del Piano Territoriale che, non solo è formalmente e nei fatti in diretta correlazione con il piano strategico con cui condivide contenuti ed orizzonte temporale, ma prevede lo sviluppo di progetti cogenti per i territori comunali sia in termini di conformazione della proprietà che di indirizzo all'azione amministrativa.

E', infatti, nei compiti di programmazione e pianificazione che lo Statuto cerca di superare quello che viene spesso indicato come un limite della cultura politica italiana (Moccia, Sgobbo, 2016b) che separa il momento pianificatorio da quello attuativo e gestionale e li distribuisce tra enti diversi in un'ottica di "stato organo unitario" non più esistente dopo il riconoscimento della pluralità di interessi pubblici legittimi ciascuno dei quali viene tutelato da una diversa agenzia o ente pubblico con l'implicazione di rapporti interistituzionali dialettici se non conflittuali, sempre soggetti a contrasti per la difesa dell'autonomia ed identità dei diversi protagonisti. Al contrario, l'efficacia della pianificazione vorrebbe che l'intero processo che va dalla fase ideativa di individuazione dei problemi e delle sue soluzioni fino a quella implementativa includendo il monitoraggio delle effettive realizzazioni attuate sia incluso in una sola organizzazione, dotata dei

sufficienti poteri e risorse, nella quale operare il controllo di ogni successiva fase ed ottenere anche un processo di apprendimento utile a migliorare progressivamente l'efficacia dell'azione pubblica con la reiterazione ed aggiustamento delle politiche.

Una tale efficienza operativa, tuttavia, qualora estesa ad ogni campo della pianificazione, esproprierebbe i comuni dai compiti urbanistici di loro competenza e, perciò, si rende necessario delimitare i settori nei quali si può legittimamente esercitare l'intervento della città metropolitana, connotandoli come materie di interesse comune e di scala appropriata. La partecipazione a questa scelta avviene nel consiglio e negli organi deliberativi dove trovano rappresentanza le diverse comunità.

La massima espressione di questa rappresentanza sarebbe ottenuta con l'elezione diretta del sindaco, subordinata all'articolazione del territorio metropolitano, incluso quello del capoluogo in zone omogenee, di cui si è incominciata ad avanzare qualche proposta, tenendo conto di sedimentati rapporti di cooperazione risalenti fino ai Patti Territoriali degli anni '90 ma che trovano maggiore resistenza nell'articolazione di Napoli in municipi (Moccia, Arena, 2015).

Nell'elaborazione dello statuto è apparso immediatamente l'importanza della pianificazione fino al punto da connotare la stessa natura prevalente della città metropolitana all'interno del sistema multilivello di governo locale. Stante un livello regionale con una missione legislativa ed uno comunale con la prevalenza della gestione alla maggiore prossimità con il cittadino, il nuovo ente focalizza la sua missione sullo sviluppo, nell'attuale contesto competitivo. Sotto questa luce, si comprende la logica delle funzioni attribuite dal legislatore non solo per il rimarcare i compiti di pianificazione territoriali generali, nell'aggiungerci quelli della pianificazione strategica, mai prima comparsi nella legislazione, e quindi, per la prima volta, legittimati a strumenti cogenti ma anche per le altre materie di cui non è difficile rintracciare lo stretto legame con la pianificazione in rapporto alle funzioni che caratterizzano un'area metropolitana come la sua connettività interna, secondo l'art. n. 2 la L. 7 aprile 2014.

Un modo coerente per seguire questa linea è quello di selezionare quali sono le funzioni metropolitane da incorporare integralmente all'interno del nuovo ente. Evidentemente questo approccio non è stato quello seguito in tutto il paese e fa i conti con la diffidenza centralizzatrice che gli si può facilmente attribuire specialmente in un passaggio di riforma istituzionale nel quale gli enti esistenti temono sottrazioni di potere da parte della nuova creazione. Una volta che le funzioni della città metropolitana sono uguali a quelle dei comuni e si vuole superare il coordinamento, come già esercitato dalle Province, si determina una trappola autoritaria perché quanto più l'azione della città metro-

politana pretende di essere efficace tanto più deve rivelarsi autoritaria o perlomeno condizionante l'autonomia comunale. Questa semplice meccanica del potere viene oscurata dalla retorica partecipazionista secondo la quale esiste sempre la possibilità di convinzione di tutti i partecipanti in un processo deliberativo o che comunque questa via sia preferibile per attuare principi di democrazia. Se ne traggono anche conseguenze di efficacia dell'azione pubblica perché l'adesione alle scelte faciliterebbe la serie di decisioni del procedimento amministrativo e la speditezza dell'implementazione. La solidità di queste affermazioni si alimenta dell'apertura del dibattito pubblico dei nostri giorni grazie alle tecnologie di comunicazione e della moltiplicazione dei soggetti nell'arena politica. La questione presenta un risvolto costituzionale, tra quelle che si affrontano nel preambolo dello statuto, come definizione dell'ente. Una soluzione ha carattere federativo, riferendo la città metropolitana ad una alleanza di comunità; un'altra ritiene che si possa riferire ad una comunità metropolitana in sé, la quale condivide una identità insieme a funzioni e comportamenti<sup>2</sup>.

## La Pianificazione Territoriale

Dal Ptcp al Piano Territoriale

Nodo centrale della questione metropolitana la Pianificazione territoriale ha ripreso nel nuovo Ente il percorso travagliato che ha accompagnato l'esperienza del Ptcp.

Ciò a maggior ragione laddove la Regione, indifferente alla nascita ed esistenza di un soggetto che, nei fatti, sia per ragioni dimensionali che economico-sociali, ne contesta autorità e supremazia<sup>3</sup>, non ha neanche pensato di innovare di conseguenza la propria legislazione urbanistica. Di conseguenza oggi Napoli dovrebbe approvare un Piano privo di legittimità legislativa, previsto dai principi generali imposti a livello nazionale ma sconosciuto in quelle implicazioni operative e regolamentari che la Costituzione attribuisce alle regioni.

La Provincia di Napoli ha pronto, sin dal 2008, un Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale sostanzialmente completo in ogni parte. L'avvicen-

2. La comunità costituita dalle popolazioni insediate intorno al golfo di Napoli e alle sue isole, lungo le pianure, i monti ed i vulcani circostanti, unita da storici legami territoriali, economici, sociali e culturali, è ordinata istituzionalmente nella Città Metropolitana di Napoli.

Questa "Nuova Città", nella consapevolezza di essere un'area strategica per il Mezzogiorno e per l'intera Italia, persegue – con il concorso attivo dei suoi cittadini e dei Comuni che la compongono – l'obiettivo di una rinnovata crescita economica e civile.

Tale crescita è la premessa indispensabile per valorizzare compiutamente le straordinarie attrattive di cui essa dispone, per rafforzarne i legami comunitari, per collaborare e per competere, forte della propria inconfondibile identità, con le altre aree territoriali del Mediterraneo, dell'Europa e del mondo. Preambolo dello Statuto della Città Metropolitana di Napoli.

3. La Città Metropolitana di Napoli comprende oltre 2/3 della popolazione regionale e del Reddito prodotto

damento politico nell'amministrazione provinciale e l'ostruzionismo dei Comuni, timorosi di perdere parte della propria autorità, ne hanno fermato l'iter di approvazione finché, nel 2013 a seguito della copianificazione con la Regione, si è ripreso il procedimento che ha portato ad una adozione imperfetta per l'assenza del necessario coinvolgimento dei comuni.

Nonostante queste difficoltà la consapevolezza del fenomeno metropolitano si avverte fin dal periodo tra le due guerre, a seguito del processo d'industrializzazione favorito dalla legge Nitti per lo sviluppo di Napoli.

Così, dopo l'esperienza del piano di Piccinato (1939), in cui per la prima volta si sottolinea l'esigenza di correlare lo sviluppo urbanistico della città al suo hinterland (Belfiore, Gravagnuolo, 1994), la Commissione di esperti incaricata di redigere il nuovo piano regolatore della città, sviluppa uno schema di assetto intercomunale, quale risposta alle esigenze di residenzialità. Ipotizzando la creazione di agglomerati satellite<sup>4</sup> in tutto o in parte esterni al territorio cittadino si produce il primo elaborato ufficiale che, sebbene non definitivamente approvato, abbia individuato in termini spaziali, funzionali ed infrastrutturali, il territorio metropolitano (De Lucia, Jannello, 1976) ed apre la strada all'affermarsi, nella cultura urbanistica napoletana, di un nuovo orizzonte della città.

Le azioni conseguenti il terremoto del '80 oltre che concentrarsi sulle esigenze della ricostruzione, puntano su sviluppo sociale, qualità della vita e servizi, per dotare le aree colpite, le più deboli del Paese, di ciò che attendono da più di un secolo (Corsi, 1991; Calfati, Mazzoni, 2015). Nel capoluogo il terremoto interviene in un momento di vivace dibattito sull'assetto urbanistico conseguente il Prg del 1972 e mentre ci si apprestava a dare attuazione ad un intenso programma di riqualificazione delle periferie degradate. In questo senso, come osservato da diversi autori (Benevolo, 1982), il terremoto si configura come un acceleratore dei processi in atto, rendendo indifferibile l'esigenza di affrontare una lunga serie di domande insoddisfatte che coinvolgono il tessuto sociale, economico ed edilizio coinvolgendo sia gli edifici privati che il sistema delle attrezzature ed infrastrutture pubbliche. Pertanto gli indirizzi della Legge 219/81 non si limitano alla sola ricostruzione e riparazione delle abitazioni danneggiate ma si prendono anche il carico di ridurre l'annoso deficit abitativo e di servizi. Di fronte ad un'esigenza di almeno 20.000 alloggi per le sole necessità di Napoli, il Piano per le Periferie<sup>5</sup> diventa lo strumento più avanzato a

4. Cuma-Monteruscello, Agnano-Pianura, Casoria-Casavatore, Cercola-San Sebastiano-San Giorgio.

5. Adottato nell'aprile del 1980, pochi mesi prima del sisma, il Piano per le Periferie costituisce uno strumento coordinato di piani di recupero e di edilizia economica e popolare il cui obiettivo è nel conferimento ai nuclei storici periferici, nel tempo inglobati dal capoluogo, di qualità funzionali e morfologiche di livello urbano

disposizione su cui innestare il Programma Straordinario di Edilizia Residenziale (PSER). Tuttavia il Programma è anche l'occasione per una proiezione metropolitana e, sin da subito viene prevista la possibilità di estendere gli interventi anche all'hinterland. Ciò, tuttavia, suscitò numerose polemiche: il trasferimento delle famiglie più povere dalle aree centrali venne interpretato quale allontanamento di un gruppo sociale "scomodo" finalizzato alla restaurazione borghese del centro cittadino (Mieli, 2010); nei comuni che accolgono le iniziative si consuma un dramma sociale con la costruzione di comunità che, sebbene comprendessero piccole quote di famiglie locali, erano percepite estranee dando luogo alla formazione di ghetti degradati mai recuperati.

Il piano di ricostruzione, considerato esclusivamente sotto il profilo dell'evoluzione dell'area metropolitana ha irrobustito l'armatura territoriale e favorito la circolazione al suo interno. Tuttavia, sebbene si siano avuti interventi di miglioramento della rete ferroviaria, primo tra tutte quello della Vesuviana (ramo Nola-Baiano), lo sbilanciamento verso il sistema autostradale ha favorito la modalità su gomma. Inoltre, nonostante il trasferimento di circa 7.000 famiglie dal capoluogo, non si è superata la dipendenza da esso nell'assetto monocentrico, né la nuova trama di aree residenziali e infrastrutture ha soppiantato lo schema radiale storico né sovvertito la disordinata diffusione edilizia che ha invaso le campagne negli anni '70 e '80 appoggiandosi al sistema dei casali e dei villaggi di matrice agricola (Moccia 2017).

Nel processo di redazione, negli anni '90, del Prg di Napoli le prospettive di cambiamento della città erano immerse nel suo contesto, prima di tutte le previsioni del decongestionamento e del decentramento abitativo proiettato su un hinterland nel quale non era legittimo pretendere il disegno di piano (De Lucia, 1998). Trovando impreparati e distratti i comuni di cintura, senza che venisse prevista questa migrazione suburbana e organizzata in espansioni progettate dall'urbanistica, il suo impatto ha determinato la congestione, a sua volta della prima cintura dei comuni, alcuni dei quali hanno oggi del tutto perso le qualità agricole e mancano di molti dei servizi essenziali (Caputo, Coppola, Moccia 2015). Realizzate queste saturazioni, la popolazione è trascinata nelle cinture successive dilagando in ampi quartieri, spesso realizzati senza pianificazione ed infrastrutturazione.

Ma il Prg di Napoli rappresentava anche un tabù per il Ptcp: quello straordinario sforzo di pianificazione che si era riuscito a realizzare in un ambiente tanto ostile come un risultato del tutto eccezionale non poteva essere messo in crisi ed anche il minimo aggiornamento avrebbe comportato faticosissimi processi di ricostruzione del consenso. Il giudizio che associa le qualità del risultato alla

difficoltà per ottenerlo ha sostenuto fino ad oggi l'intoccabilità del Prg anche a fronte delle profonde mutazioni delle condizioni della città e delle situazioni in cui le previsioni del piano dovrebbero agire.

A sua volta, la Regione, nella redazione del Ptr, ha accuratamente evitato un discorso sul sistema urbano incluse le funzioni metropolitane focalizzandosi sui rischi naturali e mettendo al centro gli spazi aperti naturali ed agricoli. Quando ha toccato i temi dello sviluppo e delle attività produttive è incappata nell'ideologia antiurbana dei distretti industriali periferici e di piccola impresa da cui si è generata la ripartizione per Sistemi Territoriali di Sviluppo.

Nonostante queste limitazioni il Ptcp ha dovuto prendere atto della realtà metropolitana a cui si rivolgeva e non ha rinunciato a ragionare su un sistema urbano policentrico con una strategia di decentramento dei servizi rari o comunque polarizzanti, adeguandolo ai rischi con una nuova organizzazione del territorio più resiliente (Moccia 2008 a, 2008 b, 2009 c).

Quattro i principali assi strategici del Piano:

1. valorizzazione e riarticolazione del sistema urbano, in forme policentriche e reticolari atte a migliorare l'efficienza e l'efficacia delle città in quanto motori di sviluppo sostenibile, e da promuovere la competitività e la qualità diffusa del territorio provinciale;
2. conservazione e valorizzazione del patrimonio ambientale, naturale, culturale e paesistico, in modo da rafforzare i valori identitari, l'attrattiva e l'abitabilità del territorio provinciale e da propiziare forme sostenibili di sviluppo endogeno locale (Moccia 2009 b);
3. sviluppo, riorganizzazione e qualificazione della mobilità e dei trasporti pubblici in chiave intermodale, al fine di assecondare la riarticolazione urbana di cui al punto 1, di ridurre le difficoltà d'accesso ai servizi e alle risorse e di ridurre l'impatto ambientale del traffico e delle infrastrutture (Moccia 2009 a);
4. rafforzamento dei sistemi locali territoriali, della loro capacità di auto-organizzarsi e di affacciarsi sui circuiti sovralocali di scambio e produzione, concorrendo nel contempo ad assicurare il mantenimento e la riqualificazione del patrimonio ambientale, in particolare nello spazio rurale.

Il Piano Territoriale nello Statuto

Come anticipato, lo Statuto della Città Metropolitana di Napoli dà grande enfasi alla Pianificazione Territoriale e strategica e, seppur entro gli stretti limiti concessi dalla legislazione nazionale ed in assenza della legge regionale, ne prefigura il superamento del Ptcp con la maggiore forza della componente operativa del Ptg.

Molti non riescono a superare il mito della pianificazione strategica come pianificazione di lungo

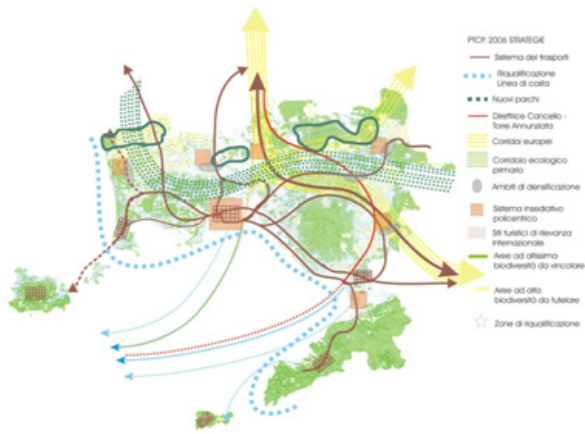


Figura 3: Ptcp di Napoli. Tavola delle strategie

termine. In questa concezione, le si attribuisce la costruzione di visioni desiderate ottimali e di difficile realizzazione che richiedono o tempi lunghi per la loro attuazione o che bisogna attendere tempi migliori perché ci siano disponibili le risorse necessarie. Entrambi questi desideri non sono allineati con quella molto desiderata efficacia del piano che trova uno strumento potente nel modello di pianificazione strategica.

Al contrario, la ricerca operativa ha messo bene in evidenza come i pianificatori si muovono in un ambiente molto complesso dove non è facile realizzare delle previsioni di lungo periodo e devono essere messi in funzione diversi strumenti per gestire l'incertezza, agendo proprio sulla componente tempo (Friend, Hickling 1987). Pertanto il processo decisionale riesce a selezionare i progetti attuabili solo nel breve periodo.

Questo conflitto tra breve e lungo periodo ha trovato, nello statuto una soluzione di compromesso, lasciando nel processo di pianificazione strategica la prospezione di scenari futuri anche non immediati, ma concretizzando, poi il piano strategico nella dimensione triennale strettamente connessa alla temporalizzazione del programma delle opere pubbliche e del bilancio preventivo. A questo ritmo si è agganciato anche il piano territoriale per la sua parte operativa.

Infatti la doppia velocità si riflette dal piano strategico a quello territoriale. In quest'ultimo, il lungo periodo trova ospitalità nel piano strutturale, mentre il breve periodo si colloca in quello operativo. Nel primo sono condensate le decisioni non modificabili perché riguardano beni comuni essenziali, non negoziabili del patrimonio naturale e culturale. In aggiunta, anche utilizzando, allo scopo, un regolamento urbanistico ed edilizio, stabilirà le norme per la manutenzione e l'adeguamento energetico ambientale del patrimonio edilizio esistente e di cui non è necessaria la sostituzione. Comprende tutte le norme di tutela dei beni individuati d'interesse metropolitano.

Nel piano operativo si programmano le azioni. Pertanto la distinzione tra le due componenti del

piano territoriale non riguardano gli oggetti trattati che possono rientrare in entrambi, quanto la distinzione tra tutele ed azioni di piano. Perciò troveremo un sito archeologico nel piano strutturale per assicurare la conservazione delle strutture antiche ma lo potremmo trovare anche nella componente operativa qualora la città metropolitana decidesse di investire per la realizzazione di un museo, per migliorare l'accessibilità, per riqualificare la zona circostante (Moccia 2015 a, 2015 b).

L'articolazione della pianificazione metropolitana è stata condizionata dalle prescrizioni della legge con la loro previsione del piano strategico e del piano territoriale generale. In questo modo non è stato possibile una netta divisione, sebbene desiderabile, tra parte strutturale e operative che hanno dovuto rimanere solo due componenti di un piano unitario e, al contrario, non si è potuto unire il piano strategico al piano operativo che restano due strumenti distinti ma che si è cercato di coordinare nei tempi e nei contenuti.

#### Il Piano (non) adottato

Nonostante, come già evidenziato, il Prg di Napoli, coi i difficili equilibri dallo stesso tutelati, avesse costituito uno dei principali impedimenti all'approvazione del Ptcp, tanto più in seguito all'approvazione del Regolamento regionale 5/2011<sup>6</sup>, improvvisamente il Sindaco Metropolitano, con Deliberazione del 29 gennaio 2016 ha adottato il Piano Territoriale di Coordinamento. Questo altro non è che il Piano Provinciale già in possesso dell'Ente sin dal 2008, salvo per il cambiamento del nome, abolendo, appunto, la dizione "provinciale". Lo stupore di tale atto ha presto lasciato il campo allo sconcerto laddove alla stessa Città Metropolitana, resisi conto delle conseguenze di tale azione (non solo Napoli e moltissimi altri Comuni si sarebbero presto trovati privi di efficaci strumenti urbanistici ma gli stessi piani attuativi che il capoluogo, con enormi sforzi, dopo 12 anni dall'approvazione del Prg, finalmente si apprestava a varare, sarebbero divenuti incoerenti con la Pianificazione sovraordinata), ha prima ritenuto opportuno non far seguire all'adozione gli atti consequenziali di pubblicità previsti dalla Legge e poi, con la deliberazione dello stesso Sindaco Metropolitano del 29 aprile 2016, ha chiarito che tale provvedimento non determinava la decorrenza delle misure di salvaguardia. In pratica un atto che non produceva, nei fatti alcun effetto.

D'altra parte, sebbene il Ptcp costituisse senza dubbio un'ottima base di partenza per la redazione del Piano Territoriale Generale, il tempo trascorso<sup>7</sup>

6. Il Regolamento regionale n.5 del 4 agosto 2011 ha previsto per i comuni sprovvisti di un Piano Urbanistico Comunale approvato in luogo dei vecchi Prg (Napoli, appunto), la perdita di efficacia di tutti gli strumenti urbanistici vigenti decorsi 18 mesi (poi diventati 36 e quindi 48) dall'approvazione del relativo Piano Territoriale Provinciale.

7. Il periodo 2008 - 2016 ha visto un radicale cambiamento dello

e la natura sostanzialmente diversa del Ptg previsto dallo Statuto, impongono un processo di profonda revisione del Piano che occorre, inoltre, arricchire di quei contenuti strategici e cogenti che peculiarmente competono alla componente operativa.

### FRANCESCO DOMENICO MOCCIA

Presidente INU Campania

### ALESSANDRO SGOBBO

Direttivo INU Campania

#### Riferimenti

Belfiore, P., & Gravagnuolo, B. (1994). *Napoli: Architettura E Urbanistica Del Novecento*, Roma, IT: Laterza.

Benevolo, L. (1982). Il terremoto? Come acceleratore dei processi in atto. *Edilizia Popolare*, 166, 3-5.

Calafati, A., & Mazzoni, F. (2015). *L'area metropolitana di Napoli: interdipendenza territoriale e integrazione istituzionale*. Available at SSRN 2687032.

Caputo G., Coppola E., Moccia F. D., (2015), "Urbanizzazione delle campagne dell'area metropolitana di Napoli. Rilevamento delle costruzioni in zona Agricola tra 2004 e il 2011", Arcidiacono A., Di Simine D., Oliva F., Ronchi S., Salata S. (curatori), *Nuove sfide per il Suolo*. Rapporto 2016 Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo, Roma, Edizioni INU, p. 87-90

Corsi, E. (1991). La Ricostruzione in Parlamento, in E. Corsi, C. Franco (eds.), *Dal terremoto al futuro. La ricostruzione a Napoli. Il Titolo VIII della Legge 219/81* (pp.223-231). Napoli, IT: Electa.

De Lucia, V. (1998). *Napoli. Cronache urbanistiche 1994-1997*. Milano, IT: Baldini & Castoldi.

De Lucia, V. (2014). La Città Metropolitana di Napoli. Poteva essere un'occasione di riscatto. *Meridiana*, 125-142.

De Lucia, V., & Jannello, A. (1976). L'urbanistica a Napoli dal dopoguerra ad oggi: note e documenti. *Urbanistica*, 65, 31-33.

Friend, J., & Hickling, A. (1987). *Planning Under Pressure. The Strategic Choice Approach*. Oxford, UK: Pergamon.

Mieli, P. (2010). *Terremoto e trent'anni di cricca*. Roma, IT: UCSI/UniSOB/CDG.

Moccia, F.D. (2005). "Una città metropolitana per il territorio metropolitano", *Urbanistica informazioni*, n. 199, a. XXXIV (gennaio-febbraio), p. 30-31

Moccia, F. D. (2008 a). Piani provinciali, piani metropolitani? La proposta di piano provinciale di Napoli. *Urbanistica Dossier*, 105, 46-47.

Moccia, F.D. (2008 b). "PTCP e pianificazione

metropolitana: il caso di Napoli", Umberto De Martino (curatore), *Il governo delle aree metropolitane*, Roma, Officina, 2008, p. 99-114

Moccia, F. D. (2009 a). "Rete di comunicazione e assetto del territorio nel PTCP di Napoli", *Tema*, v. 2, n. 4 (dicembre), p. 31-40

Moccia, F.D. (2009 b), "L'urbanistica nella fase dei cambiamenti climatici", *Urbanistica*, a. LXI, n. 140 (settembre-dicembre), p. 95-102

Moccia, F.D. (2009c) "Aporie e ostacoli nella gestione degli scopi", Il Ptcp di Napoli: il territorio, risorsa fertile, servizio a cura di Marichela Sepe, *Urbanistica*, a. LXI, n. 138 (gennaio-aprile), p. 38-42

Moccia F. D. (2013). "Per una metropoli resiliente", *Urbanistica Informazioni*, a. XXXXI, n. 248 (marzo-aprile), p. 64-66

Moccia F.D. (2015 a), "Per una forma di piano adatta ai compiti di questa fase", *Urbanistica Informazioni*, n. 261-262, a. XXXXII (Maggio-giugno, luglio-agosto), p. 33-34

Moccia F. D., (2015 b), "Piano unico o due piani. Un dilemma da sciogliere con coerenza", *Urbanistica Informazioni*, a. XXXXII, n. 259-260 (gennaio-aprile), p. 46-48

Moccia, F. D. (curatore), (2017). *Metropoli senz'auto*, Roma: INU Edizioni

Moccia, F. D., Arena, A. (2015). Quattro nodi per la costituzione della Città Metropolitana di Napoli. In G. Guida (ed.), *Città meridiane. La questione metropolitana al Sud* (pp. 77-90). Napoli, IT: La Scuola di Pitagora.

Moccia, F. D., Sgobbo, A. (2013). *La polarizzazione metropolitana. L'evoluzione della rete della grande distribuzione verso un sistema policentrico sostenibile*. Napoli, IT: Liguori Editore.

Moccia, F.D., Sgobbo, A. (2016). La Città Metropolitana di Napoli. In: G. De Luca, F.D. Moccia (eds.), *Territori metropolitani*, Roma, IT: INU edizioni.

Pagano, L. (2001). *Periferie di Napoli. La geografia, il quartiere, l'edilizia pubblica*, Napoli, IT: Electa.

Piccinato, L. (1939). Relazione al Piano Regolatore della città di Napoli. [www.comune.napoli.it](http://www.comune.napoli.it)

Sgobbo, A. (2016). Recycling, Waste Management and Urban Vegetable Gardens. *WIT Transactions on Ecology and the Environment*, 202, 61-72.

# NAPOLI...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Il porto di Napoli (foto dell'Ufficio Stampa del sindaco metropolitano)



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



Rione terra di Pozzuoli (foto di Ciro De Luca)



Lungomare di Napoli (foto di Ciro De Luca)



## INU Campania

**Intervista a Girolamo Pettrone, Commissario straordinario della Camera di Commercio di Napoli**

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

Oggi le CM (Città metropolitane) sono una realtà al lavoro e stanno progressivamente sviluppando i loro compiti e le loro programmazioni.

In merito alla fase di avvio della locale Città Metropolitana l'Ente Camerale ha cominciato a "muoversi" già da alcuni anni. E' stato infatti da subito evidente a questo ente che la nascita della Città metropolitana, un'area di circa tre milioni di abitanti, costituisce al contempo una sfida ed una opportunità di crescita e sviluppo. Per questo è stato sviluppato il "fronte dell'innovazione tecnologica" e sono stati avviati una serie di sportelli tecnologici e lo sviluppo di iniziative volte a far diventare il nostro territorio, almeno sotto il profilo delle imprese, più *smart*, favorendo lo sviluppo del tema della città intelligente, impegnandosi affinché la costituzione della città metropolitana potesse costituire anche una occasione per favorire la semplificazione ed ottenere *governance* e burocrazia più efficienti e veloci.

In vista della nascita della Città Metropolitana sono, poi, stati finanziati dall'ente camerale tre studi/ricerche realizzati dalla locale associazione dei costruttori, ACEN e sono stati organizzati alcuni convegni che hanno studiato l'area metropolitana, la sua popolazione (oltre 3 milioni di abitanti concentrati in 92 comuni), il territorio (fortemente urbanizzato) e la sua struttura (a parziale rischi idrogeologico, con aree industriali dismesse e in-

frastrutture in disuso) con l'obiettivo di individuarne le criticità ed i punti di forza da sviluppare.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Napoli?**

La Camera di Commercio è consapevole che il superamento delle Province così come strutturate negli ultimi quarant'anni e la previsione della riforma delle Città metropolitane - con le sue inevitabili luci ed ombre - possa costituire non solo una opportunità per la riduzione della spesa pubblica, ma anche una occasione di integrazione dei territori e lo sviluppo di una *governance* più ampia per il rilancio economico, sociale ed urbano locale. Quale "casa comune delle imprese" della città metropolitana partenopea, proprio per il suo stretto rapporto con il territorio, la Camera di commercio, con tutte le strutture che ad essa fanno riferimento, è al servizio delle imprese e dei cittadini dell'area metropolitana per il suo sviluppo economico territoriale.

Inoltre, anche con l'apporto della propria Azienda speciale, sta già continuando, a fornire direttamente sostegno alle imprese del territorio metropolitano sviluppando proprie progettualità destinate a sostenere la crescita del sistema produttivo. A tal riguardo si segnala che, proprio in questi giorni, sono in corso di definizione i provvedimenti che consentiranno l'accesso ad una serie di azioni di promozione e la concessione di contributi che interesseranno diversi settori quali l'implementazione di servizi di videosorveglianza, la riorganizzazione tecnologia nell'ottica della strategia Industria

4.0, la partecipazione a fiere, la certificazione volontaria e gli investimenti per il mantenimento degli alimenti a tutela della salute dei consumatori, il supporto finanziario ai Confidi, l'agevolare investimenti o iniziative nell'ambito della cultura in senso lato.

In funzione di questo proprio consolidato ruolo di supporto su base provinciale si candida, quindi, nei confronti della C.M, anche quale possibile "punto" di integrazione, condivisione ed aggregazione per la messa a sistema di tutte le iniziative degli attori locali volte a favorire e promuovere in modo integrato e duraturo lo sviluppo del territorio provinciale ed in particolare delle sue attività imprenditoriali.

***Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:***

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

***Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.***

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

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

**Come la CM di Napoli ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?**

Per quanto concerne, il tema della gestione di reti ed infrastrutture la Camera di Commercio è disponibile, previo un necessario confronto con gli organi di governo della C.M., a verificare le condizioni per avviare eventuali attività volte ad implementare progetti di rafforzamento delle reti materiali ed immateriali e delle infrastrutture.

La CCIAA di Napoli, attraverso l'azienda speciale S. I. Impresa, è parte della rete della Commissione europea denominata "Enterprise Europe Network" (EEN). EEN è la più importante rete a supporto delle Piccole e Medie Imprese, cluster, organizzazioni pubbliche e private, università e centri di ricerca. Essa è presente in più di 60 Paesi e composta da oltre 600 partner locali. La rete EEN e i suoi membri mettono a disposizione la propria esperienza sul business a livello internazionale con le competenze locali per supportare l'introdu-

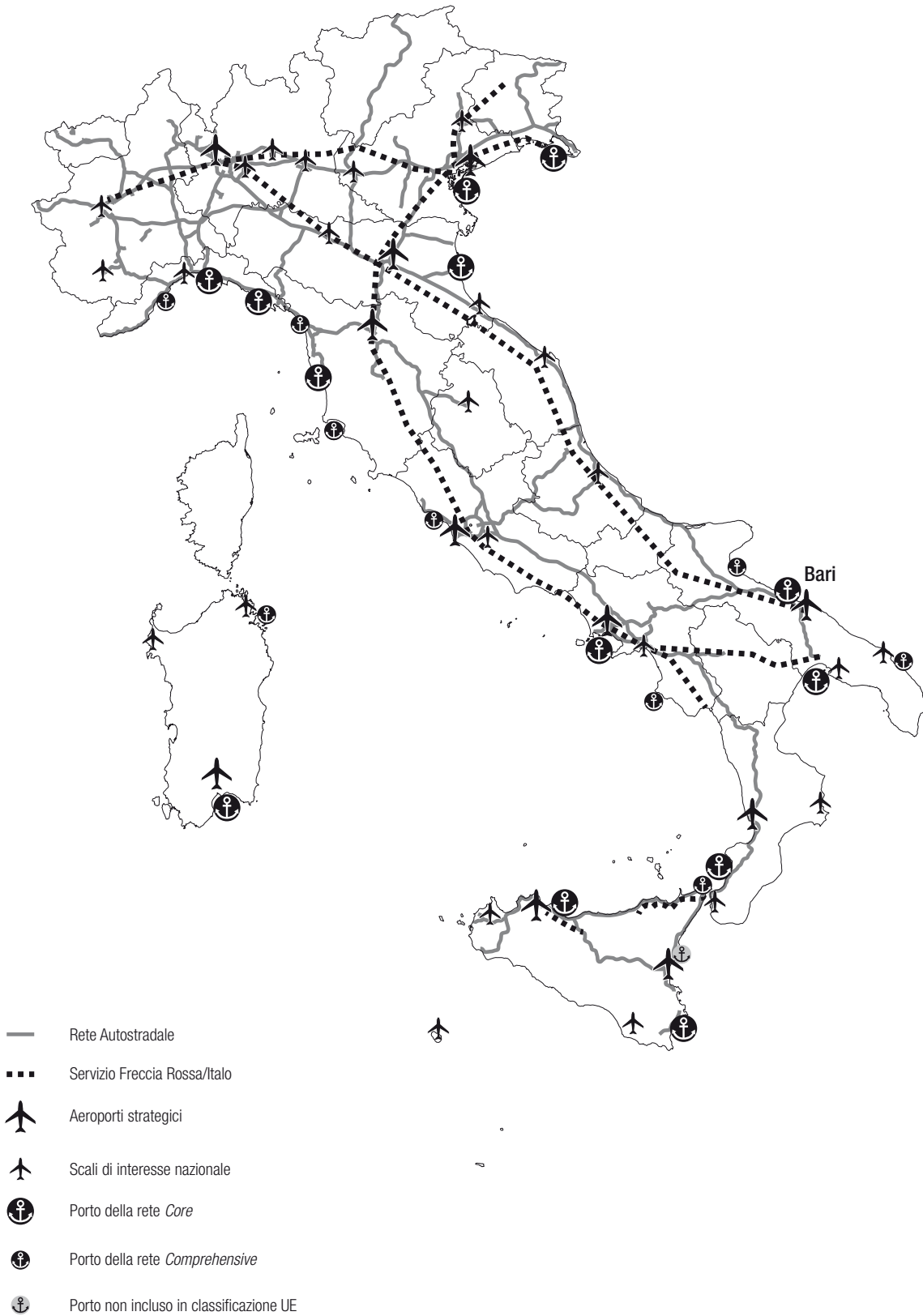
zione dell'innovazione nel mercato locale. La rete fornisce assistenza personalizzata alle imprese per accelerarne la crescita, sviluppare nuovi partenariati commerciali e tecnologici, favorire l'accesso al credito e la partecipazione a programmi di finanziamento europei. S.I. IMPRESA, inoltre proprio nell'ambito delle attività previste dalla Rete Enterprise Europe Network per il turismo e la cultura, è membro di una specifica Rete denominata Sector Group "Tourism and Cultural Heritage (SG TCH)". Questo Sector Group è costituito da organismi europei con elevato expertise nel campo del turismo e del patrimonio culturale provenienti da diverse regioni europee. La mission del SG TCH è aiutare le Piccole e Medie Imprese del settore ad innovare e crescere a livello internazionale ed in particolare:

- aiutare le imprese a diventare più competitivi;
- dare impulso alle attività innovative;
- promuovere il trasferimento tecnologico;
- incoraggiare la cooperazione tra imprese a livello europeo;
- promuovere progetti di ricerca.

L'appartenenza a queste reti comunitarie potrebbe essere utilmente condivisa con la CM.

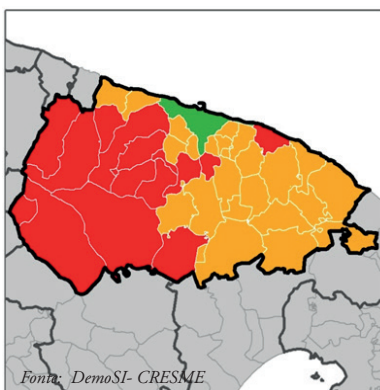
**INU CAMPANIA**

# BARI



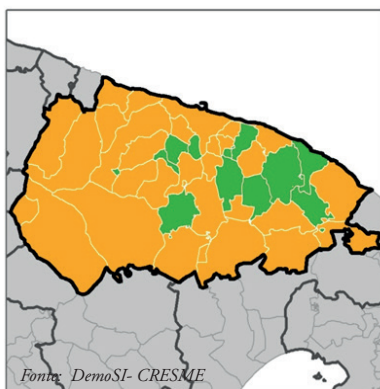
## BARI - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



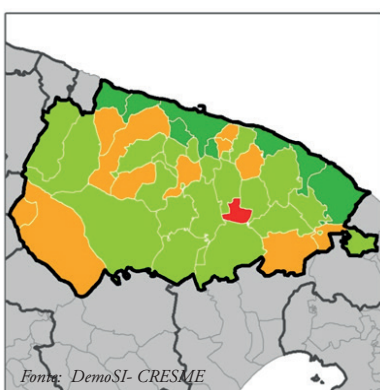
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012-2014		
Bari	12,06	16.908	0,9%	10,3%	15,9%
centralità economiche	21,30	21.167	0,3%	14,9%	15,8%
periferie alto reddito	-	-	-	-	-
periferie basso reddito	8,99	15.923	1,3%	9,3%	14,3%
comuni marginali	8,65	14.659	1,1%	8,1%	18,3%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Bari	1.263.820	-0,9%	488.423	7,4%	30,7%	20,9%
Attrattivi	168.849	1,7%	64.564	10,7%	27,4%	21,4%
Crescita	0	-	0	-	-	-
Stagnazione	1.094.971	-1,3%	423.859	6,9%	31,3%	20,8%
Declino	0	-	0	-	-	-
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2012-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Bari	5,5%	1.151	71,4%	19,9%
dinamico fascia alta	5,7%	1.567	68,9%	23,1%
dinamico residenziale	5,6%	1.086	74,8%	16,3%
stagnante	4,8%	998	71,0%	19,7%
recessivo	3,7%	868	78,7%	10,7%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# La Città Metropolitana di Bari

CARMELO TORRE, FRANCESCO ROTONDO

Il rapporto tra la città di Bari e il suo hinterland è sempre stato l'elemento centrale della pianificazione (o dei tentativi di pianificazione) dell'area più vasta che si dispone a raggiera a partire dalla "Conca di Bari". Tale rapporto è evidente soprattutto per quella che è chiamata "Prima Corona" di Bari, formata da comuni di medio piccola dimensione (Valenzano, Capurso, Triggiano, Noicattaro, Bitetto), sul piano strettamente fisico, essendo questi centri di fatto "incollati" alla città stessa. Non a caso nella discussione in corso sulla definizione degli ambiti metropolitani, fin ad ora si è profilata la sola identificazione dell'ambito "Alta Murgia". L'idea della città che si apre a ventaglio, con grandi collegamenti infrastrutturali che collegano il semicerchio esterno al porto, oggi si è manifestata con la realizzazione di gran parte del cosiddetto Asse "Nord Sud" del Piano di Quaroni, mutato in quella infrastruttura di carattere quasi testimoniale/monumentale rappresentato dal "Ponte Adriatico", riportato nella foto. Il Piano Quaroni parlava allora di "Città Regione"<sup>1</sup>, avocando a Bari questo ruolo direzionale dagli anni '70. Dal punto di vista della Pianificazione, gli strumenti vigenti richiamano ancora quella visione, in quanto per motivi tra i più disparati (che vanno da questioni tecniche a questioni incidentali), sia il Piano Urbanistico Generale, che il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, non hanno ultimato il loro iter. E nel frattempo la provincia è passata da 48 a 41 comuni, al momento della nascita della Provincia di Barletta, Andria, Trani, dovuti probabilmente alla volontà/necessità di avere una propria autonomia "fisica", una maggiore indipendenza infrastrutturale, e una più forte decisionalità in autonomia. Da questo punto di vista la città metropolitana ap-

pare come una sorta di "comune metropolitana". Una città con un centro fisicamente di modeste dimensioni, un territorio di modeste dimensioni (120 km quadri circa sui 3200 del territorio metropolitano), costretta quindi a governare le parti terminali del collegamento tra città e territorio. Bari è però anche città che fa e ha fatto incetta di finanziamenti (ultimo il PON Metro<sup>2</sup> e il Bando periferie, prima i finanziamenti per la rigenerazione urbana in ogni occasione), che spesso si riferiscono a problematiche, progettualità tipiche di un capoluogo metropolitano. Bari è quindi una piccola città metropolitana, oggi, che investe molto in infrastrutture (e il tema del deficit è emerso tragicamente due anni fa a seguito del tragico incidente ferroviario sulla linea Bari-Nord). Il suo territorio non ha ancora un piano metropolitano, ma tenta di assumere un modello economico territoriale "metropolitano", con i vantaggi e i conflitti che ne possono derivare. Tra i tanti, il tema del consumo di suolo, dell'elevato residuo di molti piani (primo fra tutti Bari) degli anni 70-80, ancora vigenti, della necessità di un uso attento di interventi straordinari (quali accordi di programma) che oggi appaiono spesso come i principali elementi di introduzione di novità nel territorio, che hanno potenzialità sia negative che positive, in funzione della saggezza con la quale vengono impostati.

Ma ciò che rende ancora oggi Bari il centro della sua area metropolitana, è la concentrazione di servizi, e anche la realizzazione di opere che tentano di agire soprattutto in termini di riqualificazione e rigenerazione, e di ammodernamento infrastrutturale. Bari è la città dei PIRP premiati, dei concorsi di idee discussi (Bari Centrale o San Girolamo), inusuali per una città di 300.000 abitanti, ma "normali" per una città metropolitana.

Bari è anche uno dei punti di avvio della costruzione di una comunità urbana-metropolitana multi-etnica, con gli esempi alternati di solidarietà e di sfruttamento che sono nati ben prima degli sbarchi in Sicilia, con le prime ondate migratorie dall'Albania, negli anni 90, ormai persi nella memoria collettiva dell'Italia, ma qui ancora significativi. La Puglia resta dopo la Sicilia, oggi la prima gateway-city della migrazione.

Il motto potrebbe essere "Bari che agisce in piccolo pensando in grande".

Le sfide ancora da cogliere sono quelle della condivisione, tra centro e periferie. Il rapporto tra capoluogo e comuni si è rodato con il Piano Strategico di Area Vasta, che forse ha rappresentato più una palestra per le relazioni inter-istituzionali che per la progettualità, immaginando che oggi a posteriori, già nel caso dei Piani Strategici, in Italia, ha prevalso la logica dell'allocazione di finanziamenti certo secondo priorità condivise tra i diversi attori territoriali, ma certo non nell'ambito di una idea complessiva di futuro del territorio. A

1. G. Amendola, A. Barbanente, D. Borri (1985) Segni ed Evidenze: Atlante sociale di Bari, Dedalo

2. Det. 27 del 2015, Agenzia per la Coesione Territoriale

questo proposito va sottolineato che in generale, la "palestra" istituzionale rappresentata dalla sequenza Ptcp-Piano-Strategico-Piano della Città Metropolitana, oltre che agevolare una interpretazione evolutiva della cooperazione tra comuni, andrebbe vista come un "deposito di memoria" utile per il confronto con le criticità future e le criticità persistenti.

Un elemento rilevante di questa esperienza è il rapporto tra la memoria istituzionale dei singoli comuni, che è passata e si è costruita nell'avvicendamento delle amministrazioni, con un nucleo di conoscenze, che invece dovrebbe essere più stabile, in quanto ancorato alle prerogative di governo del territorio in senso più ampio, del capoluogo. Il comune di Bari però ospita circa un quinto della popolazione della popolazione metropolitana (Milano invece ospita circa due quinti della popolazione metropolitana).

Sicuramente da questo punto di vista l'istituzione del Fondo di rotazione ancorato al "Patto per lo Sviluppo della Città metropolitana"<sup>3</sup> attua una azione di sussidiarietà importante. Il fondo rappresenta una forma consistente di sussidiarietà in quanto si tratta di una disponibilità di 230 milioni di euro per opere infrastrutturali strategiche e servizi da realizzare nei comuni dell'area metropolitana.

A questa forma "interventista" si affianca quella della partecipazione e dell'ascolto. Nonostante gli sforzi tentativi di coinvolgimento sociale fino ad ora effettuati non hanno ancora trovato una risposta sociale adeguata. Di contro sono stati realizzati diversi *urban-labs* nel territorio (uno di elevato valore simbolico al quartiere San Paolo, dedicato all'integrazione degli immigrati attraverso la formazione), che si spera possano incrementare questo livello di attenzione. In alcuni casi, invece la cooperazione ha assunto un valore "simbolico", ad esempio con la costituzione della rete degli "*Urban Center*", tra Bari Bitonto e Mola di Bari, la nascita di primi elementi di cooperazione territoriale, come la realizzazione di un piano di azione unico tra i due comuni di Capurso e Valenzano (una volta rudemente definiti comuni "satelliti" di Bari) per la redazione dei "Programmi Integrati di Rigenerazione Urbana".

Infine la città metropolitana deve essere "accogliente" e interconnessa. Bari sta finalmente vedendo i frutti della progettualità sulla rigenerazione urbana dei PIRP, e della riorganizzazione infrastrutturale. A valle della proposta Delrio, come spesso è emerso nel dibattito, si era registrata una forma di abbandono di quelle che erano le reti viarie di competenza delle province. Abbandono che era stato molto meno impattivo in provincia di Bari. In città la progettualità in realizzazione e prevista, contempla sempre una rilevante attenzione alla mobilità ciclabile e alla riduzione dei punti di conflitto.

Certamente la continuità amministrativa degli ultimi

dodici anni, rappresentata dai sindaci, ha favorito questa evoluzione.

Per concludere, la città di Bari si prepara ad essere città metropolitana da ben prima della Legge 56 del 2014 a prescindere dalle difficoltà dovute alla approvazione e all'attuazione di piani di scala comunale, praticando una politica di carattere incrementale, e avendo alle spalle una storia di "metropolitanità" informale, di lunga data.

**CARMELO TORRE**

Presidente INU Puglia

**FRANCESCO ROTONDO**

Direttivo INU Puglia

# BARI...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Il Ponte Adriatico a Bari. L'asse Nord Sud del Prg Quaroni diventato quasi realtà dopo 40 anni



Vista dei convogli nel tragico incidente del 2015 sulle linee delle ferrovie Bari Nord

INU Puglia

Intervista ad Alessandro Ambrosi, Presidente della CCIAA di Bari

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

"D'una città non godi le sette o settantasette meraviglie, ma la risposta che dà a una tua domanda" scrisse Calvino ne "Le città invisibili". Una città come Bari, capoluogo di regione, può farlo ancora meglio in un'ottica metropolitana, rispondendo in modo concreto ai bisogni della propria comunità. Parliamo di circa 1.200.000 cittadini, 2 università, circa 350 scuole e 150.000 imprese iscritte al nostro registro delle imprese.

Questi numeri sono un capitale sociale, oltre che economico, che la Camera di Commercio di Bari intende valorizzare nell'ambito della città metropolitana e cioè in un avanzato modello di relazione fra Istituzioni, che coinvolga cittadini e imprese, finalizzato all'accrescimento produttivo, culturale e professionale. Quindi sviluppo del territorio, ricadute occupazionali e valorizzazione dei talenti".

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provo-*

*cato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Bari?**

"Le Camere di Commercio, ridimensionate nel numero, nelle funzioni e nelle entrate dalla recente riforma della PA si trovano oggi a dover svolgere quella 'funzione di supporto e promozione al sistema imprenditoriale' con forti limiti di budget. Sì, possiamo, vogliamo essere 'il soggetto in grado di indirizzare i diversi attori coinvolti verso la comprensione di un governo di area vasta, attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio', ma possiamo farlo ormai solo ricorrendo soprattutto ai fondi strutturali. Tanto che di recente abbiamo fornito alla Città Metropolitana di Bari una serie di idee potenzialmente utili alla realizzazione delle misure previste dal PON Metro. Un quadro nel quale la Camera di Commercio di Bari svolgerebbe il compito di partner tecnico e soggetto attuatore del Comune di Bari/Città Metropolitana, nell'ambito di una convenzione di tipo pubblico/pubblico.

I progetti che abbiamo proposto vanno dal digitale (favorire l'innalzamento del livello di conoscenza di cittadini e imprese) al turismo (aumentare il turismo e il relativo fatturato nell'area metropolitana barese poco valorizzata rispetto al Salento e alla capitanata) dalla ri-conversione del "rifiuto" - da costo sociale a opportunità di business per il territorio, con tre differenti livelli di fruitori dell'informazione: cittadini, imprese, amministratori pubblici - a un'azione mirata nell'alternanza scuola lavoro finalizzata a generare valore aggiunto per le aziende e per i professionisti che decidono di ospitare uno studente. In tal modo aumenterebbero le aziende ospitanti e verrebbe risolto il problema formativo degli Istituti Scolastici.

Ma abbiamo anche progetti finalizzati alla crescita del fatturato delle imprese commerciali/artigiane e dei privati, attraverso la diffusione di alcune applicazioni digitali e di semplificazione degli adempimenti obbligatori in fase di *startup* e/o variazione (SUAP) dell'attività di impresa nella fase di *front-office* e *back-office*, attraverso l'utilizzo di una piattaforma unica messa a disposizione del Sistema delle Camere di Commercio Italiane conce-



pito dal proprio partner informatico di riferimento (Infocamere SCpA). Per citarne solo alcuni mirati proprio alla Città Metropolitana".

***Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:***

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

***Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.***

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

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

***Come la CM di Bari ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?***

"200 miliardi di fatturato, il 13% del Pil nazionale, circa un milione di occupati dimostrano che la logistica è un elemento trainante dell'economia italiana. Anche in Puglia questo comparto ha grande rilevanza, con circa 9mila aziende. Più di seimila si occupano di trasporto terrestre, 1700 di magazzino e attività di logistica propriamente dette, circa 300 di servizi postali e attività di corrieri, 70 di trasporto marittimo, 6 di trasporto aereo. Non abbiamo ancora numeri da Nord Italia, è evidente, ma comunque si tratta di un comparto che muove risorse e dà lavoro a 41.690 addetti, stando ai più recenti dati INPS.

Non mi fermerei però ad una idea settoriale di questo comparto. La logistica è la più magistrale delle reti. Cos'è in fondo la logistica? E' essere al posto giusto nel momento giusto. Quindi la logistica è fare business. Se non arrivi in tempo, qualcun altro arriverà prima di te o il tuo prodotto addirittura deperirà. Ma soprattutto se spostare prodotti a destinazione costa troppo alla tua azienda, la tua azienda va fuori mercato.

Riflettendo su questi concetti e su questi numeri abbiamo promosso bandi specifici sulle reti di impresa e un paio di anni fa con la Regione Puglia abbiamo avviato il progetto GIFT 2.0 proprio per migliorare la situazione infrastrutturale, anche immateriale, del nostro territorio.

Fra i casi pilota, nell'ambito del Gift 2.0, abbiamo lanciato una "borsa carichi", un sistema gratuito di

informazioni per viaggiare sempre a pieno carico. L'autotrasportatore va su internet, cerca un carico offerto da uno spedizioniere e il suo camion torna pieno anche al ritorno. Con un viaggio, doppio business. Per offrire questa soluzione, gratuita per un anno, ci siamo affidati a Transpobank, leader di mercato in Italia. Hanno aderito al nostro bando a sportello più di 150 autotrasportatori pugliesi, che già stanno utilizzando questo sistema.

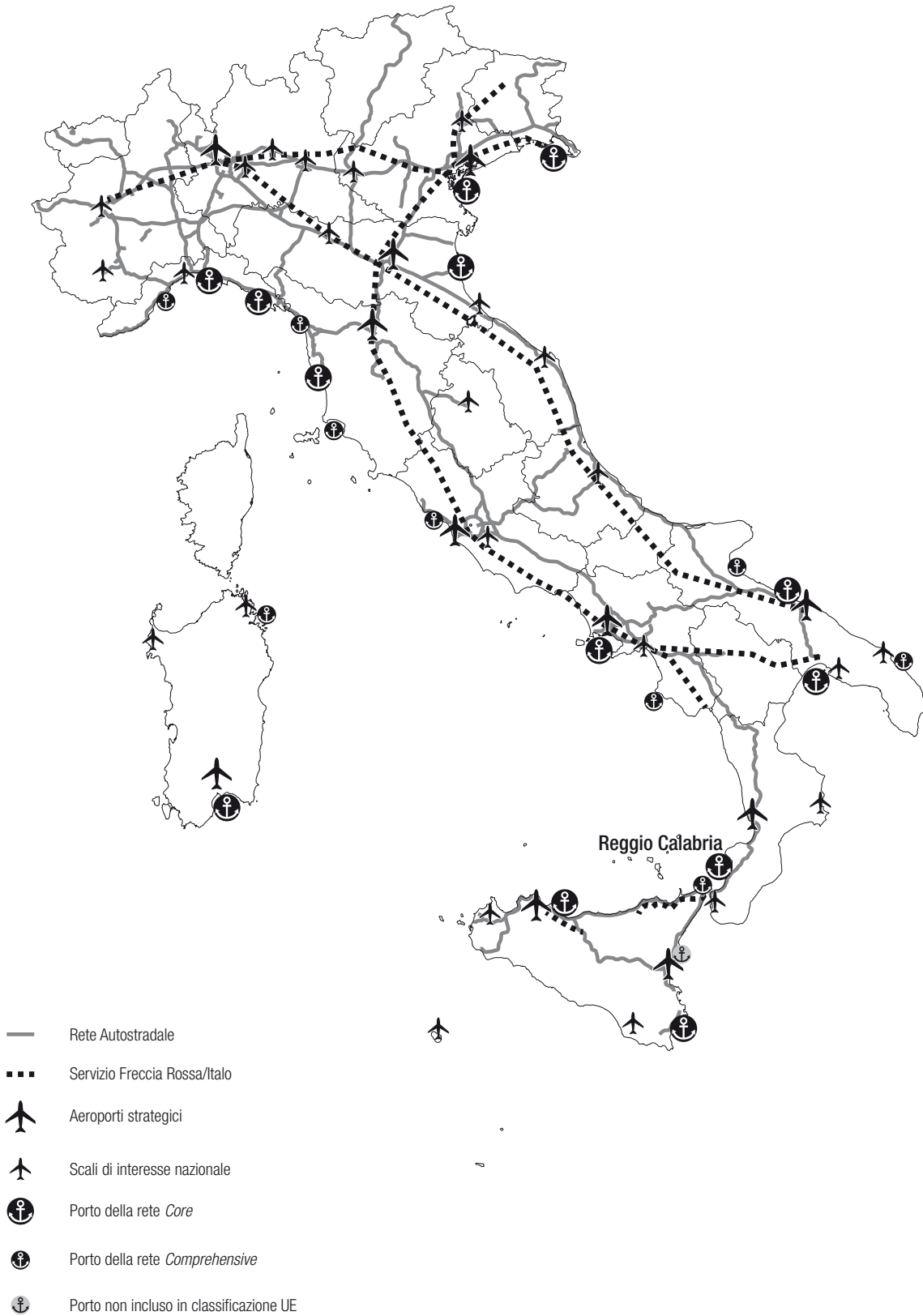
E restando in argomento ci siamo chiesti: ci sono strumenti didattici che le scuole superiori possono utilizzare per formare i giovani sulla logistica e sui trasporti? La risposta è stata No. Così abbiamo racchiuso una serie di contributi scientifici su logistica e trasporti in un libro, un "handbook" che abbiamo messo a disposizione delle scuole (non poche) che ne hanno fatto richiesta.

Questo è il nostro lavoro. Ovviamente non abbiamo la pretesa di risolvere tutti i problemi miracolosamente. Sappiamo però che, come dice un proverbio cinese, 'L'uomo che sposta le montagne comincia portando via un sasso'."

**INU PUGLIA**

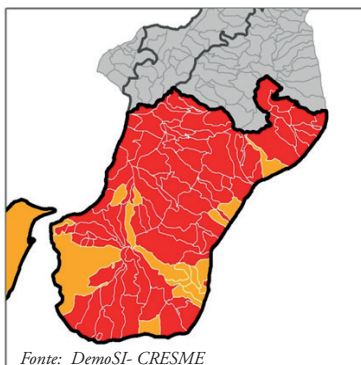


# REGGIO CALABRIA



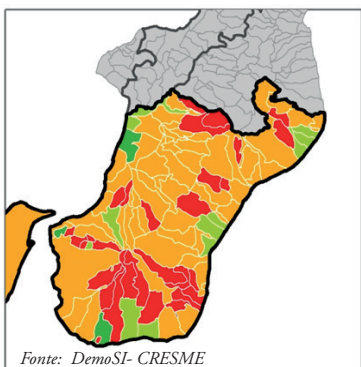
## REGGIO CALABRIA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



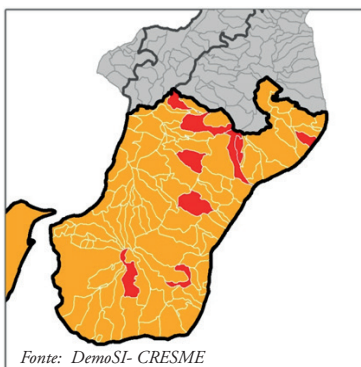
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012:2014		
Reggio Calabria	4,98	14.729	1,8%	10,7%	20,3%
centralità economiche	-	-	-	-	-
periferiche alto reddito	-	-	-	-	-
periferiche basso reddito	6,69	18.072	1,1%	15,0%	21,0%
comuni marginali	3,75	12.410	2,4%	7,6%	19,8%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
Reggio Calabria	555.836	-3,3%	219.780	3,7%	31,3%	21,7%
Attrattivi	35.755	2,0%	13.377	11,5%	26,3%	23,2%
Crescita	38.461	6,3%	15.159	10,3%	32,2%	22,1%
Stagnazione	457.151	-4,4%	180.003	3,0%	30,8%	21,8%
Declino	24.469	-6,5%	11.241	-3,7%	46,3%	17,0%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
dinamico fascia alta	-	-	-	-
dinamico residenziale	-	-	-	-
stagnante	3,5%	582	65,3%	17,0%
recessivo	2,4%	513	78,7%	6,5%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# La Città Metropolitana di Reggio Calabria

**GIANCARLO FERRANTE,  
GIUSEPPE FALDUTO, SANTE FORESTA,  
DOMENICO PASSARELLI**

La Città Metropolitana di Reggio Calabria è stata individuata e riconosciuta per Legge solo a partire dal 5 maggio 2009 grazie alla Legge Delega n. 42 in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. In base a quella legge il Governo era delegato ad adottare entro 36 mesi dalla data in entrata in vigore della legge (entro il 21 maggio 2012) un decreto legislativo per l'istituzione delle 10 città metropolitane individuate dalla legislazione italiana, tra le quali la Città di Reggio Calabria. Ma le dimissioni del Governo Berlusconi IV del 16 novembre 2011 non consentirono di attuare i decreti delegati per l'istituzione del nuovo ente.

La Città Metropolitana di Reggio Calabria è stata istituita dall'ordinamento giuridico nazionale con il Decreto Legge 5 novembre 2012, n. 188 "Disposizioni urgenti in materia di Province e Città metropolitane". È bene ricordare che è fin dagli anni settanta che si parla a livello politico locale di area metropolitana di Reggio, principalmente in funzione della conurbazione con la corrispondente area metropolitana di Messina e per la istituzione dell'area metropolitana dello stretto, area che porterebbe alla creazione di un territorio vasto di circa 2.000 kmq. con una popolazione complessiva di poco inferiore ai 1.100.000 abitanti.

L'istituzione della Città Metropolitana di Reggio Calabria è avvenuta il 31 gennaio 2017, al termine del mandato naturale del presidente della provincia, Giuseppe Raffa, dopo un "semestre bianco" durante il quale c'è stata la transizione dalla provincia alla città metropolitana. Il 7 agosto 2016 si sono tenute le elezioni di secondo livello per eleggere il primo consiglio metropolitano successivo all'abolizione della storica provincia.

## I caratteri geografici, fisici e ambientali

La Città Metropolitana di Reggio Calabria è composta di 97 comuni, ha un'estensione di 3.210,37 chilometri quadrati ed è popolata da 557.993 abitanti (dato 2013), il 28 per cento della popolazione regionale. Nel Comune di Reggio Calabria risiedono 183.974 abitanti (circa il 33 per cento della popolazione totale). La CM di Reggio Calabria occupa la porzione più a sud della penisola italiana, costituisce la punta del cosiddetto stivale e si trova al centro del mar Mediterraneo; estendendosi tra i due fronti costieri del basso ionio reggino e del tirreno per circa 220 chilometri da Rosarno a Punta Stilo (Monasterace). La configurazione orografica del territorio è legata alla presenza del massiccio dell'Aspromonte che si estende lungo tre versanti principali: il versante sud orientale ionico, caratterizzato da coste basse, i versanti sud occidentale e nord occidentale tirrenico, caratterizzati da coste alte.

Il tasso di vecchiaia che rileva il grado d'invecchiamento della popolazione assume il valore medio di 131,25 con una media di età pari a 42 anni. Nel Comune reggino l'indice d'invecchiamento è pari a 137,56. I Comuni montani presentano valori del tasso di vecchiaia molto alti rispetto alla media provinciale; la lettura di questo dato è rilevante se comparata con i valori del tasso di natalità che nei medesimi territori registra valori molto bassi. Dall'analisi di questi dati si evince una tendenza allo spopolamento delle aree interne isolate ed inaccessibili.

Il tasso di natalità registra valori medi inferiori a 8 nella maggior parte del territorio ex provinciale, i valori più alti si registrano nei Comuni in cui i valori di densità abitativa sono minimi, o comunque molto bassi, lasciando così intendere che il dato numerico è fortemente influenzato da una base di calcolo decisamente inferiore a quella registrabile ad esempio nel comune di Reggio Calabria.

Un indicatore fondamentale per analizzare il territorio e i suoi insediamenti urbani è il consumo di suolo calcolato come percentuale di territorio comunale occupato stabilmente da insediamenti (edifici, opifici, infrastrutture). Si rileva, ancora una volta, dalle indicazioni cartografiche la concentrazione di consumo di suolo lungo la fascia costiera del territorio con poli di maggiore concentrazione specie nei comuni di Reggio Calabria, Palmi e Gioia Tauro sul versante tirrenico e nei comuni di Marina di Gioia Ionica, Siderno, Bovalino e Locri sul versante ionico. Il confronto dei valori di consumo di suolo (rappresentazione al 2012 e al 2016) evidenzia una situazione pressoché immutata nell'arco temporale considerato, frutto della particolare conformazione orografica del territorio che permette la localizzazione degli insediamenti e il relativo consumo di suolo principalmente lungo la linea di costa con valori crescenti nell'immediato intorno dei poli più sviluppati. Il Comune di Reggio Calabria insieme ai Comuni di Villa San Giovanni,

Campo Calabro, Montebello Ionico e Motta San Giovanni costituiscono un continuum insediativo attorno a cui gravitano i Comuni di Calanna, Cardeto, Fiumara, Laganadi, San Roberto, Scilla, Bagnara Calabria e Melito Porto Salvo.

La Città Metropolitana di Reggio Calabria rispetto le altre realtà nazionali presenta alcune singolarità; Una parte preponderante di territorio provinciale non ha, di fatto, alcuna significativa interdipendenza con il centroide; i ritmi circadiani delle persone individuano un'area di gravitazione molto ristretta attorno al centroide stesso, numerosi Comuni, specie al di là dell'Aspromonte, hanno carattere di centro per un alto numero di minuscoli sistemi di autocontenimento. Reggio Calabria è l'unica metropoli ad avere un reddito pro capite inferiore alla media nazionale; il suo sistema d'impresa è estremamente labile e concentrato su specializzazioni produttive dal ridotto potere espansivo.

Tutte queste caratteristiche hanno condotto autori influenti a formulare un giudizio critico sulla decisione legislativa di configurare un'area metropolitana attorno a Reggio. Accanto a queste considerazioni che appaiono forse troppo critiche è da segnalare che alcune caratteristiche climatiche, ambientali, morfologiche e geografiche la rendono allo stesso tempo unica, ad esempio è l'unica Città Metropolitana che si affaccia su uno Stretto creando quindi una sinergia naturale con la città dirimpettaia, è bagnata da due mari e ha all'interno del proprio territorio metropolitano un Parco Nazionale, l'Aspromonte.

### **Le indicazioni della Legge Regionale per il Piano Territoriale**

1. Il Piano territoriale della Città metropolitana (PtcM) assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento di cui all'articolo 1, comma 85, lett. a) della legge 7 aprile 2014 n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) e di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), nonché di pianificazione territoriale generale, di cui all'articolo 1, comma 44, lettera b), della legge n. 56/2014.

2. Fino all'entrata in vigore del PtcM, di cui al comma 1, conserva efficacia il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp) della Provincia di Reggio Calabria, redatto ai sensi dell'articolo 26.

3. Il PtcM è lo strumento di pianificazione territoriale generale al quale si conformano le politiche della Città Metropolitana di Reggio Calabria, i piani e i programmi di settore comunale e gli strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica comunali.

4. Il PtcM è redatto sulla base dei criteri e degli indirizzi stabiliti dal Qtr a valenza paesaggistica di cui all'articolo 17. In sede di Conferenza perma-

nente di cui al comma 5, previo coordinamento con la Conferenza permanente interregionale per il coordinamento delle politiche nell'Area dello Stretto di cui all'articolo 4 della legge regionale 27 aprile 2015, n. 12 (Legge di stabilità regionale), la Regione e la Città metropolitana determinano un'intesa quadro, che può consistere anche in specifici accordi settoriali o attività progettuali e che stabilisce le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra il Programma regionale di sviluppo della Regione e il Piano strategico della Città metropolitana, previsto dalla legge n. 56/2014.

5. È istituita la Conferenza permanente Regione - Città metropolitana che individua gli obiettivi di interesse comune delle due istituzioni e definisce le azioni per perseguirli, prevedendo altresì le forme di consultazione con le associazioni rappresentative degli interessi socio-economici coinvolti e la procedura di formazione e di approvazione del PtcM.

6. Il PtcM contiene gli elementi costituenti l'assetto territoriale della città metropolitana e delinea la strategia dello sviluppo del territorio metropolitano. A tal fine:

a) individua, con riferimento ai contenuti del Qtr a valenza paesaggistica, gli obiettivi e gli indirizzi da perseguire nelle trasformazioni territoriali e le azioni conseguenti;

b) detta indirizzi sull'articolazione e sulle linee di evoluzione dei sistemi territoriali;

c) fornisce indirizzi, criteri e parametri per l'applicazione coordinata delle norme relative al territorio rurale;

d) individua le strategie di tutela attiva del patrimonio territoriale, anche al fine dello sviluppo socio-economico e culturale della comunità della città metropolitana.

7. Il PtcM determina:

a) le prescrizioni per il coordinamento delle politiche di settore e degli strumenti della programmazione della città metropolitana;

b) gli ambiti territoriali per la localizzazione di interventi di competenza della città metropolitana e relative prescrizioni;

c) le misure di salvaguardia di cui all'articolo 59.

8. Il PtcM, inoltre, determina le politiche e le strategie di area vasta in coerenza anche con il Qtr, con particolare riferimento:

a) alle infrastrutture e ai servizi necessari per promuovere una mobilità sostenibile su scala metropolitana e migliorare il livello di accessibilità dei territori interessati, anche attraverso la promozione dell'intermodalità;

b) alle reti dei servizi di interesse della città metropolitana;

c) alla valorizzazione e al recupero dei sistemi insediativi esistenti;

d) alla razionalizzazione e riqualificazione del sistema artigianale, commerciale e industriale;

e) alla previsione di forme di perequazione territoriale.

Le competenze che la normativa assegna alle Città Metropolitane sono ampie e articolate. Esse riguardano:

- a) le funzioni fondamentali delle province;  
b) le seguenti funzioni fondamentali:
- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali
  - strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano
  - mobilità e viabilità
  - promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

In funzione di tale complessità gli obiettivi di fondo del processo che devono essere fissati prioritariamente sono:

- Promuovere il senso di appartenenza e la coesione delle comunità locali al nuovo livello istituzionale.
- Organizzare il funzionamento del territorio al livello metropolitano.
- Strutturare il flusso di relazioni e competenze tra Provincia/Città metropolitana, Sistemi locali, e Regione.
- Porre la conservazione dinamica dell'identità e la sostenibilità ambientale come principi strutturanti di tutto il processo di pianificazione e attuazione delle scelte.
- Definire un quadro strategico ed un programma operativo di riferimento per le future scelte di sviluppo del territorio metropolitano.

Gli ambiti di azione, data la natura dello strumento devono essere individuati con un'attenzione particolare all'intersectorialità e all'integrazione di competenze, risorse, politiche, responsabilità. Per questo il Piano strategico si focalizza sulla ricerca di una definizione condivisa di problemi e questioni critiche, per poi muovere alla ricerca di soluzioni partecipate e progettualità che sappiano, nel loro insieme, dare forma ad una visione collettiva del futuro.

Per indirizzare fin da ora l'attenzione e il contributo dei potenziali attori si può immaginare che il Piano operi prioritariamente in alcune macroaree:

- Ambiente, Sistemi culturali e identità;
- Dinamiche insediative, territorio, mobilità;
- Sistemi produttivi, innovazione e sviluppo locale;
- Qualità della vita, equità sociale e occupazione;
- Governance territoriale e assetto strategico.

Tali macroaree si innestano nel sistema di azioni strategiche definite finora dall'Amministrazione provinciale. Il Piano Strategico, infatti, non nasce dal nulla ma trae origine e sostanza dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale adottato Delibera di Consiglio n. 15 del 4 aprile 2011.

La realizzazione della Vision parte dallo Scenario strategico delineato dal PTCP (nella figura che segue) che evidenzia le scelte strutturanti per il territorio provinciale. Tre le strategie ritenute fondamentali per uno sviluppo equilibrato del territorio:

- Realizzare una compiuta ecologia del territorio;
- Equilibrare l'armatura territoriale;
- Strutturare nodi e reti dei sistemi produttivi locali.

Per quanto riguarda la prima strategia, è necessario partire da una valutazione di sintesi del territorio provinciale dal punto ambientale nella quale un elemento emerge e si impone: è il rapporto tra la complessa frammentazione del territorio e la varietà di ecosistemi rari e paesaggi caratteristici dell'area mediterranea appenninica che, seppure a "brandelli" sono ancora presenti e in continua evoluzione.

La seconda emerge dalla ricostruzione delle dinamiche insediative del '900 che restituiscono un territorio provinciale in cui l'armatura territoriale è ancora profondamente disequilibrata, la rete infrastrutturale è ancora fragile sia nei collegamenti con il territorio nazionale che nelle relazioni interne. Ad un progressivo rafforzamento ed ampliamento dei centri di costa si è accompagnato il continuo abbandono dei centri interni in un processo che tende ad una sempre maggiore marginalizzazione degli stessi.

La terza trae origine dall'osservazione del fatto che la provincia presenta sotto il profilo dello sviluppo economico dinamiche "lente"; l'agricoltura costituisce ancora, pur tra molteplici difficoltà, un ambito produttivo cruciale sia per la fragile economia provinciale, che per l'assetto e la tutela attiva del territorio.

**GIANCARLO FERRANTE, GIUSEPPE FALDUTO**

INU Calabria

**SANTE FORESTA**

Direttivo INU Calabria

**DOMENICO PASSARELLI**

Presidente INU Calabria

### Riferimenti

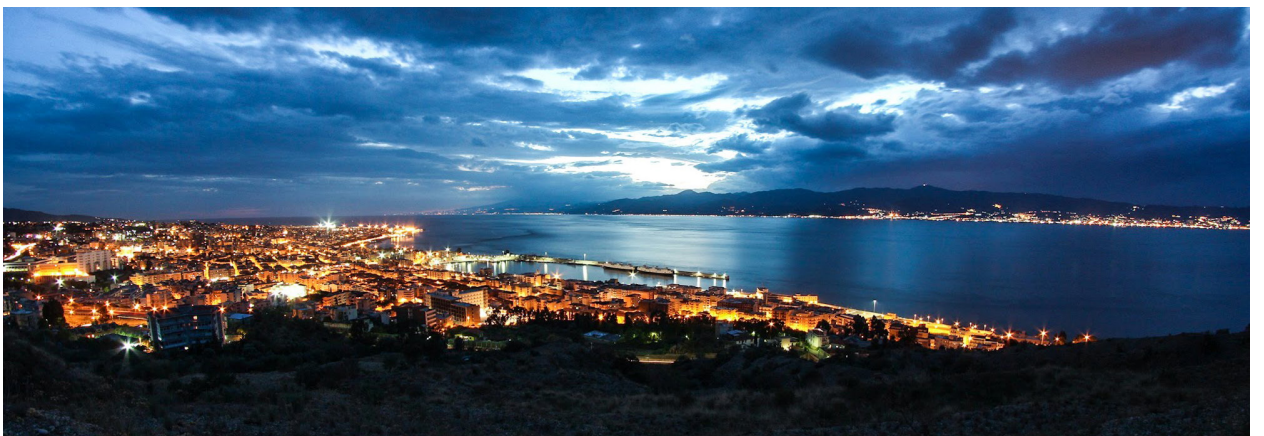
Il libro bianco sulle città metropolitane, ANCI, Roma, 2016.

Rapporto SVIMEZ 2016 sull'economia del mezzogiorno. Introduzione e sintesi.

Dossier delle Città Metropolitane Città Metropolitana di Reggio Calabria, Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2017.

Il Manifesto per il Piano strategico della Città Metropolitana di Reggio Calabria, Provincia di Reggio Calabria, novembre 2013.

# REGGIO CALABRIA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI





## INU Calabria

Intervista ad Antonino Tramontana, Presidente Camera di Commercio di Reggio Calabria

*Le città metropolitane non sono una provincia con un altro nome, sono un'istituzione nuova che va costruita nelle sue funzioni e riconosciuta nelle sue identità.*

*Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica. In che modo la Camera di Commercio nel suo ruolo istituzionale di rappresentanza delle istanze economiche e imprenditoriali ha collaborato in questa fase di avvio del nuovo ente amministrativo e in che misura si rapporta anche alla luce delle innovazioni che hanno e stanno investendo il mondo camerale?*

La Camera di Commercio di Reggio Calabria ha partecipato alle fasi di avvio della giovanissima Città Metropolitana fornendo il proprio contributo nella fase di redazione dello Statuto del nuovo Ente, che all'articolo 10 è chiamato a condurre "le azioni e gli interventi preordinati allo sviluppo economico e sociale in sinergia con la Camera di Commercio".

La previsione statutaria di un'azione congiunta con l'Ente camerale, oltre a riconoscere la centralità ed il ruolo della Camera di Commercio anche alla luce delle nuove funzioni assegnate dal recentissimo decreto di riforma, avvia un nuovo percorso di progettazione delle strategie per lo sviluppo socio-economico condiviso, integrato e partecipato, in coerenza con i principi di sussidiarietà e cooperazione richiamati dallo stesso Statuto quali principi ispiratori della Città Metropolitana.

*Il superamento delle province così come si sono strutturate negli ultimi quarant'anni e la costruzione delle città metropolitane costituisce un elemento di modernizzazione e una opportunità per una amministrazione e un governo del territorio diverso. Un governo che contemporaneamente guardi alle competenze confermate alle province e attribuite alle città metropolitane completando il ridisegno del territorio in funzione della difesa del suolo, di tutela e promozione del paesaggio e di strutturazione in funzione del salto di scala provocato dalla globalizzazione e dalla domanda di mobilità e comunicazione.*

La Camera di Commercio può rappresentare un soggetto, grazie alla sua rappresentatività dei soggetti economici e grazie alla sua geografia che deriva da una base provinciale oggi in superamento, in grado di indirizzare verso la comprensione di un governo di area vasta attento alle infrastrutture e al loro rapporto con il territorio.

**Quali contributi può offrire nella specifica realtà della CM di Firenze?**

Il governo di un'area vasta come quello della Città Metropolitana di Reggio Calabria è certamente una sfida, per il nuovo ruolo che essa è chiamata a svolgere ma anche per la complessità e le condizioni difficili che il territorio presenta.

A tal fine la Camera di Commercio ha già messo a disposizione progettualità ed idee che da anni porta avanti, facendosi portavoce del sistema imprenditoriale locale e coinvolgendo in maniera attiva le Istituzioni a vario titolo chiamate ad agire per lo sviluppo economico e sociale.

Questo percorso di coinvolgimento e collaborazione è già partito da qualche mese: la Camera ha infatti promosso un coordinamento interistituzionale per definire e condividere indirizzi strategici e proposte progettuali a supporto dello sviluppo turistico dell'intero territorio metropolitano, chiamando allo stesso tavolo, oltre alla Città Metropolitana, la Soprintendenza beni architettonici e paesaggistici, il Polo Museale della Calabria, il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria, l'Ente Parco Nazionale dell'Aspromonte. Una esperienza che già si è rivelata positiva e sta producendo in brevissimo tempo i primi risultati.

*Per la prima volta quando parliamo di città si fa riferimento ad un territorio che presenta delle forti discontinuità rispetto al passato:*

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

*Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori.*

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

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

*Come la CM di Firenze ha incominciato a delineare e definire i cardini del Piano Strategico, quali le modalità operative ( il rapporto tra Piano Strategico e Agenda strategica) quali coinvolgimenti degli attori privati? Quali le criticità e le opportunità?*

*Per vincere la sfida della competizione internazionale, il tema delle reti e delle infrastrutture non può che essere affrontato in termini di collaborazione tra territori.*

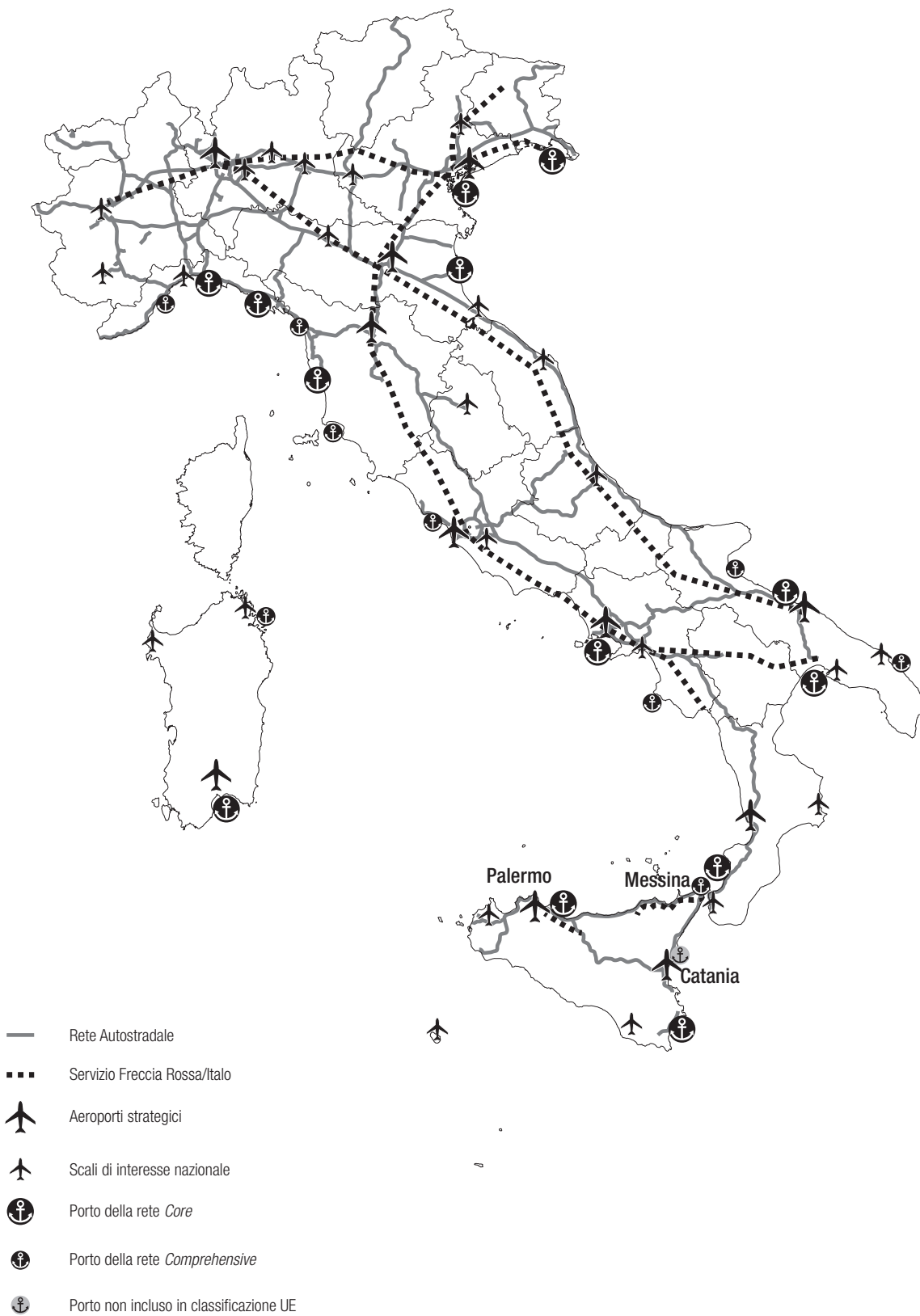
*In questo ambito lo sviluppo va quindi visto in ottica di Area Metropolitana dello Stretto, coinvolgendo i due territori di Reggio e Messina, attraverso la programmazione di interventi davvero di area vasta per aumentare l'attrattività dell'intero territorio.*

*Questo significa lavorare fortemente sull'interscambio tra le due sponde con collegamenti funzionali a garantire una vera integrazione territoriale, e nello stesso tempo potenziare il sistema dei trasporti per rendere fruibile e competitiva l'offerta turistica integrata dello Stretto, che ha tutte le potenzialità per attrarre flussi turistici internazionali consistenti.*

*La Camera si è già attivata su questo fronte, promuovendo il confronto con la Città Metropolitana di Reggio per rafforzare i collegamenti via mare nello Stretto, e con Istituzioni sia calabresi che siciliane per proporre il potenziamento del collegamento diretto tra Reggio e le isole Eolie, ad oggi quasi inesistente, che renderebbe lo scalo aeroportuale reggino realmente attrattivo per il sistema dell'offerta turistica dello Stretto.*

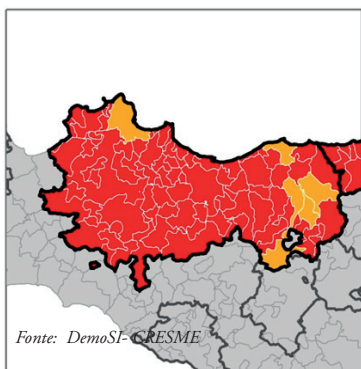
**INU CALABRIA**

# PALERMO - CATANIA - MESSINA



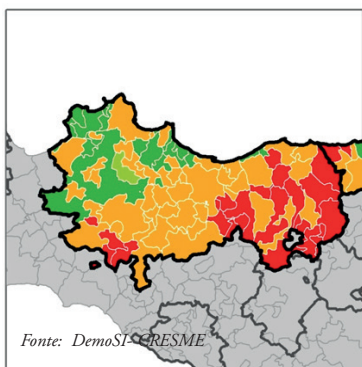
PALERMO - DATI DI SINTESI

ECONOMIA



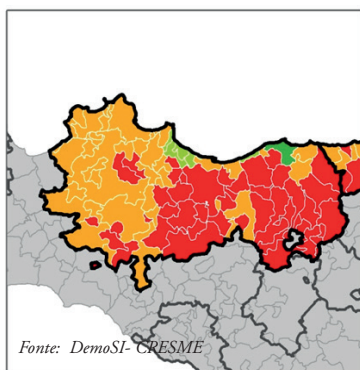
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
Palermo	8,07	17.214	0,6%	9,5%	24,4%
centralità economiche	-	-	-	-	-
periferiche alto reddito	-	-	-	-	-
periferiche basso reddito	11,24	19.908	-0,4%	12,3%	24,6%
comuni marginali	4,21	13.884	1,6%	6,1%	24,0%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenza anziani 2015	Dipendenza giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
Palermo	1.271.406	-1,9%	492.063	4,6%	29,8%	22,5%
Attrattivi	256.523	4,4%	96.971	13,0%	25,5%	25,2%
Crescita	6.293	25,2%	2.551	26,7%	34,7%	17,1%
Stagnazione	963.881	-3,4%	372.650	3,0%	30,1%	22,0%
Declino	44.709	-9,4%	19.891	-8,8%	48,8%	17,9%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

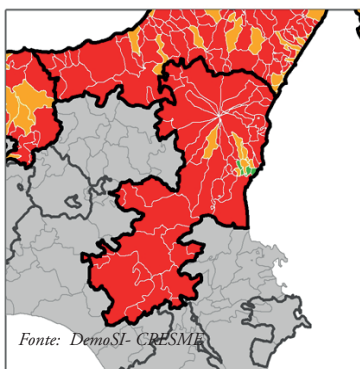
MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali / stock occupato 2013-2015	Prezzo medio con proventi (eur o/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Palermo	4,7%	666	64,7%	21,6%
dinamico fascia alta	6,1%	1.933	69,1%	16,5%
dinamico residenziale	7,9%	900	69,7%	14,3%
stagnante	4,7%	733	62,6%	23,9%
recessivo	3,7%	530	79,0%	6,1%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

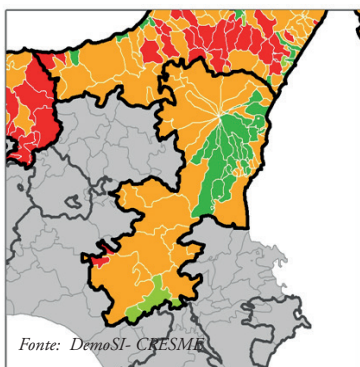
## CATANIA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



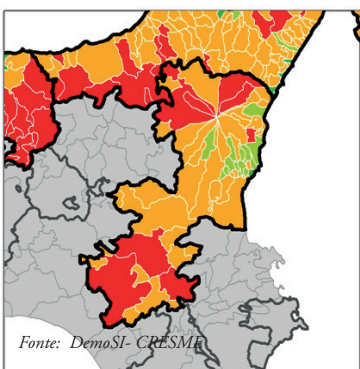
	Depositi per abitante (000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
Catania	6,99	16.329	1,5%	9,4%	23,9%
centralità economiche	5,77	22.968	1,1%	18,3%	16,0%
periferiche alto reddito	-	-	-	-	-
periferiche basso reddito	2,82	18.748	1,3%	11,9%	21,0%
comuni marginali	7,43	15.637	1,6%	8,6%	24,8%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenze anziani 2015	Dipendenze giovani 2015
	2015	var 2025	2015	var 2025		
Catania	1.115.535	-1,2%	445.825	4,9%	28,2%	22,8%
Attrattivi	308.595	4,1%	116.510	12,7%	23,7%	23,8%
Crescita	7.159	3,2%	2.712	6,8%	29,6%	23,6%
Stagnazione	791.624	-3,3%	323.032	2,1%	29,8%	22,4%
Declino	8.157	-6,7%	3.571	-2,4%	43,8%	18,4%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

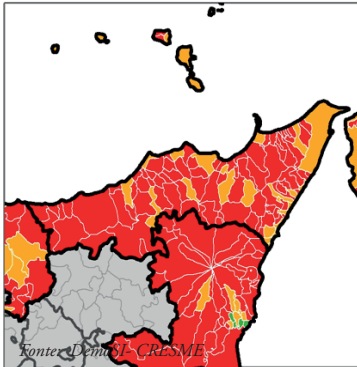
### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali/ stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Catania	4,5%	801	70,0%	15,8%
dinamico fascia alta	5,0%	1.770	70,1%	17,7%
dinamico residenziale	5,2%	1.112	74,4%	13,7%
stagnante	4,2%	688	67,8%	17,3%
recessivo	4,1%	580	75,9%	8,7%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

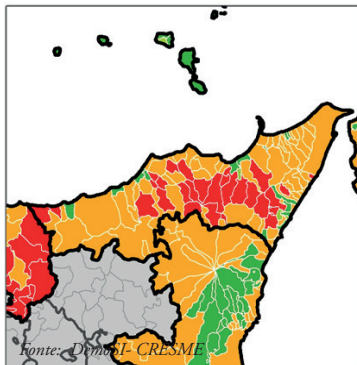
## MESSINA - DATI DI SINTESI

### ECONOMIA



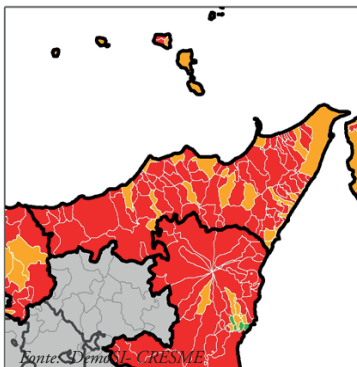
	Depositi per abitante ('000 euro) 2015	Reddito medio per contribuente (euro) 2014		Incidenza laureati 2011	tasso di disoccupazione 2011
		euro	variazione 2012- 2014		
Messina	6,68	16.339	2,2%	11,0%	20,2%
centralità economiche	-	-	-	-	-
periferiche alto reddito	-	-	-	-	-
periferiche basso reddito	8,19	18.538	1,6%	13,2%	20,9%
comuni marginali	4,45	13.369	2,9%	7,8%	19,2%
Italia	18,12	19.720	2,1%	10,8%	11,4%
Aree Metropolitane	24,66	21.449	1,6%	12,5%	13,4%

### DEMOGRAFIA



	Popolazione		Famiglie		Dipendenze anziani 2015	Dipendenze giovani 2015
	2015	var 2015	2015	var 2015		
Messina	640.675	-5,2%	276.328	0,6%	33,9%	19,7%
Attrattivi	68.993	2,5%	30.986	10,4%	28,5%	19,8%
Crescita	3.138	3,6%	1.466	8,4%	36,8%	18,1%
Stagnazione	531.045	-5,6%	225.907	0,1%	33,7%	19,9%
Declino	37.499	-13,3%	17.969	-10,4%	47,8%	16,3%
Italia	60.665.551	-0,8%	25.853.547	3,2%	34,3%	21,2%
Aree Metropolitane	22.082.613	-0,1%	9.565.159	3,8%	33,1%	21,6%

### MERCATO RESIDENZIALE



	Scambi residenziali/ stock occupato 2013-2015	Prezzo medio compravendita (euro/mq) 2013-2015	Incidenza famiglie proprietarie 2011	Incidenza famiglie in affitto 2011
Messina	4,2%	818	70,1%	14,0%
dinamico fascia alta	5,8%	1.774	64,4%	15,3%
dinamico residenziale	6,6%	977	73,6%	10,5%
stagnante	4,1%	738	69,9%	14,6%
recessivo	2,7%	644	79,7%	5,2%
Italia	5,2%	1.001	71,9%	18,0%
Aree Metropolitane	5,8%	1.146	68,8%	21,2%

# Le Città Metropolitane della Sicilia

LUCA BARBAROSSA, IGNAZIO VINCI,  
PAOLO LA GRECA

## Premessa

Le ragioni dell'enorme ritardo accumulato nel processo di costruzione dei governi metropolitani in Sicilia si deve anzitutto al travagliato iter della legge regionale che regola l'assetto degli enti intermedi in Sicilia, la quale ha innescato vari rinvii negli adempimenti amministrativi propedeutici alla costituzione degli organi delle città metropolitane con le relative funzioni. Tale iter può essere sommarariamente ricostruito facendo riferimento ai seguenti passaggi.

- La prima norma che recepisce in Sicilia gli orientamenti della legge Delrio (Legge 7 aprile 2014, n. 56) è la legge regionale n. 15 del 4 agosto del 2015, la quale conferma l'istituzione dei liberi Consorzi comunali – già previsti dalla legge regionale n. 8 del 2014 – di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e prevede inoltre l'istituzione delle Città metropolitane di Messina, Catania e Palermo, estese per un ambito territoriale coincidente con le Province.
- La legge regionale 15/2015 presentava alcune difformità dal testo nazionale, in particolare laddove consentiva ad alcuni comuni esterni alla provincia di Catania di optare per l'inclusione nella relativa città metropolitana (in esito ad una precedente legge regionale sull'ordinamento degli enti locali, la legge n. 8 del 2014) e per i meccanismi elettivi introdotti che mettevano in discussione la coincidenza del sindaco metropolitano con quello della città capoluogo, così come previsto dalla legge Delrio.
- Quest'ultima caratteristica, in particolare, è stata oggetto di impugnativa da parte del governo nazionale, pervenendosi ad un pronunciamento della Corte Costituzionale che ne ha di fatto azzerato le conseguenze. In risposta

a questa fase di stallo normativo, la Regione Siciliana ha successivamente predisposto una norma – la legge regionale 1 aprile 2016, n. 5 – che ha di fatto superato le obiezioni della Corte, allineando il sistema al dettato della norma nazionale.

Quale conseguenza di tale contraddittorio processo legislativo, i sindaci metropolitani si sono insediati solo nel giugno del 2016, succedendo ad una gestione commissariale che non ha apportato alcun contributo all'avanzamento delle procedure (Statuto, Elezione dei Consigli metropolitani) propedeutiche alla attivazione del governo delle aree metropolitane. La stessa attivazione delle conferenze metropolitane, che pure è avvenuta nei mesi successivi all'insediamento dei sindaci, non ha costituito determinato alcun progresso all'avanzamento del processo costitutivo degli organi di governo, limitando le attività previste per il nuovo ente alle mansioni per esso previste dai precedenti statuti provinciali. Le elezioni del consiglio metropolitano ai sensi della legge regionale 5/2016, più volte indette tra la fine del 2016 ed il febbraio del 2017, non si sono tuttora tenute a causa di una norma transitoria approvata dall'assemblea regionale nel gennaio del 2017 con la quale veniva posticipato il termine per la celebrazione dell'evento elettorale al 31 dicembre 2017. L'imminenza delle elezioni regionali (5 novembre 2017) non induce motivi di ottimismo circa il rispetto della scadenza del 31 dicembre per le elezioni dei consigli metropolitani, in assenza del cui insediamento si potranno vedere prorogate le attuali gestioni commissariali. Ad ingenerare ulteriore incertezza concorre, proprio nei giorni in cui si scrive, una ulteriore iniziativa dell'Assemblea Regionale Siciliana, la quale ha posto in discussione un provvedimento per reintrodurre meccanismi di elezione diretta per i presidenti ed i consiglieri sia delle ex province che delle città metropolitane. La norma in discussione, che se approvata divaricherebbe nuovamente il sistema regionale da quello tracciato dalla legge Delrio, indica nel febbraio 2018 il termine ultimo per la celebrazione delle elezioni.

## Lo stato dell'arte

La descrizione di tale tortuoso percorso normativo, che non appare improprio definire un pastrocchio e spinge a riflettere sull'attualità di un'autonomia regionale che sembra avere smarrito alcune delle sue iniziali prerogative, risulta doverosa per spiegare la quasi totale assenza di politiche di governo del territorio ascrivibili alla dimensione metropolitana. La mancanza degli organi di governo metropolitano fa sì che alcuna delle nuove competenze in materia di governo del territorio sia stata formalmente attivata, limitando le stesse ai compiti detenuti dalle vecchie province regionali. Peraltro, a fronte di una situazione in cui gli stessi governi provinciali, depotenziati dallo stallo

normativo e dal susseguirsi di provvedimenti di spending review, versano in una situazione di disagio finanziario che impedisce loro di avviare alcuna attività di programmazione. Tutto ciò fa sì che la ricerca di politiche ed azioni progettuali lungo la direzione del governo metropolitano vada condotta con qualche forzatura tra una serie di iniziative molto eterogenee che in questi anni di stallo politico-amministrativo si sono manifestate nei territori delle future città metropolitane. Limitandosi ai compiti propri delle città metropolitane in materia di governo del territorio, l'unica iniziativa degna di nota appare il tavolo tecnico promosso dal sindaco della città di Catania al fine di definire le direttive generali del futuro piano territoriale della città metropolitana. Tra i compiti del tavolo tecnico, istituito nel dicembre del 2016, vi sono l'individuazione e la definizione delle scelte strategiche del piano, nonché l'avvio di procedure di partecipazione e concertazione istituzionale volte a condividere gli orientamenti progettuali. Un concreto stimolo alla attivazione di progettualità riconducibili alla dimensione metropolitana nelle tre principali città siciliane si lega all'implementazione del Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane 2014-2020", adottato dalla Commissione Europea nel 2015 ed in corso di attuazione nelle 14 città metropolitane italiane. A differenza degli iniziali presupposti, va detto, il programma concentra buona parte degli investimenti sui comuni delle città capoluogo, i quali tuttavia si sono fatti promotori di alcune iniziative progettuali esplicitamente orientate alla scala metropolitana. Tra queste, nell'ambito dell'agenda digitale metropolitana promossa dal programma, vi sono alcuni interventi volti a creare sistemi informativi che potranno rendere più efficienti i processi amministrativi delle città metropolitane, come ad esempio le piattaforme ICT in corso di attivazione dal comune di Palermo operanti anche in ambiti quali urbanistica e lavori pubblici. Ulteriori interventi degni di nota per gli obiettivi del presente lavoro riguardano la mobilità sostenibile: a Messina un progetto si propone la realizzazione di una piattaforma integrata di informazione e gestione del trasporto pubblico metropolitano; a Catania è in corso di implementazione un progetto per la realizzazione di una centrale unica della mobilità che avrà tra i suoi compiti il controllo delle reti di trasporto ad una scala metropolitana. Si tratta di iniziative progettuali – come altre condotte nel passato nel campo della pianificazione strategica e settoriale dalle province regionali – che costituiscono interessanti presupposti per il governo del territorio nelle città metropolitane, ma che certamente necessitano di un processo di istituzionalizzazione che, ci si attende, possa completarsi entro il 2018.

**LUCA BARBAROSSA, IGNAZIO VINCI**

Direttivo INU Sicilia

**PAOLO LA GRECA**

Presidente INU Sicilia



# SICILIA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Palermo



Catania



Messina





# DOSSIER **urbanistica**

Luglio 2017

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

Codirettori:  
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria generale:  
MONICA BELLI  
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni:  
G. De Luca (presidente)  
G. Cristoforetti, D. Di Ludovico  
C. Gasparrini, L. Pogliani  
F. Sbetti

Redazione, amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl – Roma  
tel. 06/68134341, 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio  
direttivo nazionale:  
ALBERTI FRANCESCO, AMANTE ENRICO,  
ARCIDIACONO ANDREA, BARBIERI CARLO  
ALBERTO, BRUNI ALESSANDRO, CAPURRO  
SILVIA, CECCHINI DOMENICO, CENTANNI  
CLAUDIO, DALLA BETTA EDDI, DE LUCA  
GIUSEPPE, FANTIN MARISA, GASPARRINI  
CARLO, GIAIMO CAROLINA, GIANNINO  
CARMEN, GIUDICE MAURO, IMBERTI LUCA,  
LA GRECA PAOLO, LICHERI FRANCESCO,  
LO GIUDICE ROBERTO, MASCARUCCI  
ROBERTO, MOCCIA F. DOMENICO, OLIVA  
FEDERICO, OMBUEN SIMONE, PAGANO  
FORTUNATO, PASSARELLI DOMENICO,  
PINGITORE LUIGI, PORCU ROBERTA,  
PROPERZI PIERLUIGI, ROSSI IGINIO,  
RUMOR ANDREA, SEPE MARICHELTA,  
STANGHELLINI STEFANO, STRAMANDINOLI  
MICHELE, TONDELLI SIMONA,  
TORRE CARMELO, TORRICELLI ANDREA,  
ULRICI GIOVANNA, VECCHIETTI SANDRA,  
VIVIANI SILVIA

Progetto grafico e fotocomposizione:  
ELENA PANNACCIULLI

Con la collaborazione di:  
ALBERTO FILOSOFO

**INU**  
Edizioni

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

Con la collaborazione di  
**UNIONCAMERE**



e della Camera di Commercio di:  
**Roma - Torino - Milano - Genova - Bologna -  
Firenze - Napoli - Bari - Reggio Calabria**

**Fondazione Venezia 2000**



**DOSSIER** urbanistica