

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN

Ingegneria Edile/architettura

Ciclo XXIV

STRATEGIE PER LA PIANIFICAZIONE METROPOLITANA

Settore Concorsuale di afferenza:

08/F1 – Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale

Settore Scientifico disciplinare:

ICAR/21 - Urbanistica

Presentata da:

Mariagrazia Ricci

Coordinatore Dottorato
Prof. Ing. Roberto Mingucci

Relatore
Prof. Ing. Roberto Mingucci

Correlatore
Prof. Ing. Alberto Corlaita

Esame finale anno 2013

STRATEGIE PER LA PIANIFICAZIONE METROPOLITANA

Indice sintetico

| | |
|--|-----|
| Introduzione | 5 |
| Capitolo 1 - Dalla città all'area metropolitana | |
| 1.1 Le trasformazioni del territorio..... | 16 |
| 1.2 Definizione e classificazione di area metropolitana..... | 31 |
| 1.3 L'Europa delle regioni e quella delle metropoli..... | 46 |
| 1.4 Strategie nazionali a confronto..... | 59 |
| Capitolo 2 - Città e aree metropolitane in Italia | |
| 2.1 Il caso italiano in una prospettiva storica..... | 76 |
| 2.2 Il contesto normativo ed istituzionale..... | 96 |
| 2.3 Funzioni e risorse per la Città metropolitana..... | 115 |
| Capitolo 3 - Approccio strategico alla pianificazione | |
| 3.1 La pianificazione metropolitana nell'attuale sistema..... | 130 |
| 3.2 La pianificazione strategica..... | 135 |
| Capitolo 4 - Il piano strategico per il governo della città metropolitana | |
| 4.1 Obiettivi della pianificazione strategica metropolitana..... | 159 |
| 4.2 Strumenti operativi: una proposta..... | 166 |
| 4.3 La scelta della dimensione territoriale ottimale..... | 175 |
| Capitolo 5 - Riflessioni sul caso di Bologna | |
| 5.1 Il sistema metropolitano emiliano-romagnolo..... | 185 |
| 5.2 Bologna: un'area metropolitana intermedia..... | 204 |
| 5.3 Il Piano Strategico Metropolitano: un'esperienza in corso..... | 227 |
| Capitolo 6 – Considerazioni conclusive | 242 |

Bibliografia

STRATEGIE PER LA PIANIFICAZIONE METROPOLITANA

Indice esteso

| | |
|-------------------|---|
| Introduzione..... | 5 |
|-------------------|---|

Capitolo 1 - Dalla città all'area metropolitana

| | | |
|-------|--|----|
| 1.1 | Le trasformazioni del territorio..... | 16 |
| 1.1.1 | La città diffusa: dinamiche ed interpretazioni..... | 16 |
| 1.1.2 | Riferimenti teorici..... | 25 |
| 1.2 | Definizione e classificazione di area metropolitana..... | 31 |
| 1.2.1 | Definizioni..... | 31 |
| 1.2.2 | Le funzioni metropolitane..... | 34 |
| 1.2.3 | Classificazione gerarchica..... | 37 |
| 1.3 | L'Europa delle regioni e quella delle metropoli..... | 46 |
| 1.3.1 | I caratteri dello spazio urbano europeo..... | 46 |
| 1.3.2 | Le politiche di riequilibrio territoriale dell'UE..... | 48 |
| 1.4 | Strategie nazionali a confronto..... | 59 |
| 1.4.1 | L'esperienza francese..... | 62 |
| 1.4.2 | L'esperienza tedesca..... | 69 |
| 1.4.3 | Considerazioni..... | 73 |

Capitolo 2 - Città e aree metropolitane in Italia

| | | |
|-------|---|-----|
| 2.1 | Il caso italiano in una prospettiva storica..... | 76 |
| 2.1.1 | L'origine del fenomeno metropolitano in Italia..... | 76 |
| 2.1.2 | Il <i>Progetto 80</i> : un'esperienza di pianificazione strategica..... | 81 |
| 2.1.3 | Le Città metropolitane italiane oggi..... | 89 |
| 2.2 | Il contesto normativo ed istituzionale..... | 96 |
| 2.2.1 | La Legge n. 142/90 e smi..... | 96 |
| 2.2.2 | Il Decreto Legislativo n. 267/2000..... | 100 |
| 2.2.3 | La riforma del Titolo V della Costituzione..... | 103 |
| 2.2.4 | Il federalismo fiscale..... | 105 |
| 2.2.5 | La <i>spending review</i> | 107 |
| 2.3 | Funzioni e risorse per la Città metropolitana..... | 115 |
| 2.3.1 | Quali funzioni per quali politiche..... | 115 |
| 2.3.2 | Possibili risorse per la Città metropolitana..... | 118 |

Capitolo 3 - Approccio strategico alla pianificazione

| | | |
|-------|---|-----|
| 3.1 | La pianificazione metropolitana nell'attuale sistema..... | 130 |
| 3.2 | La pianificazione strategica..... | 135 |
| 3.2.1 | Verso nuove forme di <i>governance</i> urbana..... | 135 |
| 3.2.2 | Le origini della pianificazione strategica..... | 138 |
| 3.2.3 | Il processo..... | 144 |
| 3.2.4 | I piani strategici..... | 151 |

Capitolo 4 - Il piano strategico per il governo della città metropolitana

| | | |
|-----|--|-----|
| 4.1 | Obiettivi della pianificazione strategica metropolitana..... | 159 |
| 4.2 | Strumenti operativi: una proposta..... | 166 |
| 4.3 | La scelta della dimensione territoriale ottimale..... | 175 |

Capitolo 5 - Riflessioni sul caso di Bologna

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.1 | Il sistema metropolitano emiliano-romagnolo..... | 185 |
| 5.1.1 | La megalopoli padana..... | 185 |
| 5.1.2 | I sistemi territoriali del PTR..... | 190 |
| 5.1.3 | Città metropolitana e nuove Province: quale integrazione?..... | 196 |
| 5.2 | Bologna: un'area metropolitana intermedia..... | 204 |
| 5.2.1 | Caratteri metropolitani del territorio bolognese..... | 204 |
| 5.2.2 | I confini della Città metropolitana..... | 210 |
| 5.2.3 | La pianificazione di area vasta..... | 217 |
| 5.3 | Il Piano Strategico Metropolitano: un'esperienza in corso..... | 227 |

Capitolo 6 – Considerazioni conclusive.....242

STRATEGIES FOR METROPOLITAN PLANNING

The purpose of this research is the identification of a planning instrument to govern the metropolitan territory in its development process. In particular, the document should ensure the effective and efficient sequence of actions which make up the strategic planning process. Within the research it has been distinguished for this purpose two lines of development: on the one hand, it explores the historical and cultural development that has characterized the Italian concept of metropolitan area, identifying the contents and operations that lead to the delimitation of its territory. On the other hand, it examines the issue of strategic planning as a fundamental tool for the government of intermediate metropolitan cities, with particular reference to the case of Bologna.

During the first year, research has proceeded in the deepening of cultural and scientific debate on the issue of metropolitan areas in the experience of strategic planning developed in the international arena. The basic themes of this phase were the collection and selection of references useful in discussing the theme of metropolitan areas and methods for the construction of a strategic plan in the territorial governments of large areas. It then analyzed the political debate that has developed in the Italian reality on the concept of metropolitan area, highlighting the shared aspects and the different types of approach to get a perimeter useful to the plan of government of the territory. Of course, in the process of analysis, a dominant role was assumed by the institutional and regulatory framework that has been developed and is still in the progress on the issue of metropolitan areas.

During the second year of doctorate, the issue concerning the definition of areas, has developed a substantial deepening of the requirements that must be possessed by a strategic plan built on the needs of a metropolitan area.

During the third year of my PhD program, the metropolitan area of Bologna has been identified where the subject of extensive study area, retracing the events that have enlivened the debate on the emergence of the Metropolitan City bordered by the Province.

In this regard, it has developed an innovative reflection on the content and promotion of the strategic approach, evaluating the effects of the Metropolitan Strategic Plan being developed, it will be able to produce territorial and social-economic dynamics to the Bologna area.

Introduzione

Al fine di esplorare in modo adeguato il tema relativo alla pianificazione strategica metropolitana, è stato necessario innanzitutto collocare storicamente i processi di urbanizzazione e di trasformazione del territorio che hanno generato le realtà di tipo metropolitano, facendo inevitabilmente ricorso alla descrizione dei fenomeni di dispersione insediativa e di specializzazione funzionale che si sono verificati dal dopoguerra ad oggi in tutte le maggiori città europee. Le grandi aree metropolitane sono, infatti, il frutto di processi di urbanizzazione di frangia, nella gran parte dei casi di carattere spontaneo e ingovernato, caratterizzati da una forte dispersione insediativa che ha, nel tempo, causato un elevato consumo di suolo e di altre risorse naturali, alti costi di infratrutturazione e congestione delle reti di trasporto, rilevanti costi energetici, crescenti fenomeni di segregazione e specializzazione territoriale, degrado ambientale. Ne deriva un territorio in cui i poli attrattori di funzioni sono caratterizzati da forte soluzione di continuità proprio perchè presentano carattere e rilevanza territoriale e non più urbana. E' evidente, quindi, che l'organizzazione gerarchica di un'area metropolitana coinvolge non solo la città centrale e il suo territorio agricolo, ma anche altre città, in genere di minore dimensione, nonché i relativi territori in una complessiva dimensione di area vasta.

Si è rivelato importante, inoltre, analizzare e ripercorrere gli studi condotti per la definizione del concetto di area metropolitana, ponendo particolare attenzione all'individuazione delle funzioni che la caratterizzano e alle dinamiche territoriali che ne scaturiscono, nonché verso i fattori che possono condurre alla sua delimitazione, consentendo quindi la creazione di una classificazione di tipo gerarchico. Ciò che sembra emergere con chiarezza è che l'area metropolitana deriva dalla sovrapposizione e dalla intersezione di diverse componenti: di tipo amministrativo, di tipo morfologico e di tipo funzionale che ne restituiscono, rispettivamente, la struttura politico/istituzionale, la dimensione spaziale e la misura dei flussi e delle connessioni di rete che la città principale intrattiene con il suo *hinterland* e soprattutto con gli altri centri urbani. Analizzando separatamente i singoli aspetti, ci si accorge immediatamente che, mentre i primi due approcci consentono una delimitazione dell'area metropolitana dal punto di vista fisico, l'ultimo, privilegiando gli aspetti sistemici e funzionali della conurbazione metropolitana, non permette l'identificazione di un'area omogenea e, in certi casi, neppure la delimitazione di un'area fisica. Approfondendo quest'ultimo approccio di tipo

geografico, basato sull'individuazione di sistemi locali territoriali, si è evidenziato come il termine metropolitano possa essere associato a conurbazioni urbane, ad aree vaste o a regioni.

Di fronte a questo modello di sviluppo urbano ci si è poi interrogati sulla razionalità complessiva dei nuovi modelli di organizzazione territoriale, sulle nuove domande e i nuovi ruoli che si richiedono alla pianificazione territoriale, soprattutto in termini di orientamento strategico delle decisioni pubbliche e private; sui sistemi di *governance* e di *government* più adatti alle nuove complessità. A tale proposito, si è scelto di iniziare l'analisi a partire dalle politiche di sviluppo messe in campo dall'Unione Europea al fine di superare gli squilibri e accrescere la coesione tra le varie parti dello spazio europeo. Attraverso lo "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo", viene riconosciuto, infatti, il ruolo delle città come possibili leve delle politiche di coesione e di sviluppo regionale e nasce l'esigenza di integrare le azioni e di differenziare le politiche sulla base delle peculiarità di ciascun territorio, nell'obiettivo prioritario di uno sviluppo spaziale policentrico ed equilibrato.

Si è rilevato inoltre che la creazione di istituzioni atte a governare la crescente complessità delle aree metropolitane è stata una problematica comune a tutti i Paesi europei a partire dagli anni '60; problematica affrontata e risolta tuttavia con soluzioni molto differenziate e talvolta con esiti instabili nel tempo. Le esperienze internazionali di governo metropolitano possono essere suddivise in due macro-aree: quelle basate sul modello della sovracomunalità o strutturale, che fa riferimento ad un governo unico dell'area metropolitana, e quelle invece fondate sul sistema dell'intercomunalità o funzionale, che trova fondamento, invece, nell'azione di cooperazione volontaria tra i Comuni.

La ricchezza di soluzioni che deriva dalle diverse esperienze nazionali ha offerto spunti di riflessione interessanti per il difficile contesto italiano, dove si evidenzia una realtà di agglomerati urbani, sociali, produttivi che hanno una loro consistenza reale, senza avere una corrispondenza con le forme istituzionali, quasi a dimostrazione che non ci si è mai efficacemente confrontati con la concretezza del fenomeno metropolitano.

Ciò che si è voluto sottolineare nel corso della ricerca, è la peculiarità della metropolizzazione del territorio italiano che non assume le forme del gigantismo urbano, tipico invece di altre realtà europee, ma al contrario risulta basata su uno schema di tipo policentrico, fatto di città di diverso rango e dimensione, saldamente ancorate e

sostenute da un'armatura urbana composta da un numero elevato di piccoli Comuni, la cui espansione comporta diffusi fenomeni di conurbazione. E' stato evidenziato inoltre che le principali città italiane sono caratterizzate da strutture insediative e produttive molto differenziate che in alcuni casi si avvicinano al modello monocentrico, mentre in altri sono essenzialmente riferibili a modelli di tipo policentrico e/o polarizzato.

A partire quindi dall'analisi del caso italiano in una prospettiva storica, si è ritenuto indispensabile soffermarsi sul *Progetto 80*, un grande piano di riequilibrio territoriale basato sul policentrismo, che, seppur rivelatosi una "progettualità deserta", si ritiene rappresenti la prima esperienza di pianificazione strategica a livello nazionale. Nelle analisi del *Progetto 80* si propone infatti una nuova organizzazione del territorio italiano fondata su diversi sistemi metropolitani, distribuiti su tutto il territorio nazionale e organizzati in una struttura policentrica. Volendo proporre un'immagine di sintesi della rete urbana italiana attuale, si è osservato come i "rassicuranti" sistemi metropolitani, descritti nel *Progetto 80* come sistemi organizzati dal principio di prossimità spaziale e tenuti insieme dal telaio della rete autostradale e ferroviaria, siano stati sostituiti da uno spazio multistrato e multidimensionale, attraversato da molteplici flussi di connessione alle reti lunghe dello scambio, proprio come un "territorio millefoglie intrecciato da linee di flusso interne ed esterne, che evolve dinamicamente nella mutevole interazione tra i diversi strati e flussi." (Clementi, 2007)

Passando alla descrizione del contesto normativo ed istituzionale italiano, ciò che è emerso dalla ricerca, è che in Italia la questione urbana è stata l'esito di una "rivoluzione territoriale" che tuttavia non è stata accompagnata da una rivoluzione istituzionale ed è per questo che il governo del territorio, e in particolare il governo delle città metropolitane ed i processi decisionali ad esse collegati continuano a svolgersi su scale territoriali incongrue rispetto ai problemi che ambirebbero a governare. Le trasformazioni dell'organizzazione territoriale descritte si sono infatti scontrate nel corso degli anni con un sistema istituzionale estremamente rigido ed incapace di governare con i propri strumenti il cambiamento, rinunciando così, nella maggior parte dei casi, a coglierne gli aspetti positivi.

A più riprese, infatti, si è tentato di affrontare compiutamente la questione delle aree metropolitane, prima con la Legge n. 142 del 1990 rimasta inapplicata, poi modificata senza successo nel 1999 e ancora nel 2000, fino ad approdare alla legge di riforma costituzionale nel 2001, attraverso la quale è stata sancita definitivamente la volontà di riconoscere questo nuovo ente territoriale, senza che si giungesse tuttavia alla sua

istituzione. Le leggi successive sul federalismo fiscale hanno poi assicurato il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, anche mediante l'attribuzione di specifici tributi. Risulta evidente che alla volontà dello Stato si è opposta, negli anni, la tenace resistenza degli enti locali, che a tutti i livelli, più o meno palesemente, hanno fatto sì che non si giungesse alla costituzione delle Città metropolitane.

A dare una scossa alla situazione di stallo istituzionale è stata la Legge n. 135/2012 che ha previsto la soppressione delle Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane. Così la questione del governo metropolitano, da tempo contrastata e da molti considerata un irrimediabile fallimento, sembra essere arrivata finalmente ad un punto di svolta, seppur il quadro normativo sembra essere in continua evoluzione.

Si è resa a questo punto necessaria una riflessione sulle caratteristiche dei tradizionali modelli di pianificazione, sia alla scala urbana che territoriale, i cui strumenti, seppur oggetto di profonde riforme nel corso degli ultimi 15 anni, continuano a presentare diversi limiti, soprattutto nell'affrontare temi e problemi di carattere metropolitano. E' noto che alla crisi del piano regolatore si sia cercato di dare risposta in diversi modi, tutti comunque guidati dall'idea che il processo di attuazione di un piano non possa essere la materializzazione di un disegno preordinato, ma al contrario rappresenti l'esito di un processo cooperativo di attori motivati ad interagire sulla base di determinati obiettivi. Al netto delle diverse impostazioni metodologiche e delle scuole di pensiero che stanno alla base degli impianti normativi regionali, ciò che è sembrato importante sottolineare in questa sede è che tutte le leggi regionali sono accomunate dall'obiettivo di superare il sistema di piani organizzato gerarchicamente, distinguendo i contenuti durevoli delle trasformazioni attuabili nel medio-lungo periodo dalle previsioni operative.

Constatando che nell'attuale sistema di pianificazione di area vasta, lo strumento che più si avvicina alle esigenze di governo del territorio metropolitano è rappresentato dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, ci si è interrogati se esso può, così come concepito, da solo rappresentare strumento di governo per le trasformazioni della Città metropolitana.

A questo proposito, si ritiene che l'attivazione della Città metropolitana possa rappresentare la chiave per aggiornare e rinnovare la credibilità degli attuali strumenti di pianificazione attraverso un approccio improntato alla *governance* cooperativa, dove la cooperazione permette di leggere lo spazio come interconnessione tra politiche verticali

e orizzontali che vengono dal territorio, attivando accordi e progetti strategici a geometria variabile per l'attuazione di politiche di governo dell'area metropolitana davvero integrate.

Dopo aver sottolineato le potenzialità di un approccio strategico alla pianificazione, ripercorrendo l'origine, gli obiettivi e le diverse fasi del processo di costruzione del piano strategico, è sembrato evidente che il governo delle città, ed in particolar modo quello delle Città metropolitane, non possa essere affidato in via esclusiva a strumenti di pianificazione di tipo tradizionale, ma al contrario vada impostato su un modello di pianificazione di tipo reticolare e multilivello, all'interno del quale il coordinamento e l'integrazione riescano a garantire l'efficacia del piano e la fattibilità delle scelte.

In altre parole, si ritiene che la Città metropolitana debba dotarsi di un piano ad elevato contenuto strategico. Ma cos'è un piano strategico? A cosa serve e come si colloca rispetto al piano urbanistico e territoriale ordinario? Qual è il valore aggiunto che esso produce?

Il piano strategico oggi si presenta come un documento di *visioning*, orientato alla costruzione di scenari di lungo periodo che possono essere raggiunti attraverso strategie rimodulabili nel tempo e attorno a cui costruire il consenso. In questo senso, esso si associa all'archetipo della metropoli post-moderna, in cui le politiche di competitività diventano politiche di qualità urbana, la *leadership* in urbanistica si realizza attraverso una *governance* partecipata e lo stile dei pianificatori è quello della *inclusive argumentation*. La pianificazione strategica è stata quindi definita come un processo guidato dal settore pubblico attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati dando forma a quello che un luogo è e può diventare. Essa deve confrontarsi con obiettivi ambiziosi, ma allo stesso tempo realistici e quindi effettivamente perseguibili. L'elaborazione e l'attuazione del piano devono essere quindi il risultato di un processo partecipativo, il cui promotore o soggetto *leader* è, in genere, l'Ente locale, ma il cui esito dipende da una reale condivisione degli obiettivi e del metodo di lavoro da parte di tutte le forze economiche, sociali e culturali.

Si è rilevato che l'applicazione dei principi della pianificazione strategica agli strumenti di governo del territorio ha dato origine in Italia, nel corso degli ultimi 15 anni, a una varietà di esperienze, assai eterogenee tra loro che hanno generato e continuano a generare reazioni contrastanti. La critica positiva si fonda essenzialmente sulle esperienze di pianificazione strategica verificatesi in alcune importanti città europee che con questi strumenti hanno conseguito ottimi risultati individuando di un nuovo percorso di sviluppo

e di miglioramento delle *performance* della Pubblica Amministrazione.

I nodi critici riguardano invece i possibili rischi derivanti da prassi pianificatorie “estranee” al nostro sistema di pianificazione. E' innegabile infatti che spesso si sia fatto un uso distorto del piano strategico, facendo ricorso ad esso nelle realtà in cui, con gli strumenti urbanistici, non si riusciva a governare le trasformazioni o molto superficiale e disinvolto per attirare fondi privati o pubblici, senza un progetto di lungo periodo da attuare, mettendo in gioco aspettative eccessive fino a diventare ingovernabile.

Pur nella eterogeneità delle esperienze condotte, si può affermare che tra le ragioni principali che spingono verso l'elaborazione di un piano strategico, molte sono in qualche modo collegate con il tema centrale di questa ricerca, ossia le aree metropolitane.

In linea generale, infatti, si ritiene che la pianificazione di area vasta debba perseguire una visione strategica dello sviluppo attraverso la quale individuare e porre a sistema le opportunità e le vocazioni delle città e dei rispettivi territori, della loro rete infrastrutturale, del loro capitale sociale e ambientale. A questa scala di intervento, l'obiettivo primario della pianificazione strategica è quello di superare il *gap* proprio degli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica, di cui i Comuni che fanno parte della Città metropolitana già dispongono e che, per la loro natura e funzioni, mancano di un approccio sinergico in grado di “territorializzare” le prospettive di sviluppo economico e sociale e proiettarle verso le opportunità nazionali ed europee. Questo obiettivo può essere raggiunto intendendo pianificazione e *governance* come due approcci da integrare per la soluzione del medesimo problema.

Nel corso della ricerca, sono state quindi individuate le caratteristiche peculiari di un piano strategico costruito sulle esigenze di un'area metropolitana, ipotizzando che questo strumento possa assumere i contenuti del Piano Provinciale come elementi strutturali “rigidi” che costituiscono la struttura portante per lo sviluppo dell'area, la griglia su cui inserire progetti strategici di scala metropolitana, attivando pratiche di *governance* riferite ad unità territoriali non predeterminate. La componente strategica del piano metropolitano, a prevalente contenuto e natura politico-programmatica, dovrà invece rispecchiare lo scenario che si intende perseguire, costruendo visioni di lungo periodo e prevedendo strumenti e politiche adeguati per supportarle.

Alla strategia di lungo periodo, il piano metropolitano dovrà poi affiancare una serie di progetti strategici da realizzare nel medio-breve periodo, attraverso specifici accordi con i soggetti pubblici e privati coinvolti.

Si è inoltre sottolineato che un piano strategico ha maggiore possibilità di successo e anche maggiore credibilità, se accompagnato da un quadro regolativo delle trasformazioni fisiche del territorio, che rappresenta un elemento imprescindibile e garanzia di equità di qualsiasi strumento urbanistico, a tutte le scale di governo. In questo senso è stata evidenziata la necessità di riportare l'attenzione verso forme di pianificazione strategica, intese nel significato più alto del termine. Non un piano strategico al di fuori del sistema ordinario di governo del territorio come è adesso; non un piano strategico che si sovrappone inutilmente agli strumenti in vigore o che addirittura si pone in contrasto con essi, risultando quindi inefficace, dannoso o inutile. Non un piano strategico che catalizzi interessi forti per spingere le amministrazioni pubbliche ad agire verso determinate direzioni.

La proposta è di integrare in maniera evidente ed esplicita, in particolare per quanto attiene le Città metropolitane, il processo di pianificazione strategica all'interno del sistema dei piani di governo del territorio facendo sì che esso diventi uno strumento delle amministrazioni pubbliche per creare sviluppo.

L'obiettivo della pianificazione strategica metropolitana dovrà essere quindi quello di promuovere strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee, individuando i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio dell'intera Regione. Si ritiene che per svolgere efficacemente tale funzione sia necessario che l'azione di pianificazione strategica non si esaurisca con l'approvazione dello strumento, ma prosegua durante il corso dei successivi stadi attuativi, in un processo di continua implementazione, aggiustamento e valutazione, che non deve essere solo interno alla pubblica amministrazione, ma deve basarsi sul consenso al fine di creare i presupposti alla fattibilità delle scelte. In quest'ottica il consenso costruito attorno al piano strategico e la sua flessibilità possono essere garanzia di una maggiore efficacia ed operatività.

Parlando di uno strumento di area vasta, la fase operativa dovrà essere rappresentata da progetti strategici, accompagnati da altrettanti accordi attraverso i quali la Città metropolitana potrà promuovere le sue politiche rispetto ai temi strutturali che caratterizzano il suo territorio. In conclusione, si può affermare che affinché il piano strategico risulti efficace dovrà dotarsi di strumenti operativi basati su un modello di *governance* ampiamente rinnovato, partecipativo e partenariale, necessariamente negoziale, ma con spazi importanti per l'azione pubblica, politica e tecnica. In questo

senso, gli obiettivi della *governance* metropolitana dovranno essere finalizzati a far coesistere all'interno del piano regole chiare e progetti appropriati; garantire i tempi di realizzazione degli interventi riducendo così l'incertezza per gli operatori privati e facilitando il partenariato; prevedere procedure consultative appropriate rispetto ai problemi, riducendo il rischio di opposizioni ex post; realizzare approcci negoziali trasparenti al fine di equilibrare gli interessi in gioco; prevedere forme di monitoraggio e di valutazione continui facilitando il processo di co-pianificazione fra differenti livelli istituzionali.

Si ritiene che il controllo di tali variabili, che raramente sono state associate a strumenti di pianificazione di area vasta, rappresenti invece un elemento imprescindibile per valutare sia la fattibilità e la sostenibilità finanziaria del piano stesso in relazione agli obiettivi, ai progetti ed ai singoli interventi programmati in un arco temporale di medio-lungo periodo, sia l'opportunità e la potenzialità delle iniziative previste in termini di rapporto costi/benefici.

Pertanto, per dare forza alla dimensione strategica del piano metropolitano occorrerà superare il limite "organizzativo" rappresentato dai confini geografici della Città metropolitana applicando al piano una logica sistemica al fine di raggiungere, attraverso un collegamento tra le città, una massa critica che produca tutte quelle esternalità positive che seguendo la teoria di un paradigma a rete contribuiscono ad aumentare la competitività complessiva del sistema.

Si tratta pertanto di mettere in campo un nuovo soggetto istituzionale locale d'area vasta, che erediti dalla Provincia la capacità di assicurare efficacemente il soddisfacimento di una larga gamma di bisogni primari comunitari innestandovi una nuova missione istituzionale, quella di attore fondamentale dello sviluppo socio-economico locale.

Durante l'ultima fase della ricerca, si è scelto di applicare i principi, i metodi e gli strumenti di pianificazione delineati in precedenza al sistema metropolitano emiliano-romagnolo, individuando la Città metropolitana di Bologna quale area oggetto di studio. A partire quindi dall'analisi dei contenuti programmatori del Piano Territoriale Regionale si è voluta sottolineare l'importanza di un quadro strategico regionale e di una visione di coordinamento generale da parte del governo nazionale, necessari non solo per creare sistemi urbani più forti e competitivi verso l'esterno, ma anche per evitare sprechi e disfunzioni, derivanti dal fatto che ogni città vuole avere tutti i servizi di più alto livello, senza potere poi raggiungere le soglie di domanda sufficienti per farli funzionare in

modo efficiente. In tal senso, approfondendo il ruolo e gli obiettivi del livello regionale, si è evidenziato che le strategie regionali non dovrebbero aumentare la competitività tra i territori, ma al contrario dovrebbero essere finalizzate alla costruzione di un vero sistema metropolitano regionale, all'interno del quale pianificare polarità di diverso livello e alle quali attribuire diverse funzioni.

Poste le basi della riprogettazione istituzionale che ha disegnato la ricollocazione delle funzioni degli enti locali nell'ambito di un nuovo sistema di competenze, il compito della Regione dovrebbe quindi essere quello di controllo delle innovazioni introdotte a livello organizzativo in modo da superare la disomogeneità esistente favorendo i processi di aggregazione e *partnership*. Affinchè questo processo di integrazione su più livelli possa realizzarsi, si deve però affermare la convinzione di andare verso il consolidamento di nuove realtà urbane che divengano entità integrate in una rinnovata visione d'insieme sia dal punto di vista sociale, culturale che economico. Tale processo non si verificherà se i governi locali, facendo unicamente riferimento alle proprie risorse e al proprio territorio, non terranno in considerazione le realtà vicine. Si genererebbero in questo modo inevitabili squilibri che contrasterebbero con l'attuale quadro comunitario in cui si tende invece a promuovere tutti gli elementi di coesione che dovrebbero portare ad un accordo sui principi e sui valori che alimenteranno, per il prossimo futuro, una visione condivisa dello sviluppo regionale che contribuirà all'affermazione di nuovi modelli di *governance*.

In questo senso, si è ribadita l'importanza di un approccio strategico alla pianificazione nell'obiettivo di costruire un piano metropolitano efficace che sia proiettato sul lungo periodo, ma che prefiguri progetti e azioni strategiche anche nel breve-medio termine; che individui obiettivi certi e fattibili; che coinvolga tutti gli attori presenti all'interno dello spazio strategico, sia pubblici che privati; che individui azioni "simboliche" il cui perseguimento rappresenti una novità e che diventino un volano per diffondere innovazione nel tessuto metropolitano e anche al di fuori di esso.

Dopo aver ripercorso la lunga esperienza di pianificazione di area vasta nel territorio bolognese, si è effettuata una prima valutazione dell'esperienza in corso a Bologna del Piano Strategico Metropolitano, un processo di pianificazione senza dubbio innovativo per la realtà bolognese, che ha aperto la strada a nuove forme di concertazione e di confronto rivelandosi una importante occasione per il territorio bolognese, in questo periodo di possibile cambiamento degli assetti istituzionali.

CAPITOLO 1. DALLA CITTÀ ALL'AREA METROPOLITANA

1.1 Le trasformazioni del territorio

Il concetto di area metropolitana evoca inevitabilmente l'immagine di una città estesa, di una città che ha, nel tempo, assorbito il suo territorio fino a trasformare in urbano ciò che prima era rurale. "Oggi, la distinzione tra città e campagna, sul piano del vissuto come sulle carte geografiche, è così poco netta che è diventato difficile persino contarle, le città. Molte di esse si sono trasformate in corpi territoriali diffusi e continui, espansi ben al di là dei confini comunali entro cui le statistiche vorrebbero ancora rinchiuderli."(Dematteis)

Le grandi aree metropolitane sono infatti il frutto di processi di urbanizzazione di frangia, nella gran parte dei casi di carattere spontaneo e ingovernato, caratterizzati da una forte dispersione ineditiva che ha, nel tempo, causato un elevato consumo di suolo e di altre risorse naturali, alti costi di infrastrutturazione e congestione delle reti di trasporto, rilevanti costi energetici, crescenti fenomeni di segregazione e specializzazione territoriale, degrado ambientale. Tralasciando per un attimo gli aspetti negativi della diffusione urbana, primo fra tutti il consumo di territorio, ci si vuole soffermare nel descrivere i mutamenti territoriali che hanno portato alla nascita di grandi aree metropolitane.

1.1.1 La città diffusa: dinamiche ed interpretazioni

Numerose sono le definizioni teorico-concettuali che gli studiosi, urbanisti e non, hanno elaborato negli ultimi anni per descrivere e rappresentare le nuove forme di urbanità e i modelli di città che l'epoca post-moderna comincia visibilmente a consegnarci: dalla città globale (Sassen) alla *sprawl town* (Ingersoll), dalla città diffusa (Indovina) alla città infinita (Bonomi, Abruzzese), dalla città delle reti (Castells) alla *soft city* (Raban). Pur conservando la propria specificità, ciascuna delle definizioni citate si basa sull'osservazione del fenomeno della diffusione urbana registratosi in gran parte dei paesi sviluppati e non nel corso degli ultimi cinquant'anni e che ha provocato un cambiamento di scenario, mettendo in discussione il concetto stesso di città. Le varie interpretazioni della dispersione urbana possono essere ricondotte a due principali approcci: il primo registra un sostanziale apprezzamento delle innovazioni sociali ed economiche scaturite dall'emergere della città diffusa e predilige un'opzione di non intervento attraverso la pianificazione. Il secondo approccio, che si condivide, "ritiene invece cruciale governare le tendenze alla dispersione insediativa attraverso politiche di settore e attraverso il rilancio della pianificazione strategica di area vasta,

considerandone indesiderabili i costi attuali e, soprattutto, i costi futuri destinati a crescere in maniera esponenziale in assenza di interventi correttivi.” (Camagni, Gibelli, Rigamonti)

Sono state elaborate diverse analisi e teorizzazioni che hanno portato a dimostrare il superamento di fatto del modello fondato sul rapporto centro-periferia, caratterizzato dalla presenza di un nucleo storico principale e accentratore e dalle aree via via più esterne, che ha lasciato gradualmente spazio a forme di periurbanizzazione estensiva di tipo polifunzionali, diffuso, disperso, ambivalente e spesso generatore di conflittualità nonché di rilevanti impatti negativi sul sistema ambientale, economico e sociale.

La città diffusa che risulta dalle tendenze emergenti, ormai in verità consolidate, si presenta come un “territorio ampio, a sviluppo estensivo [...] e a funzionalità urbana”(Indovina), con effetti di progressiva reticolarizzazione dello spazio e destrutturazione delle vecchie gerarchie territoriali.

Dal punto di vista sociologico, il venir meno di una visione unitaria ed organica del fenomeno-città è anche l'effetto della graduale erosione del legame gruppo sociale-spazio. Se infatti nell'epoca otto-novecentesca, ad ogni area o luogo della città occidentale era possibile associare degli specifici gruppi, con particolari connotati sociali, economici e culturali (o almeno questo era il modello che fuoriusciva dallo studio di numerosi contesti urbani industrializzati), nella città diffusa non è più possibile identificare un'unica traiettoria spaziale di connessione tra le forme sociali che vivono il territorio e gli insediamenti produttivi, residenziali e funzionali che in esse operano.

Per gli stessi motivi, anche il binomio abitanti-pendolari risulta ormai insufficiente a dar conto delle nuove dinamiche che si stanno generando nelle grandi aree metropolitane. Nel ragionamento che, in ambito sociologico, Marco Castrignanò sviluppa sulla scia delle riflessioni di Guido Martinotti, viene infatti messo in risalto come “nella città del moderno le forme sociali del territorio potevano essere lette a partire dalla collocazione spaziale della popolazione notturna, raffigurando pertanto delle città di dormienti. Oggi ciò che si viene manifestando nelle aree metropolitane, caratterizzate da processi di conurbazione o connessione urbana di tipo più o meno spinto ma anche e sempre di più in quelle emergenze spaziali definibili come “luoghi del periurbano”, è invece il configurarsi di un insieme altamente complesso e differenziato di modalità di vita e di pratiche d'uso del territorio. La letteratura è così spinta a definire le nuove figure sociali che abitano le piattaforme urbane postmoderne come *city-users*: figure miste di abitanti-lavoratori-consumatori-turisti “che tendono a vivere le pratiche di vita quotidiana fruendo

di uno spazio urbano sempre più diffuso e policentrico”. (Castrignanò)

Come definire allora la città? Nel 1979, Max Weber scriveva: “Si può tentare di definire la città in modo assai diverso. Tutte le città hanno in comune questo soltanto: che ciascuna è sempre un insediamento circoscritto, almeno relativamente: è una *borgata*, non una o più abitazioni isolate: essa è una grossa *borgata*”. La città dunque non può essere considerata soltanto un aggregato di case. “La città è un sistema nel quale le abitazioni, i luoghi destinati alla vita e alle attività comuni e le altre sedi delle attività lavorative sono strettamente integrate tra loro e servite nel loro insieme da una rete di infrastrutture che mettono in comunicazione le diverse parti.[...] La città è la casa di una società: è l'espressione fisica e l'organizzazione spaziale di un insieme di persone, di famiglie, di gruppi sociali legati tra loro da legami di comune identità, reciproca utilità e solidarietà, regole condivise” (Salzano, 2009)

Nel tentativo di uscire dallo schematico interno-esterno, che in molti casi, con valenze e significati diversi dal passato, rimane comunque utile nella lettura di quei processi che vedono attive allo stesso tempo spinte centrifughe dalla città (suburbanizzazione) e tendenze alla riurbanizzazione, nel contesto soprattutto europeo è emersa in questi ultimi anni la categoria analitica, prima accennata, del periurbano, la quale: “sta a indicare tutti gli insediamenti residenziali di recente costruzione, generalmente situati in aree in precedenza rurali, nel raggio di alcuni chilometri dal centro città, in cui i caratteri fisici dell'urbano si possono combinare con quelli del rurale”(Castrignanò).

Nelle aree periurbane, affianco alla dimensione abitativa sono però al lavoro altre fondamentali dimensioni, spesso espressione diretta, si potrebbe dire strutturale, dei processi di globalizzazione. E' in queste zone infatti che vanno a localizzarsi e poi lentamente a infrastrutturarsi i nodi dei consumi, dell'intrattenimento, del trasporto e della mobilità e, più in generale, delle nuove attività produttive e dei grandi insediamenti di servizio. Ai margini dei sistemi metropolitani, e soprattutto nelle aree di confine tra differenti poli urbani, si sta cominciando quindi a giocare una partita decisiva, i cui effetti a livello di organizzazione sociale dello spazio e di stili di vita dei soggetti cominciano solo ora ad essere colti, oltre che dall'urbanistica, dagli studi empirici di sociologia e di antropologia urbana.

L'idea di città diffusa di per sé non è sufficiente a rappresentare tutta una serie di dinamiche e di processi di trasformazione che - con caratteristiche spesso

profondamente diverse - stanno interessando un numero sempre maggiore di contesti metropolitani, tanto nel nord quanto nel sud del mondo. Se la *diffusione urbana* è il fenomeno di riferimento a livello globale, il concetto di città diffusa, soprattutto lì dove qualifica l'intero territorio di riferimento di questa nuova realtà post-moderna come "a funzionalità urbana", è poco capace di dar conto sia di quei fenomeni che hanno luogo all'interno di molte città e metropoli dell'occidente. La città, infatti, come forma sociale completamente sviluppata, è una società locale in cui economia, politica, cultura si influenzano a vicenda, è il luogo fisico in cui avviene l'intersezione tra i processi di globalizzazione, che indeboliscono i confini fino ad annullarli, e le dinamiche culturali, sociali e politiche locali: è qui che vive la contemporanea presenza delle due dimensioni espresse dal vocabolo "*glocale*" (Unnia, 1997).

Ed è questa interazione tra globale e locale che ha fatto riemergere prepotentemente la problematica delle grandi città, non solo relativamente agli assetti urbani (Bassetti, 2007), alla popolazione, ai gruppi sociali ed ai loro stili di vita ma anche, soprattutto negli ultimi decenni, al ruolo politico delle città e ai poteri che esse reclamano.

I processi di diffusione delle agglomerazioni urbane sono stati efficacemente descritti come "uno sviluppo insediativo a bassa densità relativa, dilatata fino ai margini estremi della regione metropolitana, ad alto consumo di suolo, discontinuo, tendenzialmente segregato e specializzato per destinazioni monofunzionali, prevalentemente dipendente dall'automobile, fondato su processi di *filtering down* che consentono l'accesso all'abitazione in proprietà a gruppi sociali a reddito relativamente basso, caratterizzato dall'assenza di strumenti di pianificazione strategica e quindi con debole capacità di governo alla scala vasta dei processi di trasformazione spaziale" (Camagni, 2002).

Questa complessa definizione racchiude l'insieme dei processi di frammentazione che, procedendo in parallelo, rappresentano in parte la causa, in parte la conseguenza dei fenomeni di diffusione insediativa.

Ci si riferisce, in particolare, alla frammentazione del mercato del lavoro, con la forte riduzione del lavoro salariato nella grande impresa, la crescita di professionalità e specializzazioni che sempre più si organizzano in rapporti di lavoro autonomo, il ricorso a forme di lavoro interinale, a tempo parziale, a termine, intermediato da strutture cooperative ecc., la crescita della disoccupazione, sia di breve che di lungo periodo. Analogamente, la frammentazione sociale, visibile nelle ineguaglianze crescenti fra zone e quartieri interni alle grandi agglomerazioni e nei crescenti processi di

segregazione sociale, genera una città “a due velocità”¹.

Infine, la frammentazione degli attori della regolazione urbana, con la sovrapposizione dei territori e degli ambiti di competenza e la moltiplicazione degli attori presenti nell'arena decisionale. Il risultato è una città che si espande, integrandosi con altri sistemi territoriali e urbani in un paesaggio nuovo, che non è più città e non più campagna, un continuum insediativo esplosivo ma fortemente interconnesso.

La città “tradizionale” era infatti caratterizzata da una sostanziale coincidenza tra la popolazione che la abitava e quella che vi lavorava. Nel corso della giornata, la presenza di persone residenti fuori città era del tutto marginale. Si potrebbe parlare di città “isolata”, con limitate relazioni con altre città, nella quale prevale una sorta di autosufficienza e caratterizzata da una forte integrazione con il territorio agricolo che la circonda.

Le trasformazioni dell'organizzazione territoriale, con al centro i processi di diffusione insediativa, si manifestano con irruenza in epoca moderna con lo sviluppo della motorizzazione privata. L'apertura della città al territorio urbanizzato infatti è possibile solo se supportato dall'esistenza di una maglia infrastrutturale abbastanza estesa. All'interno del territorio urbanizzato, la campagna svolge ancora un ruolo prevalente, ma essa ha in larga parte perduto il suo connotato produttivo poiché non si tratta più di un terreno agricolo, bensì di un terreno ormai periurbano, in attesa dell'evento edificatorio.

In questa nuova forma urbana cominciano a prevalere gerarchie spaziali in quanto l'infittirsi della rete infrastrutturale promuove naturalmente la gerarchia e anche l'individuazione di capisaldi spaziali.

Nel momento in cui la città, per effetto della sua forza economica legata all'industrializzazione e dello sviluppo dei mezzi di trasporto, incomincia ad esercitare un'influenza su ambiti territoriali così estesi da generare il fenomeno del pendolarismo, per cui quote importanti di popolazione entrano quotidianamente nella città-metropoli per lavorarvi ma abitano altrove, ha inizio la trasformazione delle grandi città in metropoli. Questo fenomeno, iniziato nel corso dei primi decenni del ventesimo secolo negli Stati Uniti, poi estesosi anche in Europa raggiungendo la maturità nei decenni immediatamente successivi al secondo dopoguerra, si è consolidato parallelamente alla

¹Tutte le città storiche, e in particolare la città fordista, hanno prodotto segregazione ma in quei casi si trattava di quella che è stata definita una “segregazione associata”, in cui la forte solidarietà di classe e la ridotta ampiezza dei bacini di vita e di mobilità consentivano la permanenza e lo sviluppo di processi di socializzazione. Nella città diffusa si tratta invece di “segregazioni dissociate”, isole di povertà e di esclusione localizzate casualmente all'interno di un tessuto urbano discontinuo.

crescita delle grandi città e dei loro rispettivi *hinterland*.

Pertanto, un territorio urbanizzato diventa area metropolitana quando la gerarchia tra i diversi insediamenti diventa rilevante. Si assiste cioè ad una polarizzazione selettiva di funzioni che si organizzano e localizzano secondo una precisa scalarità che vede nella città centrale il massimo della concentrazione delle funzioni rare e di eccellenza. Tutta l'organizzazione delle funzioni pubbliche, dei servizi collettivi e privati, della produzione, ecc segue questo ordine gerarchico dando luogo ad una sorta di albero con poli di primo, secondo, terzo grado. L'organizzazione gerarchica di un'area metropolitana coinvolge non solo la città centrale e il suo territorio agricolo, ma anche altre città, in genere di minore dimensione ed i relativi territori in una complessiva dimensione di area vasta.

Nel corso degli ultimi decenni, ai pendolari che, storicamente, rappresentano quindi la prima popolazione metropolitana, si sono aggiunte altre "popolazioni" che "usano" la città senza abitarla e che sono legate ad altre modalità di fruizione della città: turismo, acquisti, intrattenimento, affari, congressi, fiere. Queste nuove popolazioni sono sintomatiche del fatto che la metropolitaneità non è riducibile ad aspetti quantitativi, anche se rilevanti, come, ad esempio, la dimensione demografica oppure l'estensione del territorio urbanizzato, che sono tra le manifestazioni più evidenti ed immediatamente percepibili delle dinamiche urbane. Esse indicano che la metropolitaneità va invece ricondotta soprattutto alla presenza di funzioni che permettono ad una città di essere metropoli, nel senso letterale di città "madre", perché la mettono in grado di esercitare una influenza su un ambito territoriale ampio, al di là della mera estensione fisica dell'insediamento. Per tali ragioni, nel tempo, il pendolarismo per motivi di lavoro è diventato solo una delle manifestazioni dei fenomeni metropolitani.

Come noto, le dinamiche socio-economiche e l'innovazione tecnologica, in particolare quella relativa ai mezzi di trasporto ed alla elaborazione e trasmissione delle informazioni, hanno enormemente facilitato la mobilità di persone, idee, stili di vita, informazioni e merci a scala globale, dilatando enormemente le possibilità di scambio e di relazione a distanza tra le persone, le istituzioni, le attività economiche.

Di conseguenza, l'influenza metropolitana inizialmente basata soltanto sul pendolarismo casa-lavoro si è a tal punto differenziata da non poter essere più nemmeno definita dal punto di vista spaziale in modo univoco. In una stessa area metropolitana si concentrano infatti funzioni che hanno bacini di influenza/attrazione diversi: in relazione

al mercato del lavoro, al turismo, al tempo libero, agli acquisti, ai servizi rari.

La punta estrema di questa condizione è data oggi da quelle città nelle quali si concentrano funzioni che le rendono nodi di reti a scala globale. In termini più sistematici, facendo riferimento ad una impostazione che si ritiene tuttora sostanzialmente valida, le metropoli sono diverse dalle altre città per tre aspetti fondamentali: “sono centri di decisione, centri di cultura, centri di servizi rari”.

Una città è centro di decisione quando è luogo di decisioni che hanno effetti a grande scala. Queste decisioni possono essere di natura pubblica, cioè politico-amministrativa, quindi prese da istituzioni, e anche di natura privata, cioè prese da soggetti economici che organizzano sul territorio le loro attività. Una città è centro di cultura quando è sede di attività di ricerca, alta formazione, promozione culturale, comunicazione. I servizi rari, infine, consistono in quelle attività, per esempio nel campo della finanza, della consulenza legale, della consulenza contabile, della pubblicità, che sono essenziali per le imprese che operano sui mercati globali.

Di fronte a questo modello di sviluppo urbano bisogna interrogarsi sulla razionalità complessiva dei nuovi modelli di organizzazione territoriale, nell’ottica della sostenibilità locale e globale; sulle nuove domande e i nuovi ruoli che si richiedono alla pianificazione territoriale, soprattutto in termini di orientamento strategico delle decisioni pubbliche e private rilevanti; sui sistemi di *governance* e di *government* più adatti alle nuove complessità.

In Europa, i territori che circondano molte grandi città sono stati protagonisti negli ultimi vent’anni di fenomeni di trasformazione radicale: lo sviluppo periurbano non soltanto ha registrato ritmi più intensi, ma, soprattutto, si è diffuso nello spazio attraverso modelli insediativi molto diversi da quelli che avevano caratterizzato le fasi della suburbanizzazione "storica", in cui l'espansione attorno ai nuclei densi delle grandi città era prevalentemente avvenuta per contiguità o per insediamenti relativamente compatti. Molte agglomerazioni urbane, pur registrando una stagnazione demografica, o tutt'al più soltanto deboli segnali di ripresa, si sono dilatate, diluite nello spazio secondo un modello discontinuo e a bassa densità, le cui caratteristiche possono essere appropriatamente enucleate nel termine *sprawl*.

“Le ragioni del successo della metropoli diffusa sono molteplici e strettamente interrelate. Per quanto concerne la localizzazione residenziale, le principali sembrano le

seguenti: la caduta della qualità ambientale complessiva della città storica, della conurbazione densa (congestione, inquinamento, degrado degli spazi pubblici e ridotta sicurezza della vita quotidiana,..); l'evoluzione dei gusti e degli stili di vita, anche in dipendenza dell'aumento del reddito, a favore di abitazioni più ampie e decentrate; un effetto di spiazzamento delle attività residenziali dal centro da parte delle attività terziarie; i maggiori costi di riqualificazione del patrimonio immobiliare nella città densa rispetto ai costi di nuova edificazione su spazi extra-urbani; strategie localizzative dell'offerta residenziale da parte degli operatori immobiliari, che negli ampi spazi extra-urbani trovano condizioni di minore resistenza.

Per le attività economiche, le ragioni della suburbanizzazione possono essere individuate: nella riduzione dei costi di insediamento per le attività che non richiedono diretta accessibilità al centro (ad esempio, tutte le attività di back-office); nella ridotta accessibilità su gomma delle localizzazioni centrali; nello sviluppo di nuovi modelli di offerta commerciale, basati sull'uso dell'automobile; nella suburbanizzazione delle residenze e dunque di parte del mercato dei beni e del lavoro. I fattori istituzionali e di carattere fiscale possono incoraggiare modelli urbanizzativi diffusi: ad esempio, una forte frammentazione delle competenze in materia di pianificazione urbanistica e uno squilibrio nelle basi fiscali locali (Camagni, 2002).

Anche le trasformazioni dell'organizzazione dei sistemi urbani e territoriali che hanno portato alla formazione di importanti realtà metropolitane nel nostro paese sono state guidate dall'insieme dei processi finora sinteticamente descritti e si sono manifestate innanzitutto attraverso la tendenza alla diffusione che ha visto il moltiplicarsi delle opportunità insediative, accompagnato dalla ricerca di luoghi ritenuti maggiormente idonei, sia dal punto di vista funzionale che economico, eliminando la distinzione tra città e campagna.

Ne deriva un territorio a spiccata specializzazione funzionale, in cui i poli attrattori di funzioni sono caratterizzati da forte soluzione di continuità proprio perchè presentano carattere e rilevanza territoriale e non più urbana; un territorio in cui si assiste alla densificazione degli aggregati insediativi e dei nodi di elevata accessibilità lungo gli assi stradali, spesso nei pressi dei nodi delle reti del trasporto pubblico. Causa e effetto dei processi individuati è la crescente domanda di infrastrutturazione e localizzazione in esso di servizi di massa di grande dimensione.

Si è voluto descrivere il processo che ha guidato le trasformazioni del territorio passando attraverso due generazioni di metropoli. La prima, la città industriale, è disegnata dalle reti del trasporto pubblico, caratterizzata da un tessuto insediativo denso e continuo, sia al centro che nelle periferie storiche, in cui la gran parte delle interazioni era a carattere gravitazionale e in direzione del centro. Questa tipologia insediava, i cui settori trainanti sono l'industria e il terziario commerciale, ha connotato la scena territoriale italiana almeno per i primi 25 anni del secondo dopoguerra.

La metropoli post-industriale è invece caratterizzata dalla dispersione insediativa, della moltiplicazione dei centri in un arcipelago urbano, della forte suburbanizzazione delle residenze, delle attività commerciali e in parte dei luoghi di lavoro; con prevalente peso della mobilità non sistematica e peso crescente della mobilità non radiale, hinterland su hinterland e dal centro alla periferia. A fronte della crescente libertà dei movimenti giornalieri, stanno i crescenti costi collettivi di una mobilità inevitabile e irreversibilmente legata al mezzo privato.

Nella metropoli post-moderna di terza generazione che gli studiosi fanno corrispondere alla transizione attuale, si fanno strada nuovi settori a cavallo tra industria e servizi e tra orientamento alla produzione e al consumo, sintetizzabili nel termine *new economy*. "In essa, sia il cittadino che il consumatore subiranno una evoluzione, in quanto sarà privilegiata la differenziazione rispetto alla massificazione e quindi la qualità piuttosto che la quantità. Ciò si ripercuote sulle scelte localizzative residenziali in cui si cercherà di coniugare la qualità dell'abitazione con la qualità ambientale del contesto, e nelle scelte di mobilità giornaliera (e dunque nelle decisioni di possibile suburbanizzazione o accentramento), valutando in modo crescente il costo di opportunità del tempo perduto in pendolarismo tendendo quindi a ridurlo e non ad aumentarlo." (Camagni, Gibelli, 2003)

A conclusione di questo capitolo introduttivo, si vuole in qualche modo "giustificare" l'assenza della parola "urbano" nel titolo "Le trasformazioni del territorio". Si è voluto sottolineare infatti che il discorso sulla città non può essere slegato rispetto a quello sul territorio, poiché oggi lo "spazio è diventato sempre più territorio, nel senso di un insieme connesso di luoghi differenziati, caratterizzati da vincoli e opportunità specifiche, sede di possibili processi auto-organizzativi." (Dematteis). Nella distinzione tra urbano e territoriale si cela infatti la vecchia dicotomia tra città e campagna, sottintendendo che il territorio si riferisce ad un'area vasta, comprendente anche e

soprattutto il non urbano, mentre le città, pur facendone parte, costituiscono una specie di spazio fisico e sociale a sé stante, e quasi di altra natura.

Alla base del modello policentrico che, come sarà specificato nei successivi capitoli, rappresenta lo schema di sviluppo delineato dall'Unione Europea, vi sono infatti le reti di città e le politiche di rete urbana alle quali spetta la parte più attiva dei processi di sviluppo e di coesione territoriale, dalla scala regionale a quella europea.

Si ritiene pertanto più giusto porre la questione in termini territoriali perchè “le città, anche considerate individualmente e a livello locale, sono territori, nel senso che le attività di comando, produzione, servizio e comunicazione che le caratterizzano sono sostenute e alimentate da “risorse immobili” (*fixed assets*) incorporate nello spazio fisico della città stessa. Ignorando questo stretto rapporto tra la componente sociale e quella materiale dei sistemi urbani, la città viene spesso rappresentata come un insieme di attori senza rapporti col territorio, mentre quando si parla di ambiente, patrimonio e progettazione architettonica e urbana, si pensa alla città come fosse un territorio senza azioni.” (Dematteis).

Non si vuole, con questo, attribuire il valore di città ad ogni ambito urbanizzato né assumere una prospettiva che tende a connotare positivamente le forme di dilatazione territoriale esito della dispersione insediativa. Ma, al contrario, considerare città e territorio un sistema integrato, consente di perseguire in maniera più efficace di quanto sia avvenuto finora l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e di correggere gli effetti indotti dallo spontaneismo localizzativo.

1.1.2 Riferimenti teorici

Le nuove forme di organizzazione del territorio, specchio di un più profondo mutamento dell'economia e della società, hanno messo in discussione le teorie consolidate e le interpretazioni del fenomeno urbano che, nel corso del secolo scorso, avevano rappresentato, pur nella loro eterogeneità, dei punti fermi nella lettura dei fenomeni di trasformazione del territorio.

In particolare, gli schemi teorici di riferimento e i modelli proposti dalla letteratura meglio utilizzabili per rappresentare le dinamiche di tipo metropolitano, sembrano essere il modello di Von Thunen, quello di Van den Berg e quello di Christaller.

Il modello di Von Thunen, che esamina la struttura e la crescita urbana intorno ad un nucleo centrale, è adatto a rappresentare situazioni in cui il territorio è dominato da una città principale.

Appare quindi evidente che questo modello può essere efficace per rappresentare una

città monocentrica, caratterizzata dalla presenza di un nucleo urbano centrale nel quale si concentrano le attività lavorative e la fornitura di servizi, circondato da anelli (le periferie e/o gli hinterland) nei quali si dispongono le funzioni residenziali. Le ipotesi di partenza del modello possono essere rappresentate da: una concentrazione spaziale di funzioni lavorative e terziarie nel nucleo urbano centrale; una minore densità della popolazione residente nel centro urbano della città e maggiore densità nelle periferie; i prezzi delle abitazioni che tendono a diminuire passando dal centro urbano delle città alle periferie; la direzione del pendolarismo casa-lavoro dal centro alle periferie. Secondo Von Thunen, quindi, il territorio viene plasmato e condizionato dalle esigenze di espansione e ristrutturazione funzionale del centro motore e il ciclo di urbanizzazione è caratterizzato da un iniziale processo di accentramento attorno alla città principale e da un successivo fenomeno di depolarizzazione e rifluimento all'esterno che porta a rafforzare il peso demografico ed il ruolo economico dei centri urbani immediatamente circostanti.

Il modello di Van den Berg descrive invece un ciclo di espansione territoriale tipico della città centrale, riconoscendo il passaggio da una prima fase espansiva basata sul modello centro-periferia, verso reti di città che rappresentano lo specchio di forme di pluralizzazione urbana. Questo modello parte dall'ipotesi che nella prima fase del ciclo di vita, cresce la densità della popolazione nel centro urbano; nella seconda fase, invece, a fronte di una minore densità della popolazione nel centro urbano, si osserva una maggiore densità nelle periferie e negli hinterland. Questa seconda fase, analogamente all'ipotesi di Von Thunen, è caratterizzata da prezzi delle abitazioni in diminuzione passando dal centro urbano delle città alle periferie/hinterland.

Da quanto detto finora, appare evidente che questi due modelli sono adatti a rappresentare le forme di polarizzazione spaziale tipiche della fase fordista dell'espansione della città industriale.

La teoria del ciclo urbano, che è alla base dei due modelli descritti, è stata infatti formulata per spiegare le caratteristiche spaziali del processo di urbanizzazione all'inizio degli anni '80.

Questa teoria considera la città come una regione polarizzata, distinguendo all'interno della stessa il polo urbano dalla sua corona o dalle sue corone e la sua evoluzione nello spazio è caratterizzata da fasi alternanti di concentrazione e di deconcentrazione. All'inizio del processo di industrializzazione, la città conosce una forte crescita per

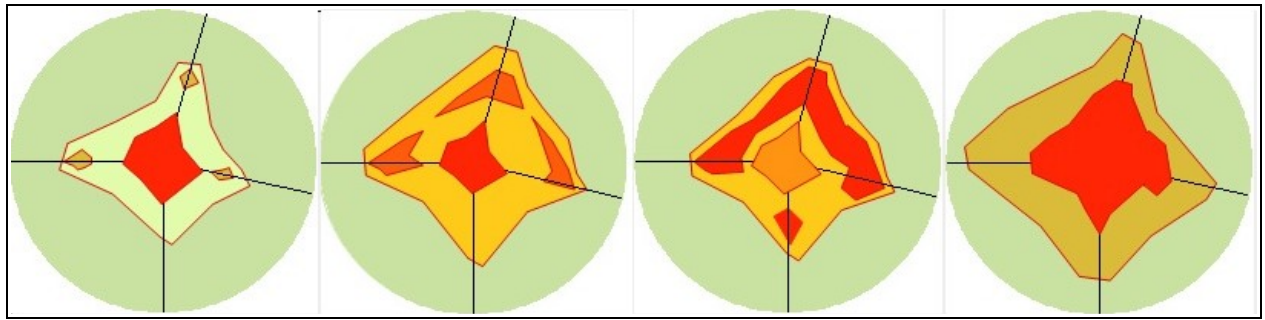
l'operare congiunto di diverse tendenze alla concentrazione. E' la cosiddetta fase di urbanizzazione, durante la quale la città attrae popolazione e nuove attività dal circondario, ingrandendosi con facilità e senza sosta a discapito dei centri della cintura.

Una volta raggiunto un certo livello di sviluppo, si apre la fase intermedia della suburbanizzazione della popolazione e delle attività economiche che porta allo sviluppo delle corone degli agglomerati, registrando un rallentamento della crescita della città centrale a favore dei Comuni limitrofi, i quali invertono la tendenza e cominciano a ingrandirsi, pur rimanendo sempre nell'orbita del nucleo centrale. Si forma così l'area metropolitana.

All'apice di questo processo si registra la decadenza del centro (in termini demografici e di occupazione) e lo sviluppo sempre più marcato della periferia dell'agglomerato e delle aree di frangia.

La fase successiva alla suburbanizzazione è caratterizzata da un processo di disurbanizzazione che si verifica quando subentra una decrescita demografica sia del nucleo urbano centrale sia dei Comuni circostanti, a causa dello spostamento di popolazione e attività economiche verso le zone più esterne, con conseguente, ulteriore espansione dell'area metropolitana. "È il percorso che, partendo di regola da situazioni precedenti di crescita, passa attraverso una fase di suburbanizzazione con declino del "nucleo" e poi a una situazione di declino esteso anche alla "corona". È tipica dei maggiori sistemi urbani, ma riguarda anche un certo numero di sistemi minori con base economica manifatturiera in crisi." (Dematteis, 1997) Questa traiettoria, conduce inevitabilmente ad una fase di declino progressivo che, a partire dalle "corone" per poi giungere al centro, vede un arresto dei fenomeni di urbanizzazione.

Nell'ultima fase del ciclo, quella di riurbanizzazione o di periurbanizzazione, il nucleo centrale registra un leggero recupero di abitanti e attività, mentre prosegue il decremento di popolazione dai Comuni circostanti verso le aree più esterne, segno che si è innescato un processo irreversibile che ha dato forma a una nuova dimensione urbana, diversa e opposta a quella di partenza. "Questa traiettoria procede in senso contrario rispetto alle precedenti: si parte cioè da una situazione di declino totale per tendere a una situazione di urbanizzazione estesa. Nella maggior parte dei casi la ripresa demografica inizia dalle corone per poi estendersi al nucleo". (Dematteis, 2011)



Il modello del ciclo di vita delle città.

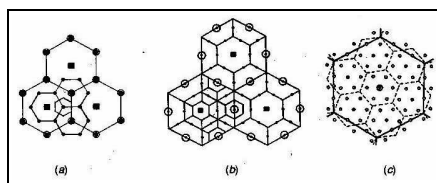
Nella maggioranza dei Paesi europei, il processo di urbanizzazione ha seguito nel dopoguerra l'evoluzione dalla concentrazione alla suburbanizzazione. Si può anche affermare che il ritmo di successione delle fasi si sia trasmesso almeno per quel che riguarda i primi tre decenni dalle città maggiori a quelle di dimensioni inferiori.

La critica sostiene tuttavia che questa interpretazione presenti almeno tre punti deboli, sintetizzabili nella difficoltà di precisare le cause del ciclo spaziale, nella impossibilità di razionalizzare alcuni nuovi aspetti del processo di urbanizzazione, manifestatisi a partire dalla metà degli anni '70 con l'apparire del processo di deindustrializzazione, e infine l'interpretazione in questione sembra non essere in grado di pronunciarsi sulla fattibilità dell'ultima fase del ciclo: la fase di riurbanizzazione.

Il terzo modello teorico che si propone, quello di Christaller, descrive invece una regione urbana intesa come spazio territoriale con molti poli urbani alcuni dei quali rivestono il ruolo di località centrali, altre quello di aree complementari. Più precisamente il modello descrive la distribuzione spaziale di tali poli, tenendo conto del loro rango urbano funzionale. Tipicamente si avrà un polo di rango massimo circondato da poli di rango intermedio, a loro volta circondati da poli di rango inferiore. La rappresentazione che ne deriva è quella di un territorio caratterizzato da una forte gerarchia verticale, in cui la prossimità spaziale riveste un'importanza fondamentale.

Nel modello delle località centrali di Christaller ciascuna regione urbana è suddivisa in uno o più sistemi di città, organizzati in gerarchie con una città di rango maggiore circondata da Comuni di rango inferiore, a loro volta circondate da città di rango ancora inferiore e così via. L'ipotesi di partenza è, quindi, quella dell'esistenza una gerarchia urbana, che va dal centro della città di dimensione maggiore alla periferia ai Comuni di cintura e così via. Tale gerarchizzazione può essere misurata in diversi modi: tramite la densità della popolazione residente, i prezzi delle abitazioni, le funzioni terziarie

presenti.



Si tratta di sistemi territoriali caratterizzati da processi di polarizzazione urbana pluricentrica, derivante dalla nascita sul territorio di una maglia diffusa di molti poli urbani, tra loro correlati e gerarchicamente differenziati a

Il modello di Christaller

partire da quelli di più grandi dimensioni, all'origine del processo di strutturazione diffusa, secondo i modelli tipici di accentramento e successivo decentramento, caratterizzati da una maglia di poli di rango massimo, circondati da poli di rango intermedio ed a loro volta da poli di rango inferiore.

Il modello delle località centrali, in cui non esiste un autentico drenaggio della popolazione nella fase di accentramento nè un vero processo di "hinterlandizzazione", quanto una tendenza generale alla crescita territoriale diffusa, favorita da un'ampia diffusione delle attività economiche, sembra fornire la rappresentazione che si avvicina maggiormente alla complessità delle realtà metropolitane. Tuttavia esso presenta un importante limite che lo rende non completamente rappresentativo delle dinamiche territoriali attuali, costituito dal fatto che esso non considera l'interconnessione tra reti di più livelli e di conseguenza non tiene conto dei flussi orizzontali e verticali tra i poli né tantomeno delle relazioni tra i nodi non dettate dalla prossimità che invece costituiscono la struttura tipica dell'era della globalizzazione e dell'economia dell'informazione.

In conclusione si può affermare che i modelli di rappresentazione dello spazio territoriale comunemente utilizzati per l'interpretazione del processo di urbanizzazione non riescono più a dare una visione apprezzabile dello sviluppo urbano perchè il quadro di riferimento socio-economico in relazione al quale queste teorie erano maturate è oggi sostanzialmente cambiato.

Lo sviluppo di un'economia globalizzata e l'intensificarsi della concorrenza a livello internazionale e nazionale, lo svilupparsi dell'economia dei servizi e le trasformazioni nel processo di produzione; la ricerca di tipi di organizzazione meno gerarchica e maggiormente flessibile all'interno delle organizzazioni dell'economia (Veltz, 1993) hanno determinato un cambio di paradigma.

Per effetto di questi fenomeni infatti, sia il principio di organizzazione gerarchica dei centri di Christaller sia il principio del ciclo urbano sembrano avere perso una parte della

loro rilevanza. Nelle analisi più recenti, che insistono sull'importanza dell'innovazione tecnologica nello sviluppo dei centri urbani, si fa di frequente appello alla nozione di reti di centri urbani e al concetto di sistemi locali territoriali. La rete di centri urbani si sviluppa o per generazione spontanea come effetto del prolungarsi dei fenomeni di suburbanizzazione oltre i limiti dell'agglomerato, oppure come "fenomeno organizzato dai poteri pubblici, o da operatori del settore privato, che intendono con la creazione della rete rafforzare le complementarità e dar vita a nuove sinergie tra i centri urbani di una stessa regione o nazione" (Camagni, 1993).

E' tuttavia difficile sfuggire alla sensazione che dietro i processi di trasformazione in atto si nasconda una transizione di lungo periodo dei fattori di agglomerazione e delle forme dell'abitare e del produrre che richiederebbe una comprensione più ampia e profonda che al momento non è disponibile. Certo non mancano in letteratura suggestioni ed ipotesi che cercano di associare alle nuove fenomenologie spaziali una serie di possibili cause (l'aumento della mobilità individuale, le innovazioni tecnologiche, le preferenze dei consumatori, ecc) ma in assenza di una teoria generale sulla diffusione insediativa la ricerca applicata e le politiche di piano non possono che procedere a tentoni, enfatizzando a seconda dei casi interpretazioni e visioni che riescono a restituire del paesaggio contemporaneo solamente alcune letture parziali.

1.2 Definizione e classificazione di area metropolitana

Si è rivelato importante ai fini della ricerca analizzare e ripercorrere gli studi condotti per la definizione di un'area metropolitana, ponendo particolare attenzione all'individuazione delle funzioni che la caratterizzano e alle dinamiche territoriali che ne scaturiscono, nonché verso i fattori che possono condurre ad una sua delimitazione, consentendo quindi la creazione di una classificazione di tipo gerarchico.

1.2.1 Definizioni

Parlando della mancanza di una definizione pienamente soddisfacente della “metropoli” nonostante l'esistenza di molte soluzioni concettuali a formali, Scaramellini (1990) nota l'esistenza di una sorta di “gioco al rialzo” di tipo concettuale e lessicale consistente nella creazione di sempre nuovi termini, alcuni molto suggestivi ed evocativi, tale da far però prefigurare una specie di “rincorsa terminologico-nozionistica a proposito della quale è talvolta lecito chiedersi se preceda (o addirittura prevalga) la fase di innovazione lessicale oppure quella concettuale” (Scaramellini, 1990).

Il primo requisito, la condizione necessaria, per qualificare un territorio come “area metropolitana” è che in esso vi siano una concentrazione e un assortimento significativi di funzioni di rango elevato, non solo extralocale, ma quanto meno regionale, nazionale o internazionale. Il rango di una funzione è dato da una serie di fattori, quali il livello che occupa nella rispettiva tipologia funzionale, la sua rarità, il bacino di utenza², l'interconnessione con funzioni analoghe o complementari nel “resto del mondo”.

Gli altri connotati che qualificano un'area metropolitana sono il numero di abitanti residenti, il numero di *city users*, la densità di popolazione, il numero di addetti alla produzione di servizi rispetto al numero di addetti alla produzione di beni e altri consimili.

In linea di principio non è detto che l'area metropolitana debba comprendere una grande città. Può darsi che una conurbazione di centri non grandi costituiscano nel loro insieme un'area metropolitana in quanto in possesso dei requisiti di cui sopra. Al contrario, esistono conurbazioni comprendenti più città di analoga importanza che, di fatto, costituiscono un'unica area metropolitana policentrica. Resta tuttavia il fatto che, per passare da un'area metropolitana generica ad una vera e propria città metropolitana, è necessaria la presenza di una città “madre” importante.

È ormai chiaro da decenni che, in quanto entità insediativa, un'area metropolitana ha

² locale, regionale, nazionale, internazionale, mondiale

come elementi essenziali una città centrale (la metropoli) che durante il suo processo di espansione ha assorbito, indipendentemente dai confini amministrativi, il territorio immediatamente circostante, e centri urbani vicini più piccoli. Questo concetto di area metropolitana è sostanzialmente analogo a quello contenuto nella definizione adottata dal US Census Bureau, l'istituto di Statistica degli Stati Uniti. *“The general concept of a metropolitan area (MA) is one of a large population nucleus, together with adjacent communities that have a high degree of economic and social integration with that nucleus. Some MAs are defined around two or more nuclei”*.

Questa definizione richiama l'immagine di una città centrale che esercita un'influenza, tendenzialmente egemonica, nei confronti dei centri urbani vicini con i quali ha rapporti quotidiani di natura economica e sociale. La quotidianità di tali rapporti tende a rendere il territorio interessato un unico mercato del lavoro, un unico centro di acquisti, un unico centro culturale e per il tempo libero. La città centrale svolge un ruolo dominante perché è il centro di questi ambiti, è centro finanziario, commerciale e culturale, è sede di funzioni direzionali pubbliche e private per il territorio che quotidianamente si relaziona con essa.

Nel territorio compreso tra questi centri e la città centrale, i caratteri urbani tendono progressivamente a prevalere su quelli rurali, sia in termini di attività economiche (più secondario e terziario che primario) che in termini di stili di vita, sempre più simili a quelli della città centrale.

Nei paesi ad economia avanzata le città, in particolare quelle più grandi, sono cresciute praticamente senza soluzione di continuità fino agli anni '70 del secolo scorso. A partire dalla fine di quel decennio, prima le grandi metropoli degli Stati Uniti e successivamente quelle europee, Italia compresa, sono state gradualmente interessate dalla inversione della secolare tendenza ad una crescita tendenzialmente proporzionale alla dimensione demografica delle città: i tassi di crescita delle grandi città sono stati superati dai tassi di crescita dei centri più piccoli vicini.

La crescita demografica dei centri intorno al nucleo centrale rappresenta quindi una dinamica metropolitana perché si tratta di un decentramento di popolazione che continua a gravitare sulla città centrale relativamente al lavoro, al tempo libero, alla cultura, agli acquisti, ai servizi rari. Emerge quindi con chiarezza la struttura insediativa metropolitana precedentemente descritta, costituita da una città centrale intorno alla quale si consolida una corona centri da questa strettamente dipendenti.

Prima di entrare nel merito degli studi condotti per definire un criterio per la perimetrazione di un'area metropolitana, appare fondamentale formulare una definizione condivisa, constatando che essa può essere individuata sulla base di diversi criteri, oltre a quello storicamente adottato della soglia di popolazione. Ci si vuole qui soffermare sulla definizione proposta dall'European Environment Agency (2009), interessante sia per i contenuti teorici che per i possibili sviluppi in termini di omogeneizzazione delle politiche urbane nei paesi europei. Tale definizione parte dal presupposto che l'area urbana derivi dall'intersezione di tre tipologie di aree: l'area amministrativa, l'area morfologica e l'area funzionale.

La prima rappresenta l'espressione territoriale della struttura politica e tecnica di governo e costituisce la base di applicazione delle politiche relative alla qualità della vita e allo sviluppo sostenibile. L'area morfologica definisce, in termini fisici, la dimensione spaziale e la forma della città. Essa rispetta i confini amministrativi e comprende le aree urbanizzate, la rete viaria, le aree industriali e commerciali, le aree verdi urbane, le aree portuali, aeroportuali e le attrezzature per lo sport e il tempo libero incluse nello spazio urbano o contigue ad esso. Infine, l'area funzionale urbana, che esprime la misura dell'influenza territoriale della città sul suo *hinterland* e per questo comprende spazi molto diversi tra di loro come la città, i sobborghi e le aree rurali, rappresentando l'elemento di azione delle forze socio-economiche e ambientali che influenzano lo sviluppo urbano.

Se, tuttavia, si analizzano separatamente i singoli aspetti, appare immediatamente che mentre i primi due approcci consentono una delimitazione dell'area metropolitana dal punto di vista "fisico", l'ultimo, privilegiando gli aspetti sistemici e funzionali della conurbazione metropolitana, non consente l'identificazione di un'area omogenea e, in certi casi, neppure la delimitazione di un'area fisica.

Le relazioni tra area urbana amministrativa, morfologica e funzionale e la loro più appropriata utilizzazione nei processi di decisione politica sono quindi un elemento critico nel governo delle città. Questo perché l'area funzionale urbana si estende ben oltre i confini amministrativi e morfologici che, per loro carattere, hanno grande inerzia al cambiamento. Queste considerazioni, relative alle relazioni tra le forze socio-economiche e le unità amministrative destinate a gestire le trasformazioni, rendono chiara la necessità di assicurare una forte integrazione politica allo spazio territoriale delle aree urbane, allo scopo di rendere effettiva la loro governabilità.

La definizione del concetto di area metropolitana può essere quindi riferita a diverse

concezioni che nascono da altrettante differenti filosofie d'approccio al problema. Tuttavia, per una corretta delimitazione di area metropolitana, non è sufficiente riferirsi ad una o all'altra concezione in quanto occorre ricercare una delimitazione che tenga conto contemporaneamente di tutti gli approcci originati dall'integrazione sinergica delle concezioni di città (Casacchia-Nuvolari-Piroddi- Reynaud, 2006):

La difficoltà nel trovare forme di integrazione, e quindi di governo, efficaci e stabili tra le diverse "immagini" del territorio metropolitano, costituisce il principale problema delle realtà metropolitane che assumono al contempo i contorni di una città politica, di una città fisica, di una città sistema³, di una città funzionale e di una città economica.

Pertanto, si possono stabilire alcuni criteri da seguire nella delimitazione di un'area metropolitana:

- quello dell'omogeneità, cioè aree o Comuni con caratteristiche omogenee secondo alcuni parametri o indicatori quali la dimensione demografica, la densità delle attività, le caratteristiche economiche, le caratteristiche sociali, ecc.;
- quello dell'interdipendenza, cioè aree o Comuni in cui le relazioni e gli scambi, di merci, persone ed informazioni sono sensibilmente elevati. I parametri da prendere in considerazione, in questo caso, sono i flussi di pendolarità, i flussi telefonici, le aree di mercato, ecc.;
- quello della morfologia, cioè aree o Comuni che sono, ad esempio, spazialmente continui o che sono localizzati su medesime configurazioni fisiche.

Questa premessa appare necessaria ad introdurre il fenomeno metropolitano, il cui studio presuppone l'uso di un insieme di strumenti di indagine non riconducibili ad un unico filone di pensiero e analisi. Il tema trattato, la città o area metropolitana, per sua natura, si presta infatti a innumerevoli valutazioni e concettualizzazioni che a loro volta conducono ad altrettanti modi di concepire il fenomeno metropolitano e le sue implicazioni.

1.2.2 Funzioni metropolitane

Le funzioni metropolitane sono, in accordo con i caratteri essenziali di una metropoli descritti precedentemente, quelle che permettono ad una città di esercitare la sua influenza in quanto "città madre". Considerando l'insieme delle funzioni urbane, riconducibili complessivamente a quattro grandi categorie (culturale, direzionale, produttiva, distributiva), le funzioni metropolitane vanno individuate distinguendo tra

³ Sistema di produzione e di distribuzione

quelle che semplicemente soddisfano una domanda data di beni e servizi, come nel caso delle funzioni produttive e distributive, e quelle che producono conoscenza e quindi innovazione, visioni del mondo, stili di vita, ma anche controllo, regolazione, come la funzione culturale e quella direzionale. Queste ultime funzioni, dette quaternarie, sono da considerare metropolitane perché rappresentano “fattori attivi di organizzazione territoriale in quanto la loro azione essenziale è quella di fare da tramite tra il territorio circostante ed i circuiti internazionali della cultura, della conoscenza, dell'innovazione, della mobilità delle persone, delle merci, del denaro”. (Dematteis, 2011).

In altri termini, esse possono essere considerate come matrici attive di organizzazione spaziale (Scaramellini, 1990) in quanto promuovono processi di trasformazione e di sviluppo, indipendentemente dalla distribuzione territoriale della domanda, anche al di fuori delle aree di gravitazione circostanti, contribuendo inoltre alla capacità di gestire e promuovere i rapporti tra singole attività generatrici ed il sistema economico globale attraverso istituzioni ed infrastrutture concepite proprio per questa finalità. Il prevalere delle funzioni quaternarie, che attraendo flussi di consumatori e di utenti dai territori circostanti organizzano lo spazio in aree di gravitazione, permette di distinguere il concetto funzionale di “città” da quello di “metropoli”. In quest'ultima infatti la funzione attiva, propulsiva e generatrice di sviluppo è più importante di quella di semplice generatrice di servizi.

Pertanto, le funzioni che interessano ai fini dell'individuazione del livello di metropolitaneità di un'area urbana sono quelle che hanno effetti a scala sovracomunale, ben al di là dei confini amministrativi della città in cui sono localizzate. Gli effetti di queste funzioni vanno intesi sia in termini di influenza (ciò che accade in una città condiziona altre città, come nel caso delle decisioni pubbliche, delle decisioni di soggetti privati come le imprese, dell'applicazione dei risultati di una ricerca) che in termini di attrazione (la città attira turisti, utenti di servizi, studenti, ricercatori, uomini d'affari).

Si riporta di seguito uno schema sintetico in cui, a partire dalla distinzione tra il livello meso-regionale, corrispondente ad una grande area metropolitana, ed il livello macro-regionale, coincidente con un grande stato o una grande regione continentale, si evidenzia l'insieme delle funzioni la cui presenza costituisce fattore discriminante nella definizione dell'area metropolitana. Nell'ottica di una classificazione di tipo gerarchico, è evidente che il rango della metropoli deriva dal numero di funzioni aventi raggio d'azione macro-regionale in essa contenute.

| Funzioni | Raggio d'azione meso-regionale | Raggio d'azione macro-regionale |
|--------------|--|--|
| Culturale | Università | Grandi università e politecnici |
| | Parchi tecnologici | Accademie |
| | Compagnie teatrali | Istituti di ricerca |
| | Quotidiano a diffusione regionale | Centri di elaborazione artistica |
| | | Festival internazionali |
| | | editoria |
| | | Network televisivo nazionale e internazionale |
| direzionale | Amministrazione regionale o provinciale | Governo nazionale, organizzazioni internazionali, ambasciate |
| | Comando territoriale di pubblica sicurezza | Basi aeree e navali |
| | Agenzie regionali di credito, assicurazioni e servizi finanziari | Sedi centrali delle grandi banche, società di assicurazione e immobiliari |
| | Direzione di piccole e medie imprese | Borsa valori |
| | Uffici decentrati di grandi imprese | Uffici direzionali di grandi imprese |
| produttiva | Artigianato, piccole e medie imprese con mercato regionale | Grandi imprese esportatrici |
| | Domanda e offerta di lavoro entro i raggi di pendolarità giornaliera | Piccole e medie imprese innovative (robotica, alta moda) |
| | | Domanda e offerta di lavoro altamente qualificato, con pendolarità a raggio nazionale e internazionale |
| distributiva | Aeroporto (voli nazionali) | Aeroporto internazionale |
| | Nodi regionali di reti telefoniche e telematiche | Grande porto e servizi connessi |
| | Mercati generali e grossisti | Teleporto, comunicazioni internazionali |
| | Commercio al dettaglio specializzato e non | Imprese di importazione ed esportazione |
| | Ospedale regionale | fiere |
| | | Offerta di beni e servizi rari |
| | | Ospedale specialistico |

Fonte: Dematteis, 2011

Il paradigma chiave per l'individuazione dell'area metropolitana è dunque rappresentato dal concetto di funzione metropolitana. Richiamando quanto espresso in precedenza, si evidenzia che soltanto le funzioni di tipo quaternario assumono una natura metropolitana, in quanto capaci di evocare una città in grado non tanto di offrire una serie di servizi rari (il che genererebbe una semplice area di attrazione e prefigurerebbe una funzione di "centralità" rispetto al territorio circostante) quanto un centro che appare come una "matrice" di organizzazione spaziale, di nucleo coordinatore (il che allora

costituisce stimolo per la creazione di una sfera d'influenza del centro metropolitano).

1.2.3 Classificazione gerarchica

La natura e la definizione di un'area funzionale metropolitana rendono difficoltoso ogni tentativo di delimitazione, essendo impossibile racchiudere entro un determinato perimetro geografico l'insieme dei flussi di rete e dei rapporti funzionali che rappresentano il connotato fondamentale della città metropolitana.

Ancor più arduo, il tentativo di dare un limite amministrativo che rispecchi la complessa realtà del territorio metropolitano. Infatti, "da quando l'urbanizzazione ha assunto la forma della crescita e diffusione ben oltre i limiti della città pre-industriale, e si è affermato nell'analisi delle dinamiche urbane il punto di vista economico-funzionale, le unità territoriali introdotte dai responsabili delle fonti ufficiali si sono dimostrate quasi sempre o troppo piccole (sezioni di censimento, comuni) o troppo grandi (province, regioni), comunque non congrue a rappresentare l'effettiva dimensione della realtà metropolitana" (Martinotti, 1993).

Volendo riportare una visione sintetica complessiva, ma senza alcuna pretesa di esaustività, degli studi sul fenomeno metropolitano, si può affermare che le analisi condotte nel corso degli anni seguono tre indirizzi fondamentali.

Il primo considera l'area metropolitana come una "regione geografica", un insediamento urbanizzato continuo, racchiuso in un perimetro fisico e composto da elementi riconducibili all'azione di trasformazione dell'uomo. Tale accezione, basata sulla contiguità spaziale o conurbazione, fin dall'inizio non ha però soddisfatto gli studiosi che hanno rivolto la loro attenzione alle interrelazioni presenti nell'area metropolitana.

Il secondo è incentrato sul concetto di "comunità metropolitana", ossia un sistema di funzioni caratterizzate da un habitat urbano e da una localizzazione spaziale. Questa seconda definizione dell'area metropolitana implica un rapporto di necessità fra funzione e suo manifestarsi nello spazio. Nel mondo contemporaneo, però, la continuità spaziale non appare più connotato essenziale della realtà urbana. Lo sviluppo delle migrazioni pendolari è il fenomeno più evidente della frattura fra continuità fisica ed integrazione funzionale.

Da questa constatazione deriva il terzo approccio ossia l'analisi dei flussi pendolari da e verso il polo centrale e dalla loro trasformazione in una superficie a due dimensioni. Questo filone, in cui il raggio di spostamento del pendolare viene assunto a criterio fondamentale per individuare l'area metropolitana, estende l'area ai poli decentrati che

si sono formati esternamente per l'alto valore dei suoli urbani centrali e per l'espulsione di quote consistenti di nuclei familiari verso aree dove è minore il costo della vita; esso ha ancora come base il sistema funzionale, ma non utilizza più la continuità spaziale come fattore costitutivo dell'area metropolitana. L'evoluzione dei processi di urbanizzazione, infatti, rende sempre più evanescente l'utilizzabilità di questo concetto a causa della frammentazione all'interno dell'area metropolitana e dei fenomeni pendolari che eccedono i confini fisici dell'area urbanizzata.

Da questi filoni di studio emerge come il fenomeno metropolitano possa essere associato a diversi livelli territoriali, dal momento che la struttura metropolitana viene definita come un sistema di funzioni interrelate, distribuite anche discontinuamente nello spazio. Il primo livello è quello delle aree urbane, caratterizzate da continuità nell'urbanizzato e da assenza di aree agricole intercluse; il secondo livello è quello delle aree metropolitane, in cui le funzioni sono integrate e creano flussi di scambio rilevanti; il terzo livello è quello delle regioni metropolitane, che comprendono anche le aree esterne sulle quali si evidenzia l'influenza economica delle aree urbane e metropolitane. Dal punto di vista geografico, un'area metropolitana è una struttura urbana in cui si concentra una popolazione rilevante, formata da una grande città e dall'area di influenza circostante. Essa può essere generata da più città: in questo caso una di esse assume funzione di nodo e denomina l'area stessa.

Ciò detto, la delimitazione di un'area metropolitana è una operazione complessa, sulla quale la ricerca sta ragionando da un centinaio di anni, anche perchè il continuo espandersi dei fenomeni urbani verso l'esterno rende problematica la determinazione di un limite entro il quale racchiudere i processi funzionali associati.

Le aree metropolitane sono una struttura territoriale proposta a fini statistici negli Stati Uniti dove, nel 1910, il *Bureau of Census* elabora il concetto di "città estesa" da utilizzare per il censimento dei distretti metropolitani, da applicare alle città con più di 200.000 abitanti e ai territori rurali circostanti con una delimitazione che si basa sulle entità amministrative della città e dei centri minori di corona. Nel Censimento 1950 il *Bureau of Census* introduce le *Standard Metropolitan Areas* (SMA) modificando la definizione dei confini: ne fanno parte, infatti, una o più contee aventi al loro interno almeno una città di 500.000 abitanti. Altre contee possono essere incluse solo se presentano caratteri metropolitani e hanno una precisa "integrazione economica e

sociale” con la città centrale.

L’esperienza originaria, quella statunitense, in sostanza nasce con l’obiettivo esplicito di individuare sul territorio nazionale le aree metropolitane per farne delle unità statistico-censuarie, utilizzate poi anche per l’allocazione di fondi federali e statali. L’idea generale su cui si fonda è infatti quella di “un consistente nucleo urbano (città centrale) al quale si aggregano le circostanti comunità (contee) che abbiano sufficienti caratteri metropolitani e un alto grado di integrazione economica e sociale con il nucleo stesso”. La SMA è dunque, al tempo stesso, un’area omogenea, in quanto le diverse parti che la compongono hanno caratteri simili, e funzionale poiché queste parti sono tra loro integrate.

Una evoluzione di questo concetto si ha nel 1960, con l’introduzione delle *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), costituite dal territorio delle contee nelle quali si osservano spostamenti ricorrenti della popolazione per motivi di lavoro. “La definizione di SMSA introduce un nuovo fattore nella determinazione delle aree metropolitane, in quanto la misura delle modifiche insediative e comportamentali della popolazione viene fatta derivare dal grado di integrazione, ottenuta attraverso la mobilità, tra contea centrale e contee periferiche. A questo scopo, nella delimitazione delle SMSA rientrano sia le località che presentano domanda di lavoro che quelle che presentano offerta di lavoro (in cui vi è concentrazione di residenza)” (AA.VV. 2006). Tra le critiche, quelle maggiori sono incentrate sulla scelta dell’unità amministrativa di riferimento, ossia sulla contea.

Nel 1965 si introduce, sempre negli Stati Uniti, l’uso della *Functional Economic Area* (FEA); essa rappresenta un bacino di lavoro formato dalla città centrale e dall’insieme dei centri in cui risiede la popolazione che quotidianamente si sposta per andare nel luogo di lavoro che è posto nella città centrale. È evidente che la determinazione delle FEA è possibile solo in presenza di dati precisi sugli spostamenti per lavoro.

Nel 1965, Friedman e Miller introducono il concetto di “*urban field*” ossia di campo urbano, in cui l’area metropolitana non è più una entità fisica, ma una rete di flussi e di localizzazioni formata da persone, beni ed informazioni. Il campo urbano è un sistema di spazi metropolitani e non, con una città centrale di almeno 300.000 abitanti attorno alla quale vi è un’area ampia (fino a 100 miglia o a 2 ore di automobile) che ha lo scopo di tradurre il carattere di continua mutazione della città in un sistema fisico riconoscibile. L’estremo superiore del campo urbano è la città-regione.

Secondo tale concettualizzazione, il territorio, ossia l’ambiente fisico, che presenta usi

continuativi (lavoro, residenza, studio) e usi periodici anche estensivi dovuti alle attività ricreative, è una rete di relazioni funzionali che crea un sistema multicentrico il cui limite non è definito dagli spostamenti per motivi di lavoro ma da quelli per scopi ricreativi e per il tempo libero (“sottosistema territoriale della società”). Inoltre si riconosce allo spazio urbano una “configurazione di densità”, poiché si considera caratterizzato da insediamenti ad alta densità circondato da insediamenti a bassa densità interconnessi da flussi di beni, persone, informazioni ed energia.

Gli studi condotti riconoscono tutti la questione della mobilità come fattore centrale per il riconoscimento di un sistema metropolitano. Berry, Goheen e Goldstein (1968) utilizzano gli spostamenti per lavoro per definire i “campi di pendolarità”, ossia le aree di origine degli spostamenti verso le aree di concentrazione del lavoro. Ciò crea un mercato del lavoro imperniato su una città centrale. Per Berry il contesto metropolitano è fondato sul concetto di sistema urbano giornaliero secondo il quale “un’area urbana o metropolitana, può essere funzionalmente definita con uno spazio territoriale autocontenuto all’interno del quale gli spostamenti giornalieri prevalenti – quelli per lavoro – risultano superiori a quelli diretti verso l’esterno” (Berry, 1976). A differenza delle SMA, i caratteri metropolitani sono valutati attraverso indicatori “di omogeneità” che, nel corso del tempo, sono parzialmente modificati (densità residenziale, percentuale di occupati extra agricoli, dinamica demografica recente, ecc.). Il grado di integrazione economica e sociale è valutato invece attraverso indicatori “di relazione”, essenzialmente flussi pendolari per motivi di lavoro tra nucleo e contee circostanti (flussi che devono risultare superiori a un *range* predeterminato di soglie, anch’esse ricalibrate nel corso del tempo).

Anche l’intensità degli spostamenti diviene un indicatore per definire le *Functional Economic Areas*, ossia le sub-aree in cui si può suddividere l’area metropolitana. Il ragionamento si estende fino alla creazione di una regione urbana estesa, definita *Consolidated Urban Region* (CUR). Lo stesso Berry nel 1976 torna a ragionare di aree metropolitane introducendo il concetto di *Daily Urban System* (DUS), formato da una località centrale e dal sistema delle relazioni funzionali tra essa e le località contigue.

Tra la metà degli anni '60 e i primi anni '70 del secolo scorso, sulla scia delle esperienze statunitensi, in diversi paesi europei si registrano diversi tentativi di delimitazione dei sistemi urbani nazionali, di volta in volta finalizzati: all’analisi delle dinamiche urbane e

dalla migliore rilevazione di dati statistici (Irlanda, Belgio, Francia, Inghilterra), alla promozione-gestione di politiche di localizzazione industriale e per l'occupazione (soprattutto in Svezia, Danimarca, Olanda), alla valutazione e riformulazione delle politiche e degli strumenti di pianificazione territoriale (ancora in Inghilterra, Germania, Svizzera, Austria).

In Italia, la definizione economico-funzionale prevalente si è affermata soprattutto a partire dallo studio del 1970 di Cafiero e Busca⁴ finalizzato ad accertare le dimensioni territoriali ed economico-sociali del fenomeno metropolitano, a valutarne i diversi caratteri e problemi nel nord e nel sud del Paese ed a formulare una previsione della sua dinamica per i decenni successivi. Cafiero e Busca non adottano un preciso metodo statistico per la determinazione delle aree, anche se la struttura logica utilizzata deriva dal concetto di *Standard Metropolitan Area* (SMA).

Per questo motivo non vengono effettuate analisi relative ai flussi pendolari, ma utilizzati indicatori semplici quali la dimensione demografica, il numero di addetti in attività non agricole e la densità territoriale di tali attività.

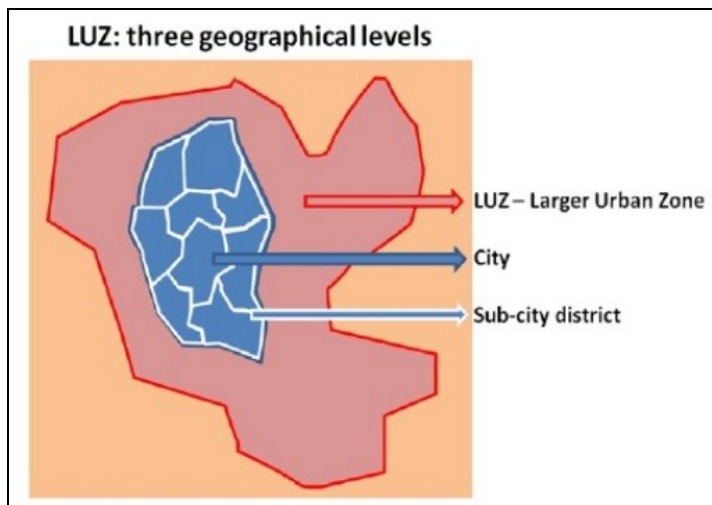
Tale studio ha considerato infatti il fenomeno metropolitano non come un "gradiente diffusivo a partire da una località centrale" ma come un minimum quantum di mercato, ovvero una determinata densità territoriale di attività extra-agricole. Quindi non un grande centro con la sua corona contermina di flussi pendolari, ma una condizione di mercato del lavoro che si dispiega sul territorio. Nello specifico, se un Comune raggiunge una densità di 100 attivi extra-agricoli per km² soddisfa la condizione base. Quando un insieme di tali Comuni che presentano contiguità fisica raggiunge una soglia prefissata di abitanti e/o attivi diventa un'area metropolitana. Gli studiosi fissano tale soglia a 110.000 abitanti e/o 35.000 attivi extra-agricoli.

Secondo Cafiero e Busca (1970) "una migliore rappresentazione si ha considerando la variazione di intensità del fenomeno metropolitano non adottando un'unica linea geografica perimetrale, ma sostituendo ad essa dei gradienti che delimitino fasce diverse di intensità. Per procedere nell'analisi, il fenomeno metropolitano va scorporato dal più generale contesto del territorio regionale, stabilendo la soglia inferiore dei gradienti per individuare le aree metropolitane. Detta soglia non può essere stabilita in assoluto, in quanto risente del tipo di analisi che si intende condurre. Il problema della delimitazione geografica dell'area ci riconduce, quindi, alla individuazione degli aspetti che si vogliono mettere in evidenza riguardo al complesso fenomeno metropolitano. A

⁴ *Lo sviluppo metropolitano in Italia* cfr. Bibliografia

monte dei criteri empirici, adottati per la delimitazione delle aree metropolitane, esistono degli schemi concettuali ai quali si sono ispirati gli studiosi e le autorità di censimento per definire le combinazioni”.

Nel 1987, a seguito delle rilevazioni del Censimento del 1981, viene realizzato il primo studio italiano che utilizza i flussi pendolari come base per la definizione dei sistemi metropolitani. L'indagine porta alla individuazione di 955 sistemi locali del lavoro associati in 177 regioni funzionali del lavoro (Sforzi, 1997), che rappresentano tutt'oggi le unità censuarie fondamentali per l'individuazione dei fenomeni di carattere metropolitano.



Da ricordare anche il contributo che le strutture di ricerca comunitarie stanno dando a questa analisi. L'agenzia statistica dell'Unione Europea, Eurostat, ha messo a punto il concetto di *Larger Urban Zone* (LUZ) come tentativo di armonizzare le diverse definizioni nazionali di area metropolitana: l'obiettivo è delimitare le aree caratterizzate da quote

significative di pendolarismo residenziale verso la città. Il concetto di LUZ è anche noto come "regione funzionale urbana". L'obiettivo è quello di delineare un'area estesa che presenti quote significative di pendolarismo da e verso la città.

Infine lo studio ed il monitoraggio sistematico svolti dal prof. Fabrizio Bartaletti (1996-2000-2009), il quale utilizza una metodologia che tiene conto del pendolarismo originato dai poli metropolitani, della densità di popolazione, della crescita demografica dei comuni nei singoli intervalli intercensuari dal 1951 ad oggi, del continuum edilizio. La qualifica di area metropolitana viene limitata ai complessi urbani aventi un numero di addetti alle attività terziarie ed industriali commisurato ad un'area di gravitazione teorica di almeno 200.000 abitanti e che soddisfino poi il requisito di avere un numero di addetti alle tre funzioni centrali del commercio, credito e servizi alle imprese di almeno 320.000 abitanti. Il tutto naturalmente rapportandosi alla scala nazionale sia come addetti che come popolazione. Vengono individuate 33 aree metropolitane, 15 delle quali sono raggruppate in 5 grandi aree consolidate attorno a Milano, Venezia, Modena-Parma,

Firenze e Napoli.

L'analisi effettuata può apparire chiaramente lacunosa e incompleta ma d'altronde risulta evidentemente impossibile fornire un quadro esaustivo della ricerca in materia, soprattutto se si pensa al numero dei contributi scientifici, realmente sterminato, che sull'argomento è stato prodotto a partire dall'inizio del secolo scorso.

Volendo comunque evidenziare gli elementi, comuni a vari studi, ritenuti necessari per poter individuare un'area metropolitana:

- città centrale dotata di una soglia minima di popolazione;
- estensione territoriale abbastanza grande da comprendere l'agglomerato urbano ed abbastanza piccola da mantenere un livello minimo di densità demografica;
- un insieme di località da cui i lavoratori si dirigono verso il nucleo urbano centrale, tale da costituire "una efficace approssimazione territoriale del mercato del lavoro" (Romagnoli, 2003).

Da quanto esposto emerge che i principali fattori da tenere in considerazione per delimitare un'area metropolitana, in relazione alle condizioni stesse che ne determinano l'esistenza, sono essenzialmente tre: la dimensione della città, la mobilità di persone e cose, la continuità sul territorio degli insediamenti.

Con riferimento al primo aspetto, relativo alle soglie dimensionali della città centrale e dei centri minori, è da rilevare che non esistono limiti universalmente validi. Per ogni contesto territoriale possono infatti valere soglie diverse. Normalmente si fa riferimento agli abitanti e alla relativa densità, ma sicuramente è utile conoscere anche il numero e il tipo di attività presenti sul territorio e la loro ubicazione.

La mobilità di persone e cose, e quindi l'intensità delle relazioni tra città centrale e centri minori, può divenire l'elemento discriminante di appartenenza all'area metropolitana. Sulla base dei dati sulla mobilità (indagini O/D), sulle reti e la tipologia delle infrastrutture per la mobilità (strade, ferrovie, metropolitane urbane/extraurbane), occorre però definire una soglia limite di appartenenza.

Infine, la continuità sul territorio degli insediamenti risulta un elemento importante, non tanto per individuare una appartenenza all'area metropolitana, ma per poter dare una base territoriale all'ente di governo della città metropolitana.

Con particolare riferimento al caso italiano, appare evidente come il contesto normativo

ed istituzionale degli ultimi 15 anni, non tenendo conto dei contributi concettuali ed empirici forniti in sede scientifica, abbia in qualche modo contribuito a frenare il dibattito sulla definizione delle aree metropolitane con criteri di tipo empirico-statistici validi ed estesi a tutto il territorio nazionale.

È vero, infatti, che fin dalla legge 142 del 1990, quella sull'ordinamento delle autonomie locali della quale si tratterà diffusamente nei capitoli successivi, i poli metropolitani risultano definiti *ex lege* in modo aprioristico. Per quel che concerne poi la problematica della perimetrazione dell'area, questa viene evocata dalla legge - come sottolinea la Cristaldi (1994) - facendo riferimento ad un criterio di tipo funzionale (le aree comprendono i nove poli e gli "altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali"⁵), mentre la normativa non assegna alcun valore al criterio demografico, non prevede soglie sulle quali basare l'inclusione/esclusione dei centri urbani e non urbani, e non fa riferimento ad alcun *continuum* di tipo insediativo.

In sostanza, alcuni dei criteri che in passato avevano costituito parte integrante nel complesso esperimento di individuazione dei confini delle aree metropolitane italiane vengono semplicemente ignorati. Le ultime modifiche normative introdotte⁶, che vedono coincidere il perimetro della città metropolitana con quello della Provincia di appartenenza, danno la conferma definitiva che in Italia l'individuazione dell'area metropolitana è un problema squisitamente politico, che prescinde quindi sia da classificazioni fondate su criteri gerarchico-dimensionali (dotazione complessiva di componenti demografiche, economiche e funzionali) che da criteri funzionali.

Emerge infine anche un tipo di approccio che trova nuova vitalità e linfa soprattutto all'interno della scuola geografica, e che si potrebbe riassumere nel problema dell'impossibilità di una univoca delimitazione dell'area metropolitana (Piroddi, 2003; Scaramellini, 2004; Bobbio-Rosso, 2003), che interpreta la metropoli come un realtà a dimensione territoriale fluida, come entità policentrica e poco compatta, dai confini imprecisi e variabili nel tempo. Inoltre, la dimensione delle aree metropolitane tende a modificarsi anche a seconda del tipo di problema specifico che si intende considerare (lo smaltimento dei rifiuti, la gestione della mobilità e dei trasporti, il rifornimento idrico e

⁵ Art. 17 Legge n. 142/90

⁶ Decreto Legge di Spending Review

così via). Stando così le cose andrebbe persino sconsigliata l'istituzione di un'unica autorità metropolitana dai poteri e funzioni rigidamente determinati, mentre invece sarebbe auspicabile la creazione di Agenzie che di concerto aggregando entità territoriali diverse si pongano il problema di volta in volta di organizzare e gestire singoli specifici servizi su scala intracomunale.

Più in generale l'impossibilità della individuazione dei confini è proprio l'esistenza di funzioni, come si è detto, di tipo metropolitano (quelle cosiddette "generatrici") la cui azione spaziale non si svolge su un "intorno geografico" precisamente circoscritto ma si estende su uno spazio di tipo discontinuo, discreto e, addirittura, può proiettarsi nello "spazio economico potenziale", nell'era della globalizzazione costituito dall'intero spazio terrestre (Scaramellini, 2004).

1.3 L'Europa delle regioni e quella delle metropoli

1.3.1 Caratteri dello spazio urbano europeo

L'Europa è senza dubbio un “continente urbanizzato”, in cui l'antichità di popolamento e le tradizioni di civiltà urbana hanno determinato i caratteri originari dello spazio e sono comunemente associati agli eventi storici che ne hanno caratterizzato il percorso di civilizzazione. Infatti, “almeno a partire dalla vicende che hanno ruotato intorno alle prime due metropoli del mondo antico, Atene e Roma, la storia della civiltà occidentale è stata innanzitutto una storia di città, quasi che il processo di urbanizzazione potesse aspirare a costituire una sintesi della creatività e della propensione ad innovare riferibile ad un intero popolo.” (Hall, 1998)

Naturalmente sintesi di questo tipo presupponeva una mappa assai squilibrata dei fattori di agglomerazione, tale da contrapporre ai luoghi della concentrazione estesi territori da cui le città potevano trarre le risorse necessarie ad alimentare il loro rapido sviluppo.

Il sistema urbano europeo presenta caratteristiche proprie che possono essere ricondotte essenzialmente alla prevalenza di città medie e medio-grandi, alla elevata densità territoriale, alla presenza di un nucleo centrale ben definito⁷.

La permanenza di queste elementi peculiari, assieme al “peso della storia” che caratterizza lo spazio urbano europeo, ha fatto sì che, per lungo tempo, gli studiosi ritenessero che non fosse utilizzabile per la città europea il modello interpretativo messo a punto da Gottmann, secondo il quale i Paesi più sviluppati sono destinati ad ospitare regioni urbane sempre più vaste, all'interno delle quali le aree metropolitane e le altre strutture insediative dovrebbero confluire. Analogo ragionamento può essere applicato alle città globali di Saskia Sassen, la cui descrizione sembrava adattarsi con fatica (escludendo il caso di Londra) all'esperienza urbana europea, così fortemente caratterizzata dal “deposito” di valori identitari effettuato da una storia spesso millenaria, e dunque nettamente distinti dai modelli che si sono sviluppati in altri periodi storici e in altre aree geo-economiche.

Non deve pertanto sorprendere se la città del vecchio continente, a causa delle matrici spaziali che ne caratterizzavano i tessuti e i confini, appariva a molti analisti di fatto irriducibile al sentiero tracciato da altri paradigmi insediativi; e questo almeno fino a quando la tendenza a generare modalità di insediamento diffuso non ha finito per alterare profondamente il profilo originario delle nostre città.

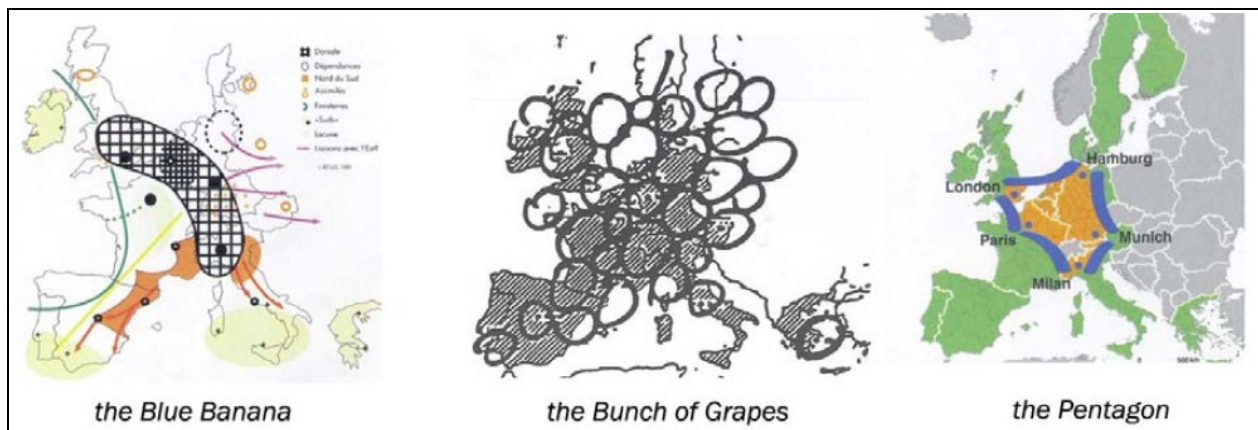
⁷ Belgio, Paesi Bassi, Germania

Ora infatti che la popolazione europea che risiede in ambito urbano ha superato l'80% del totale, e che la struttura urbana sembra caratterizzarsi per un impulso prepotente al policentrismo e ad una elevata complessità, è giunto finalmente il momento di sottoporre a revisione l'ipotesi della diversità tra territorio urbanizzato e territorio "libero". E' ormai indiscutibile, infatti, che una nuova stagione del processo di urbanizzazione si sta compiutamente affermando a scala continentale e le immagini che ci vengono restituite dal satellite evidenziano come il territorio sia ormai occupato da una enorme nebulosa urbana.

In tal senso, il modello fondato sul binomio città-campagna che aveva rappresentato la chiave di lettura del territorio per tutto il '900, si è rivelato non adeguato raffigurare la complessa geografia dei flussi e degli insediamenti, prima di tutto dove la concentrazione di attività industriali e di servizi aveva raggiunto dimensioni mai conosciute prima d'ora, e dove alcune capitali erano già metropoli circondate da vaste aree suburbane.

Si è da allora cominciato a parlare di conurbazione per definire una città allargata, dove il costruito aveva già raggiunto altri centri, cancellandone l'intorno rurale. Poi un'altra categoria, l'area metropolitana, è servita a definire uno spazio ancora più ampio, innervato da una rete complessa di relazioni e sul quale si riverbera l'influenza economica, culturale e dei modi di vita metropolitani. La megalopoli poi è qualcosa di ancora più vasto, un sistema di aree metropolitane e di spazi funzionali che si realizza nel cuore delle regioni più avanzate del pianeta. Un sistema individuato per la prima volta da Jean Gottmann che, nella seconda metà del '900, attribuisce questo concetto alla nebulosa di metropoli e di città lungo la costa orientale degli stati uniti.

Gottmann stabilisce alcuni criteri generali per individuare una megalopoli, come la concentrazione di almeno 25 milioni di residenti, la prevalenza di attività terziarie e industriali, un ventaglio quanto più ampio di funzioni, anche legate al turismo e al tempo libero, ed una maglia molto fitta di relazioni tra tutti i centri e tutte le attività.



Le tre configurazioni spaziali dello spazio europeo (Fonte: Faludi, 2002)

In Europa, l'asse renano, l'Ile de France, la Padania, la regione Londra-Midlands, sono spazi con caratteri di megalopoli, definiti da flussi di uomini, di merci, di capitali e di informazioni che si sviluppano al loro interno, che interagiscono con quelli degli altri spazi forti del continente e che svolgono un'influenza dominante verso le regioni deboli e periferiche. In essa gli spazi urbani hanno dimensioni elastiche, perchè i cicli dell'economia generano effetti evidenti sulle relazioni territoriali e amplificano o raramente restringono le zone di influenza delle città, modificandone la gerarchia. Sono quindi spazi a geometria variabile anche per la non omogeneità dei criteri con cui vengono definiti i confini tra lo spazio urbano e quello rurale, come avviene ad esempio in Europa, dove la difformità nelle rilevazioni statistiche impedisce la quantificazione del fenomeno e il raffronto tra gli Stati.

Solo in alcuni paesi sono state individuate nuove aggregazioni territoriali che non tengono conto dei tradizionali confini amministrativi, ma dei flussi più disparati che si sviluppano nei territori. In Gran Bretagna, ad esempio, sono stati creati i distretti e le contee metropolitane, in Francia le Comunità urbane⁸, nei Paesi Bassi il Randstad Holland è una realtà territoriale ormai acquisita dagli uffici statistici locali e altri paesi, come la Svizzera, la Svezia, la Danimarca e la Francia elaborano con continuità dati aggregati che riguardano le rispettive aggregazioni metropolitane.

Nella stessa direzione l'Italia offre indagini e studi ormai datati dell'ISTAT e di alcuni istituti privati e una saggistica in cui geografi ed economisti avanzano proposte concrete, peraltro inascoltate, sulla ridefinizione degli ambiti territoriali di riferimento e di influenza delle città e delle metropoli.

1.3.2 Politiche di riequilibrio territoriale dell'UE

Al centro dei mutamenti in atto è dunque il territorio nel suo complesso ed in particolare i

⁸ A tal proposito, si rimanda al Capitolo "Strategie nazionali a confronto"

sistemi territoriali urbani, (città, conurbazioni, agglomerazioni, aree metropolitane) che ne rappresentano un elemento di importanza strategica, in quanto essi esercitano, in misura più o meno ampia e completa ma pressochè esclusiva, le funzioni di sistemi di controllo degli altri sistemi locali e, più in generale, dell'insieme del territorio, alle diverse scale.

Da alcuni anni la dimensione territoriale è stata assunta come riferimento anche dall'Unione Europea, al fine di superare gli squilibri e accrescere la coesione tra le varie parti dello spazio europeo, mettendo in campo nuove politiche fondate sullo sviluppo sostenibile e su nuovi modelli insediativi di tipo policentrico.

Nel quadro istituzionale europeo il territorio ha avuto un ruolo piuttosto marginale fino al dibattito che ha portato all'approvazione, nel 1999, dello "Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo" (SSSE), elaborato dai Ministri responsabili dell'assetto del territorio dei diversi Paesi. Riconoscendo il ruolo delle città come possibili leve delle politiche di coesione e di sviluppo regionale, è nata l'esigenza di integrare le azioni ("cooperare per competere") e di differenziare le politiche sulla base delle peculiarità specifiche di ciascun territorio, nell'obiettivo prioritario di uno "sviluppo spaziale policentrico ed equilibrato". Gli obiettivi prioritari dello SSSE sono:

- la definizione di politiche orientate alla programmazione territoriale;
- uno sviluppo territoriale policentrico e un nuovo rapporto città – campagna;
- parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze;
- gestione prudente del patrimonio naturale e culturale.

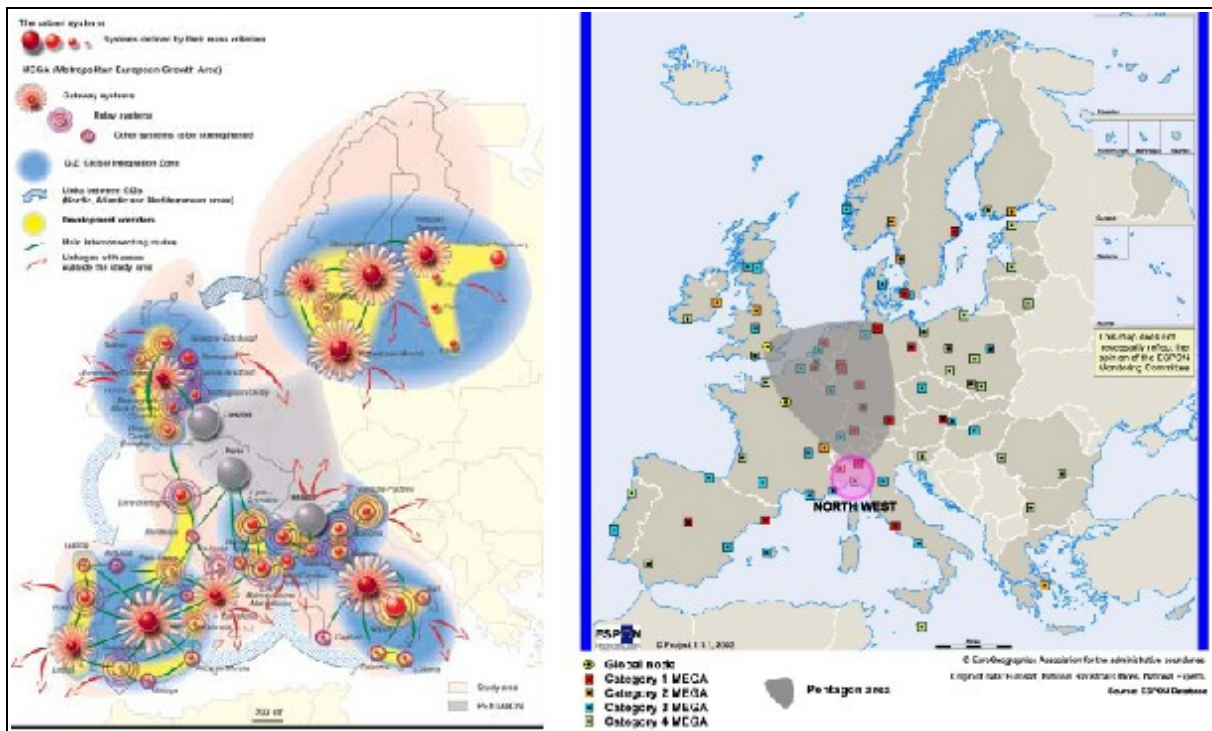
Nello SSSE si legge: "Per garantire uno sviluppo equilibrato nella piena integrazione anche nell'economia mondiale, va perseguito un modello di sviluppo policentrico al fine di impedire un'ulteriore concentrazione della forza economica e della popolazione nei territori centrali dell'UE. Solo sviluppando ulteriormente la struttura, relativamente decentrata degli insediamenti urbani, è possibile sfruttare il potenziale economico di tutte le regioni europee". Una strategia di riequilibrio, dunque, finalizzata al rafforzamento delle aree urbane fuori dal Pentagono⁹ attraverso la creazione di numerose zone di integrazione economica mondiale (*Global integration zone*, GIZ) capaci di porsi a scala mondiale e di accrescere così la capacità competitiva di tutta la UE.

⁹ Londra-Amburgo-Monaco-Milano-Parigi

La prima applicazione analitica e propositiva del modello di sviluppo policentrico alla scala europea è stata elaborata dalla Conferenza delle regioni periferiche marittime europee con la collaborazione di 5 stati, tra cui l'Italia. In quell'occasione il policentrismo è stato definito sia in termini funzionali che territoriali, giungendo alla individuazione di 41 sistemi urbani che corrispondono a sistemi territoriali urbani di diversa ampiezza. L'elemento di innovazione dello studio condotto è rappresentato dal fatto che tale classificazione non tiene conto soltanto del policentrismo geografico-spaziale. “La prossimità fisica, pur essendo una precondizione importante, non è infatti garanzia dell'instaurarsi di una rete di città.” (Dematteis, 2004)

I sistemi urbani sono stati invece individuati sulla base del principio del policentrismo funzionale che “mira a incoraggiare una migliore complementarietà tra le aree urbane europee, affinché esse possano giocare un ruolo più strutturante nell'equilibrio dei territori”. (Crpm, 2002)

Alla scala europea, il policentrismo deve avere come obiettivo principale “la valorizzazione di agglomerazioni e di sistemi urbani che dispongano di un peso demografico e di un potenziale economico sufficiente per interagire direttamente con i grandi centri di decisione europea e mondiale e per estendere la loro influenza su vaste aree periferiche.” (Crpm, 2002).



Rete di regioni metropolitane interconnesse e potenziali reti di città (Fonti: Crpm, 2002; ESPON, 2005)

Sulla base dei sistemi urbani individuati, lo studio ha sviluppato due ipotesi di previsione evolutiva, una basata sull'extrapolazione delle tendenze attuali in assenza di politiche specifiche e una volontaristica che prevede il rafforzamento di quelle che sono state chiamate *metropolitan european growth areas* (MEGA).

I risultati ottenuti nella prima ipotesi non sono comunque banali, in quanto riconoscono l'esistenza di un policentrismo funzionale passivo, individuando strutture funzionali policentriche là dove la prossimità fisica ha favorito da tempo lo sviluppo spontaneo di relazioni tra città vicine, ciascuna delle quali si è specializzata in determinate funzioni, secondo un modello di relazione non gerarchico.

L'ipotesi progettuale, basata sul policentrismo funzionale attivo o volontario, invece, sfruttando sia la prossimità geografica sia le eventuali forme di networking passivo, è il risultato di una cooperazione intenzionale tra le città che permette di immaginare l'emergenza di nuovi corridoi di sviluppo nonché la creazione di più vaste zone, che meglio corrispondono al concetto di zona di integrazione economica mondiale (GIZ) presentato nel SSSE.

“Le MEGA, in quanto armatura e condizione necessaria per la formazione di queste regioni forti, dovrebbero svolgere un ruolo strategico nella nuova politica di riequilibrio europeo. Lo studio CRPM è importante soprattutto come esperimento mentale e le sue proiezioni hanno lo scopo di esemplificare il tipo di risultati che si potrebbero ottenere applicando l'idea finora un po' astratta di policentrismo come strumento di riequilibrio a scala europea.”(Dematteis, 2004)

In questo approccio il territorio è considerato come uno spazio multidimensionale in cui conta non solo la geografia, ma anche la storia, la cultura, le caratteristiche identitarie delle popolazioni, le competenze e le vocazioni presenti, il sistema di relazioni interne e di rapporti con l'esterno. In una parola, il territorio diventa spazio relazionale: insieme di relazioni funzionali, sociali e gerarchiche (di potere) che si svolgono sullo spazio fisico.

Anche l'Agenda territoriale dell'Unione Europea – verso una Europa più competitiva e fatta di regioni diverse, approvata nel 2007, rappresenta un documento strategico per l'implementazione dell'approccio territoriale nelle politiche europee. Tale documento, oltre ad evidenziare come a livello europeo vi sia ormai la consapevolezza che dalla grande diversità dei contesti territoriali dell'Europa e dei potenziali espressi a livello regionale possano nascere nuove opportunità di sviluppo, afferma definitivamente la

necessità strategica di introdurre la dimensione territoriale nel “processo di Lisbona”. In tal senso, viene molto enfatizzata la necessità di orientare le politiche al raggiungimento di obiettivi territoriali condivisi, basati sulla coesione territoriale.

Questo obiettivo viene declinato all'interno del documento “*Territorial state and perspectives of the European Union*” in cui si cerca di dare una definizione della coesione europea, la quale si fonda su tre obiettivi fondamentali: “focalizzare le politiche di sviluppo territoriale nazionali e regionali sul migliore sfruttamento del potenziale regionale e del capitale territoriale; un migliore posizionamento delle regioni in Europa [...] facilitando la loro connettività e la loro integrazione territoriale; la promozione di una maggiore coerenza fra le politiche dell’Unione Europea con un impatto territoriale”.

Parallelamente, viene riconosciuto il potenziale delle Regioni quali soggetti più idonei ad intervenire per favorire una crescita economica durevole ed un incremento dell’occupazione, ponendo particolare attenzione alle identità regionali e alla dimensione territoriale, alla promozione di cluster regionali transnazionali, a nuove forme di *governance* tra aree urbane e rurali; alla promozione delle reti ecologiche e delle risorse culturali; al rafforzamento delle reti tecnologiche trans-europee.

Sia il documento “*Territorial state and perspectives of the European Union*” che l’Agenda territoriale si basano per gran parte sulle ricerche effettuate nell’ambito del programma ESPON¹⁰ e sui progetti sviluppati all’interno del programma di iniziativa comunitaria INTERREG.

Uno degli obiettivi di ESPON è l’adeguamento delle politiche alle caratteristiche dei territori dell’Europa, sulla base dell’identificazione di aree territoriali omogenee attraverso la creazione di un sistema permanente di monitoraggio del territorio europeo, promuovendo la collaborazione tra i Paesi membri dell’UE, la Commissione europea, gli istituti di ricerca e i servizi amministrativi competenti in materia di sviluppo territoriale per sfruttare le possibili sinergie, effettuando una diagnosi delle principali linee di sviluppo territoriale alla scala dell’Unione e, allo stesso tempo, disegnando un quadro completo delle difficoltà e delle potenzialità inesprese proprie dell’intero territorio europeo.

¹⁰ European Spatial Planning Observation Network, ossia la rete europea per l’osservazione e il monitoraggio della pianificazione territoriale nata nella passata programmazione con l’obiettivo di condividere una base informativa e metodologica a supporto delle attività di programmazione e pianificazione a livello comunitario, nazionale e regionale

Come noto, il territorio europeo si caratterizza per la presenza di numerosi squilibri territoriali, di natura ed intensità diversa: squilibri demografici; nella dotazione di infrastrutture di trasporto delle varie regioni (strade, autostrade, ferrovie, aeroporti e porti), che provocano a loro volta differenti livelli di collegamenti e accessibilità; per quanto riguarda la società della conoscenza, nel potenziale di R&S¹¹ nonché nei progressi delle moderne tecnologie di telecomunicazione che mostrano livelli e schemi molto diversi tra le regioni europee; nella struttura dei sistemi urbani, e all'interno delle aree urbane, tra i vari agglomerati e le conurbazioni; nella interazione fra zone urbane e rurali.

Se l'integrazione europea ha favorito la crescita di un gran numero di città ubicate nelle regioni centrali d'Europa, d'altro canto, sono aumentate anche la competitività e l'attrattiva delle città più grandi e in particolare delle capitali nei paesi e nelle regioni periferici, ma in un contesto geografico più isolato.

A partire dall'analisi di questa situazione, il principio dello sviluppo spaziale policentrico ed equilibrato all'interno dell'UE invita le città con una popolazione e un peso economico sufficienti ad interagire direttamente con i principali centri decisionali europei e globali, nell'obiettivo di garantire una maggiore integrazione all'interno e tra le zone periferiche e centrali. Tale impostazione deriva dalla convinzione che i sistemi urbani policentrici siano più sostenibili e più equi di quelli monocentrici o dei piccoli insediamenti isolati.

In tal senso, la questione principale è stimolare lo sviluppo delle regioni all'esterno del pentagono - rappresentato dall'area ricompresa tra le città di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo – affinché diventino zone d'integrazione globale che possano competere come il pentagono ad un livello internazionale. Una struttura più policentrica, con diverse regioni urbane di portata europea/globale, può contribuire a migliorare la competitività dell'Europa e ad aumentare la coesione territoriale.

A livello nazionale/transfrontaliero/interregionale, la sfida consiste nel passare dal dominio di una città (spesso la capitale) a una rete più equilibrata di città, migliorando i risultati economici ed i servizi mediante gruppi/reti di città vicine e attraverso il coordinando delle politiche nazionali. Ciò implica che occorre rendere prontamente disponibili nell'intero paese servizi di più alto grado e infrastrutture fisiche e sociali minime al fine di stimolare la competitività economica e di migliorare la coesione

¹¹ Ricerca e sviluppo

territoriale. A questo proposito, i centri urbani svolgono un ruolo importante in quanto in essi si svolge gran parte delle attività economiche. Le politiche dovrebbero riguardare pertanto il miglioramento della competitività di città vicine e di aree urbane funzionali (mediante il raggruppamento, la creazione di reti, ecc.) e il riequilibrio fra le regioni economicamente più forti e il resto della struttura urbana.

A livello regionale/locale, l'obiettivo del modello policentrico è il passaggio da uno o due centri regionali dominanti a diversi centri piccoli e medi che forniscono servizi regionali, attraverso alleanze strategiche fra città, in particolare dove manca la massa critica, e partenariati rurale-urbano esplorando il potenziale comune ed i progetti di sviluppo congiunto.

Per l'analisi del policentrismo in Europa e del sistema urbano europeo, ESPON ha identificato alcuni criteri funzionali comuni, che sono per molte ragioni più adeguati dei criteri fisici (per es. numero di abitanti, superficie). La nozione fondamentale su cui si basa il Progetto ESPON è quella di *functional urban areas* (FUA). Il concetto di FUA, che cattura la nozione di regione funzionale e non quella di regione amministrativa, viene a coincidere di fatto in Italia con quella di Sistema Locale del Lavoro (SLL)¹². Nella fattispecie vengono utilizzate le definizioni dei SLL 1991, che, come è noto, utilizzando le informazioni sul pendolarismo casa-lavoro tratte dal censimento sulla popolazione del 1991, ripartiscono il territorio italiano in 784 SLL. I dati sulla popolazione residente utilizzati nel Progetto ESPON si riferiscono, pertanto, alle informazioni tratte da questo censimento.

Si noti, tuttavia, che in ESPON non vengono presi in esame tutti gli SLL/FUA ma soltanto quelli che soddisfano due requisiti: la presenza al loro interno di un *urban core* (ossia, di un Comune con una popolazione residente di dimensione superiore ai 15 mila abitanti) ed una popolazione complessiva del Sistema Locale in esame superiore ai 50 mila abitanti¹³. Questi due requisiti valgono per l'Italia e per tutti i Paesi con una

¹² I Sistemi Locali del Lavoro (SLL) rappresentano i luoghi della vita quotidiana della popolazione che vi risiede e lavora. Si tratta di unità territoriali costituite da più comuni contigui fra loro, geograficamente e statisticamente comparabili. I Sistemi Locali del Lavoro sono uno strumento di analisi appropriato per indagare la struttura socio-economica dell'Italia secondo una prospettiva territoriale.

¹³ La maggior parte dei paesi europei hanno definizioni di aree urbane funzionali o concetti simili, come per esempio bacini di occupazione, bacini di pendolarismo, zone di pendolarismo o regioni urbane funzionali. In questi casi i dati si basano sulle statistiche nazionali. Tuttavia, la Germania, il Lussemburgo, il Belgio, la Repubblica ceca, la Bulgaria e in parte la Spagna e il Portogallo non hanno una definizione ufficiale. In tali casi, l'identificazione di FUA si è basata soltanto su giudizi di esperti nazionali. Le definizioni usate per identificare le FUA in ciascun paese sono:

- popolazione della FUA di oltre 50 000 abitanti e nucleo urbano (agglomerato) con oltre 15 000 abitanti (esclude cioè le zone «urbane» artificialmente grandi con nucleo urbano piccolo);
- oppure popolazione della FUA oltre lo 0,5% della popolazione nazionale e nucleo urbano (agglomerato) con oltre 15.000 abitanti (cioè, nei paesi meno popolati si è tenuto conto di FUA più piccole);

- le FUA più piccole sono state incluse quando avevano almeno un'importanza locale in materia di trasporti, conoscenze o funzioni decisionali o un'importanza regionale in materia amministrativa, di turismo o funzioni industriali.

popolazione superiore ai 10 milioni di abitanti.

Sono, infatti, previsti requisiti diversi nel caso di una nazione con una popolazione di dimensione inferiore.¹⁴

Dei FUA/SLL viene offerta anche un'ulteriore definizione, quella di *metropolitan european growth area* (MEGA). "Queste aree urbane di fatto coincidono con le FUA, anche se sono caratterizzate da *score* più elevati rispetto agli indicatori di riferimento. Ciò in relazione a sette diversi aspetti che riguardano la specializzazione funzionale di ciascuna FUA: la popolazione, i trasporti, il turismo, l'industria manifatturiera, la conoscenza, i processi decisionali ed, infine, le funzioni amministrative svolte. I MEGA sono quindi FUA particolarmente performanti sulla base di questo insieme dato di indicatori." (PTR, 2010)

L'analisi delle 1.595 aree urbane funzionali identificate ha confermato che vi è una densa struttura urbana nella parte centrale dell'Europa, che si estende dal Regno Unito attraverso i Paesi Bassi, il Belgio, la Germania occidentale e la Francia settentrionale e continua sia a ovest delle Alpi, comprendendo l'Italia, che ad est verso la Repubblica Ceca, la Polonia meridionale, la Slovacchia e l'Ungheria. I paesi più a nord e più a sud sono meno popolati e hanno sistemi urbani meno densi. Questo vale soprattutto per l'Irlanda, le zone settentrionali del Regno Unito, la Norvegia, la Svezia, la Finlandia, l'Estonia, la Lettonia e la Lituania, ma anche per alcune regioni di Spagna, Grecia, Bulgaria e Romania.

Dal punto di vista demografico, grandi aree urbane funzionali sono concentrate nel pentagono, ma vi sono estensioni che raggiungono l'Italia meridionale e l'Europa centrale e orientale, dove vi è una forte concentrazione di grandi agglomerati urbani.

Per quanto riguarda la configurazione dei sistemi urbani, il contrasto tra la zona centrale del pentagono e le zone urbane della periferia è forte. Numerose grandi metropoli (MEGA) del centro svolgono un ruolo importante a livello europeo e/o internazionale e contribuiscono alla competitività della zona d'integrazione globale costituita dal pentagono. Anche nella periferia esistono MEGA competitive, che sono però isolate dal loro *hinterland* geografico e non sono integrate in sistemi urbani.

All'esterno del pentagono sono state individuate 45 MEGA potenziali, che con politiche adeguate potrebbero diventare nuclei di poli di sviluppo sostenibili e alternativi al

¹⁴ Per paesi con popolazione inferiore ai 10 milioni di abitanti, un FUA dovrebbe presentare le seguenti caratteristiche: avere un *urban core* di almeno 15.000 abitanti ed una popolazione complessiva superiore allo 0,5% di quella nazionale; dovrebbe inoltre avere funzioni di rilevanza regionale o nazionale.

pentagono per contribuire così al policentrismo europeo. Ciò vale in particolare per Lione, Marsiglia, Birmingham, Manchester, Glasgow, Valencia, Bologna, ecc., che sono circondate da zone urbane e che potrebbero costituire il motore di sviluppo delle rispettive regioni.

Una seconda categoria introdotta a livello europeo è rappresentata dalle PUSH, estensioni spaziali delle FUA. Le *potential urban strategic horizon* sono aree urbane che includono tutti quei Comuni di cui almeno il 10% dell'area possa essere raggiunta in macchina in meno di 45 minuti dal centro della FUA (il Comune di dimensione maggiore in termini di popolazione residente). Questa definizione di area è indipendente dalle diverse metodologie utilizzate a livello nazionale per definire la nozione di pendolarismo casa-lavoro e si tratta in qualche modo di una definizione alternativa di "regione funzionale", basata tuttavia su un criterio, quello della percorrenza in macchina di un percorso in 45 minuti, che appare fortemente discrezionale e soggettivo. Le aree PUSH nei dintorni delle aree FUA possono risultare sovrapposte. L'unica informazione che è possibile trarre dal Rapporto ESPON su questa tipologia urbana è il dato relativo alla dimensione in termini di popolazione residente. Non è stato infatti possibile ricostruire, sulla base delle informazioni disponibili, la perimetrazione territoriale di queste unità.

Infine, le *potential polycentric integration area* (PIA), grandi involucri di PUSH, definiti tramite soglie di sovrapposizione spaziale dei PUSH stessi, sono costruite mettendo insieme le aree PUSH di città vicine, se queste aree sono, dal punto di vista demografico, più piccole di almeno 1/3 rispetto all'area PUSH di dimensione maggiore. Ogni area PUSH appartiene soltanto ad una PIA in base al seguente criterio: viene preferita la città vicina di dimensione maggiore quando vi sono diverse sovrapposizioni. Diverse forme di integrazione possono realizzarsi all'interno di una data PIA.

Lo studio frutto della Conferenza delle regioni periferiche marittime europee, esamina i sistemi territoriali esterni al Pentagono. Se invece si considerano unità territoriali composite, come ad esempio Parigi, formate da un centro urbano circondato da piccole e medie collettività che si estendono per 75, 100 km nell'*hinterland* metropolitano, si introduce necessariamente il concetto di città-regione. "Le città-regione diventeranno quindi le unità territoriali dominanti in una Europa dai confini sempre più estesi grazie alla loro accessibilità globale, all'esistenza di complesse industrie del sapere, alle

notevoli risorse culturali e alla visibilità mondiale.”(Kunzmann 2003)

Nel loro insieme tali collettività danno vita ad un unico territorio funzionale dalle interrelazioni economiche e sociali interne complesse, il cui vertice è il centro urbano. I governi locali circostanti forniscono invece quei servizi di cui gli abitanti della città regione hanno bisogno. Queste città-regione si avvicinano alle città stato indipendenti del medioevo, anche se non tutte le città-regione europee sono politicamente legittimate o in grado di raggiungere uno status politico e pertanto l'assenza di chiare responsabilità istituzionali impedisce la loro corretta amministrazione.

Secondo Kunzmann, bisognerebbe dare vita a istituzioni flessibili e a confini istituzionali inquadrati in un sistema di autogoverno legalmente definito e politicamente legittimato, in grado di gestire i propri mezzi di finanziamento in piena autonomia. Questo non vuole necessariamente dire che i confini territoriali debbano essere immutabili nel tempo. Un approccio che tenesse conto di confini flessibili, rispetterebbe probabilmente i requisiti necessari allo sviluppo di azioni regionali coordinate. Lo sviluppo spaziale nelle città-regione deve essere promosso a tre livelli gerarchici di governabilità: la città-regione, l'amministrazione locale e la collettività. La città-regione, la cui popolazione si aggira intorno ai 5 milioni di abitanti, è politicamente responsabile del trasporto pubblico, delle infrastrutture, della pubblica sicurezza, della conservazione del patrimonio, dell'approvvigionamento idrico, dell'insegnamento pubblico superiore e della pianificazione territoriale regionale.

Ogni città-regione è composta da varie città-quartiere, di circa 250.000 abitanti, nella dimensione di una città europea tradizionalmente media. Il quartiere urbano gestisce la pianificazione territoriale locale, le scuole pubbliche e i servizi ricreativi, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti. Ogni città quartiere racchiude a sua volta delle collettività urbane (circa 15000-25000 ab) i cui comitati locali rappresentano gli interessi dei singoli e disponendo di un piccolo budget da gestire autonomamente per soddisfare queste necessità. Le zone residenziali di livello gerarchico inferiore (1000 ab) sono ben rappresentate dalle collettività e non hanno quindi bisogno di un'istituzione propria.

Questi esercizi di “pianificazione creativa delle città-regione d'Europa”(Kunzmann), così come la descrizione delle dinamiche sociali ed economiche che hanno condotto alla definizione di una “megalopoli padana”, servono ai fini della ricerca, per inquadrare il tema delle aree metropolitane all'interno di una prospettiva più ampia di quella limitata al contesto nazionale, nell'obiettivo di evidenziare le necessarie differenze e quindi le gerarchie esistenti tra le varie aree e città metropolitane italiane. Secondo la

classificazione operata da Kunzmann, infatti, le uniche realtà italiane a possedere i requisiti della città-regione sarebbero Milano, Roma e Napoli, mentre molte delle città metropolitane individuate dalla normativa attuale, sarebbero individuate, in questo sistema, come città-quartiere.

1.4 Strategie nazionali per le aree metropolitane

La creazione di istituzioni atte a governare la crescente complessità delle aree metropolitane è stata una problematica comune di tutti i Paesi europei a partire dagli anni '60; problematica affrontata e risolta tuttavia con soluzioni molto differenziate e talvolta con esiti instabili nel tempo. Gli elementi che hanno rallentato, e in alcuni casi ostacolato, il percorso di riforma possono essere essenzialmente ricondotti “al difficile rapporto tra i governi metropolitani e le altre istituzioni locali (quali i governi comunali, provinciali e regionali), che vedevano erosa la propria autonomia politica e decisionale, alla non chiara ripartizione di competenze, alla scarsa identificazione da parte dei cittadini.” (Bobbio, 2003)

Dopo i primi tentativi di istituire dall'alto i governi metropolitani, la strategia adottata in Europa nel corso degli anni '90 del secolo scorso per la costituzione delle istituzioni metropolitane si è rivolta verso forme di *governance* metropolitana, ossia di sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di interazione, messa in rete delle risorse e condivisione delle responsabilità, proprio al fine di superare le resistenze degli altri livelli di governo locale ed evitare i conflitti che si erano verificati in passato.

I modelli istituzionali effettivamente realizzati possono essere classificati nelle cinque tipologie proposte da Bobbio.

| | SOLUZIONE ISTITUZIONALE | CARATTERISTICHE | ESEMPI |
|---------------------------------------|--|--|---|
| SOLUZIONI ISTITUZIONALI “HARD” | Annessione | Il comune centrale si espande assorbendo i comuni minori | Soluzione dominante nella prima metà del '900. In tempi più recenti: Anversa (1983), Toronto (1998). |
| | Governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo | Nell'area metropolitana, è istituito un governo direttamente elettivo. Sopravvivono i governi comunali al suo interno sia pure con poteri ridotti. Talvolta il comune centrale viene suddiviso in comuni più piccoli. | Londra dal 1965 al 1986 e dal 2000 Toronto dal 1988 al 1998. Italia: Le 9 città metropolitane, previste dalla 142, ma mai realizzate. Rotterdam dal 1964 al 1986. Stoccarda dal 1994. |
| | Governo metropolitano di secondo livello espresso dai comuni dell'area metropolitana | Nell'area metropolitana è istituito un governo non direttamente elettivo che si configura come un'associazione obbligatoria dei comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali e talvolta di una propria fiscalità. | Francia: le <i>Communautés urbaines</i> dal 1966 (Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo) e poi in altre dieci aree metropolitane. Lisbona e Porto dal 1991 |
| SOLUZIONI ISTITUZIONALI “SOFT” | Associazione volontaria di comuni | Il governo metropolitano si configura come un'associazione volontaria tra i comuni che accettano di farne parte. È dotato dei poteri legali che gli vengono delegati. | Manchester dopo la soppressione della contea metropolitana (1986). |
| | Agenzie funzionali di scala | Non esiste alcun governo metropolitano “generalista”, ma esistono agenzie | Stati Uniti: è una soluzione molto frequente: <i>special districts</i> su scala |

| | | | |
|--|--|---|--|
| | metropolitana e altre forme di <i>governance</i> metropolitana | specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana e associazioni, formate da diversi soggetti pubblici e privati, che si occupano di discutere e sostenere progetti di scala metropolitana. | metropolitana Gran Bretagna: <i>joint committees</i> per specifiche politiche nelle ex contee metropolitane. Barcellona dopo la soppressione dell'autorità metropolitana nel 1987. |
|--|--|---|--|

Soluzioni istituzionali per le aree metropolitane (Fonte: Bobbio, 2003)

La sintesi riportata in tabella rappresenta i modelli di governo metropolitano ordinati secondo la loro forza istituzionale, da soluzioni forti, verso quelle via via più morbide, senza associare a tale classificazione un giudizio di valore, poichè non è affatto detto che le soluzioni *hard* siano più efficaci delle soluzioni *soft*. Al contrario, l'esperienza ha mostrato che non esiste alcun modello che possa ambire a presentarsi come *one best way.*, dal momento che ognuno di essi presenta vantaggi e svantaggi.

In particolare, le forme istituzionali morbide (intercomunali e non elettive) rischiano di dare troppo spazio alle istanze localistiche, di essere paralizzate dai veti e di impedire il raggiungimento di una visione d'insieme, se non sono sostenute da una forte regia.

A loro volta, le forme istituzionali *hard* (sovracomunali ed elettive) vanno incontro a ogni genere di difficoltà (e non hanno quasi mai vissuto a lungo). Poichè i governi metropolitani sono istituzioni ingombranti per la loro dimensione e per il peso politico che esercitano, essi tendono ad incontrare ostilità e diffidenze da parte governi di rango provinciale o regionale e non sono ben visti neppure dai governi locali subordinati.

L'annessione è indubbiamente la forma più forte, in virtù della quale il Comune centrale si espande assorbendo i Comuni minori. Così fecero New York e Roma nella prima metà del '900¹⁵. In tempi più moderni questa strada è stata praticata da Anversa e Toronto.

La forma della città-regione, in cui l'area metropolitana viene eretta a Stato federato o a Regione, con tutti i poteri tipici di quel livello di governo, è stata adottata in Germania, nel caso di Berlino, Amburgo, Brema; in Austria per Vienna; in Belgio per Bruxelles; in Spagna per Madrid.

Un'altra alternativa è rappresentata dal governo metropolitano di secondo livello direttamente elettivo: in questo caso, nell'area metropolitana è istituito un governo direttamente elettivo. Sopravvivono i governi comunali al suo interno, seppure con poteri ridotti. A volte il Comune centrale viene suddiviso in Comuni più piccoli. Tenzionalmente l'autorità metropolitana assume lo *status* di governo di rango superiore

¹⁵ In Italia, nel 1927, fu varata una legge che comportò l'accorpamento alla città principale di alcuni Comuni limitrofi, al fine di costituire la "Grande Roma", la "Grande Milano", la "Grande Genova".

(provinciale o di contea) ma è dotato di poteri più forti di quelli di una comune Provincia o Contea. Esempi di tale formula sono dati da Londra (dal 1965, con rivisitazione nel 2000), da Toronto (dal 1988 al 1998), da Rotterdam (dal 1964 al 1986).

Una forma più “leggera” è rappresentata dal governo metropolitano di secondo livello espresso dai Comuni dell’area metropolitana, nella quale si insedia un governo non necessariamente elettivo che si configura come un’associazione obbligatoria dei Comuni che ne fanno parte. Dispone di poteri legali ed a volte di una propria fiscalità. Esempi di tale formula sono le *Communautés urbaines* francesi (dal 1966), come Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo ed altre città; Barcellona (dal 1974 al 1987); Copenaghen (dal 1974 al 1989); Lisbona e Porto (dal 1991).

Altra tipologia di governo metropolitano è rappresentata dall’associazione volontaria di Comuni, dotata di poteri legali che ad essa vengono delegati. Tale formula è diffusa negli Stati Uniti; ad esempio New York, Los Angeles, San Francisco. La si trova in Germania, con Francoforte (dal 1974) ed altre città.

Infine, le agenzie funzionali di scala metropolitana, in cui non esiste alcun governo metropolitano “generalista”, ma esistono agenzie specializzate in alcune politiche che agiscono su scala metropolitana. Esempi di questo tipo si trovano negli Stati Uniti (gli *special districts*), in Gran Bretagna (*joint committees* per specifiche politiche nelle ex-contee metropolitane) dopo il 1986 e Londra dal 1986 al 2000, in Spagna, come nel caso di Barcellona, dopo la soppressione dell’autorità metropolitana nel 1987.

La scelta tra le diverse forme di governo metropolitano è un’operazione molto complessa che non può essere decisa in maniera aprioristica, ma deve tener conto della grande varietà di realtà ed esigenze locali anche in considerazione dei molteplici problemi che bisogna affrontare quando si cerca di ottimizzare il governo del territorio metropolitano.

Dunque, le esperienze internazionali di governo metropolitano possono essere suddivise in due macro-aree: quelle basate sul modello della sovracomunalità o strutturale, che fa riferimento ad un governo unico dell’area metropolitana, e quelle invece fondate sul sistema dell’intercomunalità o funzionale, che trova fondamento invece nell’azione di cooperazione volontaria tra i Comuni, risultando quindi incentrato sul decentramento e la collaborazione. Al primo gruppo appartiene il modello proposto dalla legge italiana sulle Città metropolitane, mentre al secondo gruppo può essere riferita l’esperienza francese i cui strumenti legislativi principali sono la legge del 1966

che ha istituito le Comunità Urbane e quella del 1999 che ha introdotto le Comunità di Agglomerazione.

La differenza tra i due modelli è che, nel primo, il governo metropolitano è sovraordinato ai Comuni e la sua attivazione implica una ridefinizione dei loro poteri e dei confini territoriali. Il secondo è caratterizzato invece dalla volontarietà, dalla delega di alcune funzioni a dimensione urbana al governo intercomunale e dalla attribuzione di risorse finanziarie e fiscali proprie.

Ovviamente, l'eterogeneità delle soluzioni adottate nei diversi Paesi è lo specchio di realtà storiche e geografiche assai variegate nelle quali si alternano territori nazionali con gerarchie tra città storicamente radicate e funzionalmente differenziate secondo un ordine che vede la città capitale dominante su città subalterne e altri, invece, con una città capitale di riconosciuto potere, affiancata da città di minor dimensione che tuttavia esprimono una radicata incisività nella organizzazione del territorio di appartenenza.

Alla prima tipologia di stati appartengono i Paesi del Nord Europa e l'Inghilterra, esprimendo nella Francia una situazione emblematica, alla seconda tipologia appartengono invece i Paesi dell'area mediterranea, Italia *in primis*, con la grande eccezione della Germania.

1.4.1 L'esperienza francese

Si ritiene utile accennare brevemente alla legislazione francese in materia di governo del territorio per collocare il tema della individuazione e costruzione delle aree metropolitane in un quadro più ampio.

Il territorio francese si caratterizza per un forte contrasto fra una notevole frammentazione amministrativa generata da una moltitudine di Comuni, alcuni dei quali di scarsissima importanza sotto il profilo demografico o territoriale¹⁶, e un'area urbana di dimensioni straordinarie, quella parigina, per la quale in Francia si fa spesso ricorso a definizioni specifiche, estranee a quelle utilizzate per gli altri contesti urbani.

Prima di approfondire gli aspetti relativi alle forme di governo metropolitano, occorre innanzitutto precisare l'assetto generale istituzionale dell'ordinamento giuridico, caratterizzato dalla tradizione centralista in cui è possibile riconoscere quattro livelli territoriali di amministrazione: lo Stato, le Regioni, i Dipartimenti e i Comuni, ciascuno con il proprio strumento di governo del territorio.

I Comuni hanno origine nel 1789 e costituiscono la base dell'organizzazione amministrativa francese. Attualmente, ne esistono circa 37.000: l'80% di questi ha un

16

numero di residenti inferiore ai 1.000 abitanti.

I cento dipartimenti francesi, di cui quattro situati nel Territorio d'Oltremare¹⁷, sono stati anch'essi introdotti nel 1789 ed hanno avuto un ruolo preminente nell'organizzazione amministrativa dello Stato già a partire dalla Rivoluzione francese, mantenendo a tutt'oggi importanti prerogative. Le maggiori responsabilità riservate ai dipartimenti consistono essenzialmente in azioni di natura sociale, in interventi relativi alle aree rurali nonché all'amministrazione delle strade oltre a quella relativa all'insegnamento nelle scuole medie.

Inoltre la Francia vanta una lunga tradizione di forme di cooperazione intercomunale, presenti fin dal 1892 nella forma del *Syndicat Intercommunal*, cioè un'associazione tra enti di tipo consortile.

Dagli anni '60 è andata sviluppandosi una forma più evoluta di cooperazione intercomunale, la *Communauté Urbaine*, propria delle aree metropolitane, che prevede forme di molto vicine alla fusione, con la delega di funzioni da parte degli enti locali in merito alle responsabilità nell'erogazione dei servizi pubblici. "Nel 1966 vengono trasferiti alle Comunità Urbane tutti i poteri in materia di pianificazione e gestione del territorio. La Legge ne impone la costituzione per 4 aree (Lione, Lilla, Bordeaux e Strasburgo) ma al 1973 se ne costituiscono altre 7." (Bobbio e Rosso, 2003).

A partire dalle leggi di decentralizzazione del 1982-1983, è aumentato, inoltre, il ruolo dei Dipartimenti nell'erogazione dei servizi, in particolare per le aree rurali, con funzioni di supporto quali competenze tecniche, sussidi agli investimenti, sistemi integrati di finanziamento. Nel caso in cui il *Departement* sia direttamente coinvolto nella gestione del servizio si parla di *Syndicat Mixte*.

La legislazione nazionale in materia di governo del territorio è caratterizzata fino alla fine degli anni '70 del secolo scorso da "un sistema che appare ancora rigidamente centralista" (Gibelli, 2004) nel quale soltanto i Comuni hanno la delega dello Stato per la redazione di piani locali che servono come base per rilasciare licenze di costruzione.

A partire da considerazioni critiche sugli effetti prodotti dalla deregolamentazione urbanistica (elevato consumo di suolo, crescente segregazione e specializzazione insediativa, caduta della qualità ambientale, congestione del traffico) negli anni '90 prende avvio un'intensa azione di riforma degli enti locali e delle loro competenze in materia di governo del territorio.

Nel 1992 vengono infatti istituite le *Communautés de communes* e le *Communautés de*

¹⁷ Martinique, Guadeloupe, Réunion e Guyane française.

villes, associazioni ad elezione indiretta e a “geometria variabile”, sia per quanto riguarda le funzioni delegabili all’ente intercomunale che per quanto riguarda le opportunità di adesione dei singoli Comuni.

In questo modo inizia a farsi strada una politica di “deconcentrazione” dell’azione statale aperta alla concertazione e negoziato con le istituzioni locali interessate, in particolare Regioni e Dipartimenti, che sfocia nella *Loi d’orientation pour l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (legge Voynet) del 1999.

Questa legge prevede che lo Stato definisca visioni territoriali di lungo periodo attraverso lo *Schéma National d’Aménagement et de Développement du Territoire* e strategie settoriali relative ai grandi progetti realizzati dallo Stato (*Schémas des Services Collectifs*), mentre a livello inferiore, il governo del territorio è affidato a tre istituzioni intermedie: le Regioni, i *pays* e le agglomerazioni metropolitane con l'obiettivo primario di promuovere la solidarietà fra aree urbane e contesto rurale in chiave di sostenibilità.

Vengono inoltre introdotte nuove strutture di coordinamento orizzontale e verticale in un’ottica di maggiore cooperazione e concertazione tra gli attori decisionali ai diversi livelli amministrativi. Si prevedono infatti, oltre ai contratti Stato-regioni, altri tipi di contratti da istituzioni, tutti derivanti dai contratti di piano: contratti oggettivi, contratti del *pays*, contratti *de ville*, contratti di servizio, contratti di gestione del Parco naturale regionale. Tutti questi hanno come scopo *l’aménagement du territoire*, che viene ad essere strutturato in tre diversi livelli: le Regioni, il *pays* e l’agglomerazione. Nella legge del 1999 viene quindi introdotta la figura del *pays*, la cui nozione è intesa in senso più ampio rispetto a quella di Comune, visto che il *pays* può comprendere più Comuni che si uniscono per la gestione del territorio. Allorquando infatti un territorio presenti una coesione geografica, culturale, economica o sociale, la Commissione dipartimentale della cooperazione intercomunale constata che può formarsi un *pays*, formulando delle proposizioni di delimitazione.

Il processo rilancio dell’associazionismo intercomunale e della pianificazione di area vasta è stato rafforzato e reso sistematico grazie anche alla Legge Chevènement del 12 luglio 1999 che ha proposto una semplificazione e sistematizzazione della cooperazione intercomunale attraverso tre principali forme:

- *Communauté Urbaine*, per le aree metropolitane con più di 500.000 abitanti;
- *Communauté d’Agglomération*, per le aree metropolitane con più di 50.000

abitanti e con una città con più di 15mila abitanti;

- *Communauté de Communes*, per le aree rurali ed i piccoli Comuni¹⁸

Tali forme di cooperazione sono definite EPCI, cioè *Etablissements Publics de Coopération Intercommunale* e possono assumere facoltativamente le competenze sui servizi ambientali dei Comuni membri. I servizi idrici ed ambientali sono per statuto di competenza delle comunità urbane.

Nella legge *Chévenement* si impone inoltre una fiscalità di agglomerazione per tutte le associazioni intercomunali di nuova istituzione; si introduce, infatti, a livello comunale la *taxe professionnelle unique*, ossia un prelievo fiscale sulle attività economiche di nuovo insediamento, al fine di scoraggiare la competizione atomistica tra Comuni per l'attrazione di attività economiche e consentire una maggiore coerenza tra scelte localizzative e offerta di accessibilità. L'obiettivo di tale sistema è pertanto quello di riequilibrare le forti disparità presenti tra Comuni contigui, sia con riferimento al gettito complessivo che ai tassi applicati, in ragione del differente contesto di sviluppo imprenditoriale. Viene quindi applicata un'aliquota uguale su tutto il territorio, partendo da una media dei tassi applicati in ogni Comune dell'*Agglomération*, mediante un percorso graduale di omogeneizzazione a parità di pressione fiscale sull'intero territorio di riferimento.

Inoltre, occorre ricordare che una parte considerevole delle entrate della TPU deriva dalla quota parte delle compensazioni annuali versate dallo Stato alle forme intercomunali, che trasferisce risorse di funzionamento (DGF o *Dotation Globale de Fonctionnement*) variabili in funzione del gettito fiscale complessivo e della capacità di integrazione delle competenze.

Gli effetti della legge furono subito significativi: al dicembre 1999 risultano costituite già 51 nuove *Communautés d'Agglomération* a fiscalità propria con il conseguente trasferimento all'ente intermedio dei proventi della *taxe professionnelle*. Anche in una regione come l'*Ile-de-France* in cui tradizionalmente la cooperazione intercomunale era rimasta molto debole, al 2008 si erano costituite in poco tempo 105 nuove strutture di cooperazione intercomunale. La cooperazione intercomunale riguarda attualmente quasi 49 milioni di abitanti, cioè quattro francesi su cinque, e circa 30.000 Comuni, cioè l'80%

¹⁸Insieme di Comuni senza vincoli demografici costituito per il perseguimento di un progetto comune di sviluppo e programmazione dello spazio.

della popolazione francese. Vi sono 143 *Communautés d'Agglomération* che rappresentano 2.441 Comuni e più di 18 milioni di abitanti.

Per ciò che attiene il regime fiscale, l'applicazione della TPU¹⁹ riguarda oramai il 72% della popolazione raggruppata negli EPCI, all'incirca 35,5 milioni di abitanti: tutte le 143 *Communautés d'Agglomération*, 11 delle 14 *Communautés Urbaines* ed altre 763 *Communauté des Communes*.

Pertanto, la legge Chevènement del 1999 ha avuto il principale obiettivo di assegnare all'Istituzione intercomunale le competenze giuridico-fiscali che le permettano di gestire un'ampia gamma di iniziative (sviluppo economico, pianificazione urbanistica e dei trasporti, edilizia e protezione ambientale) e di elaborare una strategia di sviluppo locale. L'attività della *Communauté* ed i servizi erogati ai suoi abitanti si articolano in sei grandi settori di intervento. Alcune competenze sono obbligatorie per statuto: sviluppo economico, pianificazione territoriale, gestione dei trasporti locali, edilizia residenziale, politiche urbane. Altre sono opzionali: distribuzione dell'acqua potabile, protezione ambientale.

Anche dal punto di vista degli strumenti di governo del territorio, le leggi *Voynet* e *Chévenement* hanno modificato sostanzialmente il quadro di riferimento: gli SDAU diventano SCOT (*Schéma de Coordination Territorial*), strumenti con cui si perseguono obiettivi generali e strategici in un contesto e uno spazio intercomunale.

I POS invece si trasformano in PLU (*Plan d'Urbanisme Local*), strumento che diversamente da prima si estende all'intero territorio del Comune (e non a sue singole parti).

C'è da notare che in Francia il termine "metropolitano" non viene utilizzato per designare zone o aree funzionali costituite da un insieme di unità amministrative di base che trovano forme comuni di governo. In realtà l'uso di questo termine è circoscritto a definire il territorio dello Stato riferito alla porzione europea (cioè, la Francia metropolitana corrisponde al territorio nazionale ad esclusione dei territori e dipartimenti d'oltre mare).

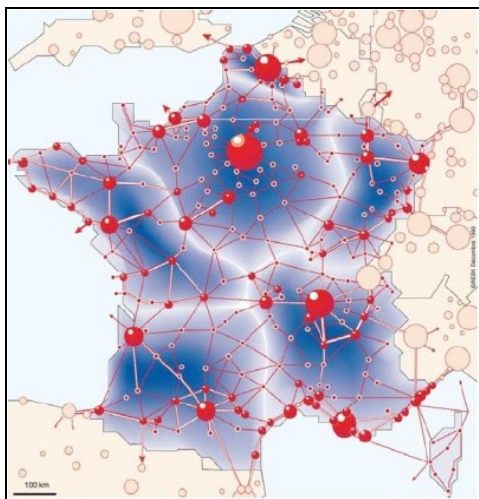
Fatta questa premessa, è tuttavia chiaro che all'organismo metropolitano si ispira la costituzione della Comunità Urbana, la quale, tra tutte le forme di entità intercomunale,

¹⁹Tax Professionnelle Unique

sembra più chiaramente evocare un contesto territoriale che richiama le forme metropolitane consolidate negli altri paesi europei.

Ciononostante, le Comunità urbane appaiono comunque molto diverse l'una dall'altra: si va da quella milionaria di Lione, estesa su 500 kmq, che abbraccia una cinquantina di Comuni, sino ad Alençon, comunità con poco più di 50.000 abitanti, una ventina di Comuni interessati ed una superficie pari a poco più di un terzo di quella lionese. Tutte, tranne una (Le Creusot – Monceau), costituiscono aree funzionali di tipo monocentrico, e sono gestite da un organismo, il Consiglio della Comunità urbana, di varia composizione, non sempre più complessa al variare del peso demografico e territoriale della Comunità Urbana. In media, il polo (o i due poli) assorbe quasi la metà della popolazione dell'intera comunità, ma anche qui la variabilità è sostenuta: si va dalla più equilibrata Comunità Urbana di Lilla, nella quale un cittadino della comunità ogni cinque risiede nel comune-polo, alla Comunità Urbana assai più "primaziale" di Marsiglia in cui viceversa il polo ospita oltre l'80% della popolazione complessiva della Comunità urbana.

In particolare, la *Communauté urbaine* di Lione, istituita con legge nazionale nel 1966, è un'istituzione non elettiva formata da 55 Comuni, per un totale di 1 milione 200 mila abitanti, di cui solo il 37,5% risiede nel territorio del Comune centrale (la città di Lione).



Il modello policentrico francese

In Francia, quindi, la questione generale della cooperazione intercomunale si pone in stretta interazione con quella della pianificazione spaziale e delle politiche pubbliche. In particolare, nel quadro di riforme che ha contraddistinto il contesto francese, si coglie la forza di un ampio disegno di riorganizzazione delle istituzioni locali, che mette in stretta relazione il ridisegno degli enti locali con la riorganizzazione degli strumenti di

pianificazione e il disegno delle politiche pubbliche.

Alle Comunità urbane va tuttavia doverosamente aggiunta anche l'area disegnata intorno alla capitale: la Grande Parigi, considerata la complessità della sua storia demografica, socio-economica, amministrativa, è considerata a sé stante nel disegno istituzionale francese, e la individuazione del suo ambito di influenza provoca non pochi problemi agli studiosi che si sforzano di individuare gli ambiti spaziali urbani in Europa e porli a confronto.

Il caso di Parigi rappresenta a tutti gli effetti un'eccezione nel contesto francese, sia in relazione alla persistente rilevanza del ruolo dello stato, attore primario dei processi e delle politiche urbane, sia per una antica tradizione di isolamento politico nei confronti dei comuni contermini, sia per il persistere dell'assenza di una forma istituzionale tesa ad affrontare i problemi di governo metropolitano. Da un lato infatti Parigi ha a lungo stentato a vedere riconosciuta la propria autonomia dallo Stato, dall'altro ha faticato ad avviare relazioni di tipo cooperativo con la più ampia regione urbana di cui è parte. Nel corso dell'ultimo decennio è stata tuttavia al centro di una serie di operazioni significative, che l'hanno qualificata come un vero e proprio laboratorio di riflessione sulla *governance* metropolitana.

Nonostante nel corso del '900 diverse considerazioni siano state fatte sulla città e sul rapporto con la sua regione, anche dopo le leggi degli anni '90 che hanno rinnovato l'architettura istituzionale francese favorendo processi di decentramento e cooperazione, Parigi si presentava all'inizio del XXI secolo come l'unica grande città a non avere rinnovato il proprio assetto istituzionale secondo le modalità definite a livello nazionale.

A partire dal 2007 lo Stato elabora alcune ipotesi relative all'assetto istituzionale di Parigi e della regione urbana parigina e nel 2010, viene approvata una legge relativa a *Grand Paris*, che prevede la creazione di poli economici strategici attorno a Parigi e la messa in opera di una rete di trasporto pubblico intesa a legare questi poli ai principali nodi di accessibilità quali aeroporti, stazioni Tgv e il centro di Parigi. La legge istituisce inoltre la *Société du Grand Paris*, ente pubblico incaricato di concepire e realizzare una metropolitana a guida automatica nella periferia di Parigi. In questa occasione la legge non affronta però di fatto le richieste formulate dagli enti locali di dotare il contesto di nuovi organi di governo. A seguito delle elezioni presidenziali, si assiste ad un cambiamento di rotta da parte del livello centrale nell'affrontare la questione *Grand Paris*, che prevede una serie riforme strategiche fondate sull'idea di un nuovo modello

francese, in uno sforzo consistente di modernizzazione dell'azione pubblica, che mette al centro politiche del lavoro, politiche per i giovani, coesione sociale e competizione economica. In questa prospettiva, per garantire a Parigi la capacità di raggiungere i risultati attesi, i Comuni di 300.000 abitanti nella piccola corona e di 200.000 abitanti nella zona densa, sono tenuti a organizzarsi in forme di cooperazione intercomunale entro il 31 dicembre 2015. Nello stesso spirito, il progetto prevede il rafforzamento della cooperazione attraverso la creazione, entro il 1 gennaio 2016 della *Métropole de Paris*, intesa come strumento necessario per rafforzare in particolare i programmi di pianificazione e le politiche per la casa, con l'obiettivo di creare almeno 70.000 nuovi alloggi all'anno.

Si prevede l'istituzione di un consiglio, composto dal sindaco di Parigi e dai presidenti delle nuove grandi strutture di cooperazione intercomunale nonché la creazione di una conferenza metropolitana, che riunirà oltre al consiglio della *Métropole*, i presidenti della regione e dei dipartimenti. La *Métropole*, che avrà come perimetro l'area urbana che concentra il 90% della popolazione dell'Ile-de-France e circa 10 milioni di abitanti, dovrebbe elaborare uno "*schéma métropolitain de l'habitat et de l'hébergement*", composto da "*un plan climat énergie*" per il controllo della sostenibilità delle nuove edificazioni e un "*un plan de l'urgence sociale*" con obiettivi di coesione sociale. Potrà inoltre deliberare l'avvio di "*opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain*" per le quali, al posto dello Stato, riconoscerà le autorizzazioni a procedere; sosterrà inoltre *les collectivités locales*" sul tema della casa e dei servizi, con specifici finanziamenti. Il progetto prevede che la regione elabori uno "*schéma régional du logement*", che dovrà però essere approvato dalla *Métropole*. Il caso di Parigi risulta particolarmente delicato perchè l'intreccio complesso di istituzioni presenti nella regione parigina (1 Regione, 7 dipartimenti più Parigi città dipartimento) si somma alle forme di cooperazione intercomunale attivate a partire dalle leggi sul decentramento degli anni '90 precedentemente descritte.

1.4.2 L'esperienza tedesca

In Germania i compiti dell'Amministrazione sono ripartiti su tre livelli: *Länder*, ossia lo stato federale, città-distretto (*Kreisfreie Städte*) e distretti rurali (*Landkreise*) e Comuni (12.302 Gemeinde)²⁰.

La costituzione tedesca affida ai *Länder* la competenza legislativa esclusiva in materia di enti locali e ciò comporta che le differenze tra uno Stato all'altro siano notevoli, per

²⁰In Germania ci sono 16 Stati Federali, 107 Città-distretto, 301 distretti rurali e 12.302 Comuni.

quanto riguarda la struttura del sistema politico locale, la forma di governo, le funzioni e le competenze degli enti intermedi.

Il peso principale delle attività amministrative spetta ai Comuni e ai *Länder*. Questi ultimi adottano leggi federali su mandato della Federazione o sotto propria responsabilità e sono competenti per la legislazione e l'amministrazione, in particolare nei settori formazione, scienze e cultura, ordine pubblico e sicurezza nonché pianificazione del territorio.

La Germania è caratterizzata da un sistema urbano policentrico nel quale coesistono diverse grandi regioni urbane distribuite in modo sparso su tutto il territorio. Rispetto a tale distribuzione si osserva una maggiore concentrazione nella Germania occidentale piuttosto che nei 6 *Länder* che componevano l'antica Repubblica Democratica.

La divisione tra est e ovest in atto fino al 1989, infatti, ha fortemente influenzato la struttura insediativa della Germania dal momento che nell'ex DDR non si è mai verificato nessun processo di suburbanizzazione²¹ e la densità abitativa trovava nelle città la sua massima espressione, mentre ad ovest, nelle periferie delle grandi città, si è registrata un'evoluzione circolare centrifuga più simile ai processi di suburbanizzazione delle altre realtà europee. In particolare, Berlino, l'unica metropoli europea a non aver sviluppato, dal dopo guerra fino al 1990, il suo *hinterland* e, di conseguenza, relazioni con il territorio che la circonda, si presenta oggi con "una *governance* metropolitana assai asimmetrica." (Potz, 2003)

Dal 1993 in Germania è stato avviato un dibattito approfondito sulle aree metropolitane. Diversi studi hanno cercato di definire in maniera appropriata e obiettiva un elenco delle funzioni svolte dalle grandi metropoli e di individuare queste ultime sulla base di tale lista di criteri. Nell'analisi tedesca si è passati da un approccio tradizionale della mappa nazionale delle città, dei Comuni e dei *Länder* a un approccio diverso, che presenta una nuova mappa della Germania, con nuovi *leitbilder* (modelli, orientamenti). Sulla base degli orientamenti e dei programmi d'azione in materia di politica di assetto territoriale (risalenti al 1992 e al 1995), che avevano sottolineato l'importanza e i compiti delle aree metropolitane, la Germania presenta oggi 11 regioni metropolitane. Queste sono state distinte in due classi: la prima (*Agglomerations räume*) caratterizzata dalla presenza di un centro con più di 300.000 abitanti e/o una densità della popolazione ≥ 300 abitanti per kmq; la seconda (*Verstädterte Räume*) da un centro con più di 100.000 abitanti e/o

²¹ All'interno del sistema insediativo socialista si impedivano i movimenti di suburbanizzazione ed i rapporti di pendolarismo tra lavoro e abitazione, poiché questi fenomeni venivano considerati "borghesi".

una densità della popolazione ≥ 100 abitanti per kmq.

La peculiarità del caso tedesco, è indubbiamente rappresentata dal fatto che il sistema tedesco delle regioni urbane è molto differenziato e si compone di agglomerazioni medie e decentrate, con sistemi insediativi mono o poli centrici. Infatti, da una parte ci sono regioni urbane monocentriche come Amburgo, Brema, Hannover, Berlino, Dresda, Stoccarda o Monaco, nelle quali da più anni vi è un nucleo urbano chiaramente predominante; dall'altra ci sono regioni urbane policentriche nelle quali più centri delle stesse dimensioni formano una regione urbana comune. Questi tipi di centri urbani si trovano soprattutto negli spazi Reno/Ruhr, Reno/Meno, Reno/Neckar e Halle/Lipsia.

La mappa delle regioni metropolitane tedesche evidenzia inoltre uno squilibrio fra l'attuale organizzazione amministrativa e i limiti geografici delle regioni metropolitane. Ad esempio, la regione metropolitana di Norimberga comprende la città di Norimberga e una serie di Comuni urbani e rurali contigui. Altre aree metropolitane, come quelle di Francoforte/Reno/Meno e Amburgo, abbracciano in parte vari *Länder*, mentre altre ancora, ad esempio Monaco e la Ruhr, appartengono ad un unico *Land*. In tutti i casi il territorio comprende città, grandi e piccole, e zone rurali.

Anche se a livello nazionale non sono state ancora previste misure specifiche, la concettualizzazione del sistema urbano tedesco, vede nelle regioni metropolitane i motori dello sviluppo economico della Germania nei prossimi due decenni, interpretando le aree metropolitane come volano per innescare "meccanismi di rie-equilibrio territoriale" (Calafati, 2007) e come attori autonomi nel contesto europeo e internazionale, adeguatamente supportate da politiche nazionali.

Per sostenere la legittimità di questo nuovo approccio, le aree metropolitane sono invitate a instaurare sistemi di rappresentanza democratica, ciascuna in base alle proprie specificità e alla propria visione. Esse sono libere di definirne le modalità, per esempio mediante elezioni dirette (come nel caso della regione di Stoccarda) o tramite una rappresentanza indiretta delle città e dei Comuni (come in quello della regione di Norimberga). Fra gli obiettivi politici da discutere e realizzare nel contesto di tali aree metropolitane figurano: garantire la massa critica necessaria alla competitività, creare le condizioni per una *governance* efficace, chiarire la ripartizione delle responsabilità, sviluppare un'organizzazione spaziale policentrica, trovare un equilibrio soddisfacente fra urbanizzazione e protezione degli spazi rurali, sviluppare le infrastrutture di trasporto e assicurare la mobilità, sostenere l'innovazione e i cluster economici, gestire i rischi

tecnologici e i rischi naturali, disporre delle risorse necessarie per gli investimenti pubblici, migliorare l'accessibilità internazionale e assicurare la promozione della regione.

Da quanto detto finora, appare evidente che le aree metropolitane in Germania non hanno quindi rilevanza istituzionale, benchè studi più recenti si concentrino sulle forme di istituzionalizzazione che possono venire incontro alla gestione efficace delle stesse.

Nell'ambito della collaborazione tra regioni metropolitane, risultano di particolare interesse due esempi concreti: Stoccarda e Hannover. Sul piano politico, si è costituita l'associazione "Regione di Stoccarda", area che copre il 10% del *Baden-Württemberg*, sotto forma di un ente di diritto pubblico con un'assemblea regionale e un segretariato. Tra i suoi compiti principali rientrano la pianificazione regionale, la pianificazione globale del paesaggio, la pianificazione regionale dei trasporti, la promozione economica regionale, i trasporti pubblici locali ad incidenza regionale, settori dello smaltimento dei rifiuti e il marketing turistico regionale. La Regione di Stoccarda, una delle più importanti aree metropolitane europee, è costituita da città molto piccole e diversi centri rurali, ognuno dei quali ha preservato le proprie caratteristiche e la propria identità. Le città e le aree rurali, anche se indipendenti, cooperano con l'Associazione Regione di Stoccarda, un'organizzazione unica in Germania.

Nella regione di Hannover si scelto invece di semplificare la struttura amministrativa, eliminando di fatto l'ente intermedio con la conseguente ripartizione delle funzioni tra il livello comunale e regionale. Le prestazioni degli uffici ad alta affluenza di pubblico sono fornite nei vari Municipi. Le competenze sovra regionali, come per esempio la protezione della natura e dell'ambiente, i trasporti pubblici locali, la sanità e lo smaltimento dei rifiuti, sono invece centralizzate a livello regionale. Di conseguenza, i cittadini e le aziende di Hannover avranno in futuro solo due interlocutori invece di tre: uno dei 21 Comuni membri della Regione oppure la Regione stessa. La Regione di Hannover è amministrata da un presidente regionale eletto dal popolo e da un'assemblea regionale.

Si può affermare che, dal punto di vista della complessità amministrativa, la Germania rappresenta un caso emblematico poiché sul territorio nazionale è possibile distinguere tra aree di addensamento "monocentriche" (Hannover, Muenchen), "pluricentriche" (Rhein-Main, Rhein-Neckar) e "policentriche" (Ruhrgebiet). "Non esiste, quindi, un modello nazionale di area metropolitana, ma tanti modelli locali, che si traducono non

come luoghi di federalismo intercomunale, ma più come momenti di governo regionale del territorio, alimentando uno spirito di particolarismo giuridico in base al quale ogni area metropolitana assume un proprio modello organizzativo, rendendo difficile una valutazione d'insieme.” (Ferrari, 2010)

1.4.3 Considerazioni

La differenza che si coglie da queste sintetiche ricostruzioni è che, in Francia l'area metropolitana assume le sembianze delle *Communauté Urbaine*, organi di governo stabili e strutturati, mentre in Germania non esistono aree metropolitane istituzionalmente definite, ma si fa ricorso ad ambiti urbani complessi costituiti da unità che, dal punto di vista amministrativo, rimangono indipendenti nello svolgimento della maggior parte delle funzioni.

Inoltre, l'esperienza francese si configura come un modello che potremmo definire misto, in cui si alternano aree metropolitane individuate in modo *soft* cioè attraverso processi di associazione volontaria dei Comuni, ad altre che derivano da un approccio di tipo *hard* come ad esempio la Comunità Urbana di Lione o la Grande Parigi.

Dal punto di vista istituzionale le 11 regione metropolitane della Germania sono molto diverse l'una dall'altra e ciò renderebbe necessaria un'analisi regione per regione. E' importante rilevare in questa sede che nel caso tedesco, l'assenza di un modello di regolazione predeterminato ha comunque permesso che si sviluppassero forme di cooperazione territoriale coerenti con le strategie e gli obiettivi locali.

Più in generale, in relazione allo sviluppo delle politiche di rete urbana, un tratto comune alle due esperienze è senza dubbio l'obiettivo del policentrismo a due scale: quella meso-regionale e quella dell'area metropolitana. In particolare, sia in Francia che in Germania, è stata privilegiata la scala meso-regionale. L'idea che sta alla base delle politiche di questi Paesi, e in particolare di quelle della Francia, che difetta di metropoli regionali capaci di riequilibrare Parigi, è quella che l'unione fa la forza, ovvero che “più città piccole e medie vicine che si specializzano in funzioni tra loro complementari (es. trasporto aereo, università, credito) possano, tutte insieme, realizzare la massa e quindi la forza di una metropoli.” (Dematteis, 2011)

La ricchezza di soluzioni che deriva dalle diverse esperienze nazionali offre spunti interessanti per il difficile contesto italiano, dove si evidenzia una realtà di agglomerati urbani, sociali, produttivi che hanno una loro consistenza reale, senza avere una corrispondenza con le forme istituzionali, quasi a dimostrazione che non ci si è mai

efficacemente confrontati con la concretezza del fenomeno metropolitano.

CAPITOLO 2. CITTÀ E AREE METROPOLITANE IN ITALIA

2.1 Il caso italiano in una prospettiva storica

2.1.1 Le origini del fenomeno metropolitano in Italia

Come noto, la peculiarità della metropolizzazione del territorio italiano è che essa non assume le forme del gigantismo urbano, tipico invece di altre realtà europee, ma al contrario risulta basata su uno schema che, per semplicità, si potrebbe definire policentrico, fatto di città di diverso rango e dimensione, saldamente ancorate e sostenute da un'armatura urbana composta da un numero elevato di piccoli Comuni, la cui espansione comporta diffusi fenomeni di conurbazione.

Tra le grandi città italiane Roma è l'unica il cui territorio ha dimensioni metropolitane²²; tutte le altre hanno dimensioni municipali esigue, in particolare Napoli (117 kmq) e Milano (182 kmq, 7 volte più piccola di Roma).

Esse inoltre sono caratterizzate da strutture insediative e produttive molto differenziate che in alcuni casi, come Roma, Napoli, Torino si avvicinano di più ad un modello di tipo monocentrico, mentre in altri sono essenzialmente riferibili a modelli di tipo policentrico e/o polarizzato, come nel caso di Bologna, Milano, Firenze.

"L'Italia delle cento città", teorizzata nel 1858 da Carlo Cattaneo, era quella che nell'Ottocento trovarono sul loro cammino le onde di propagazione dell'industria europea moderna. Superate con qualche ritardo le Alpi, esse si infransero per vari decenni contro un arcipelago di territori mal collegati tra loro e quindi male attrezzati ad accoglierle." (Dematteis, 1997). Quest'immagine riporta a un'epoca in cui il territorio poteva a ragione dividersi in città e campagna, perché la società e la vita stessa articolavano le loro principali diversità in questi due tipi di spazi, distinti tra loro.

Paradossalmente, è con l'attuale affermazione delle relazioni globali, delle reti di comunicazione avanzate e con l'eliminazione degli attriti di distanza fra territori, che sembrano riemergere le problematiche legate alla frammentazione e alla conformazione a mosaico delle società locali, innescando spesso fenomeni negativi di competizione tra piccole realtà contermini.

Le prime realtà di tipo metropolitano, Milano e Roma, emergono nell'Italia post-unitaria di fine '800, quando, proprio per combattere la frammentarietà territoriale, viene realizzata la rete urbana di tipo gerarchico nella quale i collegamenti internazionali delle città sono mediati dai maggiori centri metropolitani. Restano esclusi da questo sistema i territori del Sud, ad eccezione di poche aree attorno a Napoli, a Bari e la Sicilia

²²221285 kmq, poco meno di Londra, 1580 kmq

orientale.

La rete urbana subisce un notevole potenziamento nel corso degli anni '50 e '60, nel periodo di massima espansione economica del Paese, quando il collegamento tra le città italiane dal Nord al Sud diventa un problema legato ai rapporti economici, ai flussi migratori, finanziari e commerciali.

“Si realizzerà così – pur permanendo i forti squilibri tra Nord e Sud, tra aree costiere e aree interne e, in parte ancora, tra città e campagne - una rete urbana nazionale simile a quella degli altri paesi industrializzati europei, capace di innervare, assieme alla rete dei trasporti, l'intero territorio, di esserne l'armatura portante. La rete urbana nazionale degli anni '50 e '60 è fortemente gerarchica e polarizzata. Essa estende la sua influenza all'intero territorio nazionale a partire da pochi poli e assi di forte concentrazione.”
(Dematteis, 1997)

Tuttavia, lo sviluppo della rete continua a generare una crescita delle principali città, lasciando in un vistoso isolamento le città minori, relegate in una posizione subordinata che, di conseguenza, entrano in una fase di stagnazione e di declino demografico. Così negli anni di massima crescita economica del Paese, mentre la popolazione italiana cresce con una media di 350.000 abitanti l'anno, solo il 24% dei Comuni italiani registra una crescita demografica.

Un parziale riequilibrio si riscontra invece nel Mezzogiorno negli anni successivi dove l'avvio delle politiche statali di *welfare*, che mirano a una diffusione delle infrastrutture fisiche e sociali, accompagnato dalle mutate condizioni economiche delle famiglie, favorisce il formarsi di nuovi nodi urbani.

“Dunque in definitiva i campi di polarizzazione urbana degli anni '60, estendendo i loro effetti su tutto il territorio nazionale, portarono a un bilanciamento della rete urbana nei suoi livelli inferiori: molte delle numerose città piccole e medie del Centro-Nord persero vigore, mentre nel Sud e nelle isole nuove città, o embrioni di città, emersero.

La trama urbana di livello medio e inferiore risultò così geograficamente più equilibrata anche se nel complesso indebolita, perché la vera armatura urbana del paese divenne quella delle grandi città, attorno a cui si formavano le "aree metropolitane".

In questo modo l'organizzazione urbana del territorio italiano si avvicinava, sotto l'aspetto economico-funzionale e sociale, a quella dei paesi industrializzati europei e questo era accettato come un passaggio necessario per poterli raggiungere.”
(Dematteis, 1997)

La crescita polarizzata si riduce fortemente nei primi anni '70 del secolo scorso, per passare poi dalla concentrazione alla deconcentrazione urbana nella seconda metà del decennio: prima nel Centro-Nord e poco dopo nel Sud. Infatti, tra il 1975 e il 1985, pur essendosi ridotto il tasso di crescita generale della popolazione, il 55% dei Comuni si presentava in crescita demografica e più di metà di essi invertiva così la fase di declino precedente. Una parte di questa ripresa si spiega con un'ulteriore dilatazione delle aree metropolitane e delle zone limitrofe protagoniste della fase precedente, ma la maggior parte dei nuovi Comuni in crescita si situa in aree geograficamente periferiche o comunque lontane da poli metropolitani.

Tra essi troviamo quasi tutte quelle città minori che erano rimaste escluse dalle forme di polarizzazione degli anni '50 e '60 che ora, al contrario, imitano le forme di crescita metropolitana, riversando il loro dinamismo demografico sui Comuni limitrofi, formando cioè dei sistemi urbani estesi, in cui le "periferie" crescono più del centro.

“La prima impressione fu che si fossero improvvisamente disattivati i grandi magneti urbani come poli di attrazione di moltitudini umane e che ciò rendesse di nuovo visibili le città minori, con la loro modesta capacità di polarizzazione locale” (Dematteis, 1997).

Ci si trova di fronte ad una precisa fase del ciclo di urbanizzazione²³, quella della periurbanizzazione delle città, nella quale, partendo da una situazione di declino totale si va verso una situazione di urbanizzazione estesa.

In questa nuova prospettiva, si definiscono i caratteri essenziali di nuove realtà di tipo metropolitano, a seconda dei casi monocentriche (Torino, Milano, Genova, Roma, Bari, Napoli, Cagliari, Palermo, Catania) o policentriche, come quelle veneto-friulana, emiliana e del Valdarno, o ancora assi e "corridoi", come quello vallivo dell'Adige, quello litoraneo medio-adriatico e quelli interni tra Firenze e Roma e tra Roma e Napoli.

Si assiste quindi, in alcune realtà, ad un salto di scala nella dimensione urbana, ad un cambiamento che, a partire da trasformazioni di tipo quantitativo, rivela mutamenti qualitativi sostanziali dell'organizzazione fisica e funzionale del territorio. Alla base del decentramento urbano degli anni '70 sta infatti una nuova divisione territoriale del lavoro; frutto di un mutamento irreversibile che non ha tuttavia eliminato i rapporti gerarchici tra le città.

L'Italia di quegli anni è quindi caratterizzata da un profondo squilibrio tra il livello

²³ Si veda Capitolo 1.1.2

metropolitano e quello dei reticoli urbani diffusi. Inoltre i vari centri sono legati da rapporti gerarchici di tipo reticolare, nel senso che la singola città minore non dipende più totalmente dalla città metropolitana più vicina, ma intrattiene relazioni orizzontali con il resto della rete regionale diffusa di cui fa parte e, assieme agli altri "nodi" di questa rete, può avere connessioni gerarchiche con tutte le metropoli della rete nazionale, europea e persino planetaria.

In questo senso, molti dei sistemi urbani minori, protagonisti positivi della fase di deconcentrazione, che sono poi diventati nodi della città reticolare diffusa, corrispondono a sistemi territoriali di piccola e media impresa (sistemi produttivi locali, distretti industriali), cioè a quelle formazioni produttive che negli anni '70 e '80 si sono affermate come struttura portante dell'economia italiana, la cosiddetta "terza Italia"²⁴.

La "terza Italia" è un'espressione coniata dal sociologo Arnaldo Bagnasco nel 1977²⁵ per indicare un'area che non godeva di rapporti privilegiati con il governo centrale come la grande industria e che non poteva usufruire dei meccanismi compensatori concessi invece al Sud del paese. Un'Italia "esclusa, emarginata e periferica, che sembrava destinata ad un decadimento ineluttabile". (Bagnasco, 1977) L'aumentato grado di complessità del sistema territoriale degli anni '70 del secolo scorso conduce allo sviluppo, nelle regioni del Centro e Nord-Est del paese, di una economia di imprese di piccole dimensioni e di lavorazioni tradizionali che non richiedevano grossi capitali né un notevole apporto di manodopera, che rivelarono, nel tempo, una maggiore tenuta ed elasticità nell'adattarsi alla congiuntura sfavorevole. Negli anni del miracolo economico in queste regioni l'industrializzazione si caratterizza per la diffusione di piccole fabbriche, rivolte prevalentemente all'esportazione e molto flessibili alle variazioni di mercato. Il loro carattere peculiare era la localizzazione territoriale non accentrata nelle città ma diffusa nei piccoli centri e nelle campagne tanto da poter parlare di industrializzazione diffusa.

"La polarizzazione degli anni Settanta e Ottanta è stata quindi selettiva: ha liberato e ridistribuito sul territorio molte attività manifatturiere e terziarie intermedie, mentre ha ricentralizzato, specie a partire dagli anni Ottanta, le attività terziarie "avanzate" e buona parte di quelle industriali ad alta tecnologia ad esse più strettamente collegate. Ma

24 Secondo Bagnasco, le regioni che fanno parte della Terza Italia sono Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche. Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia

25 Bagnasco A., Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Bologna, Il Mulino, 1977

questa ripolarizzazione selettiva non si è distribuita allo stesso modo tra i sistemi urbani maggiori. I sistemi metropolitani più avanzati e complessi come Milano e Roma, seguiti da Torino, Firenze e Bologna ne hanno beneficiato maggiormente. Altri sistemi metropolitani come Genova, Palermo, Catania, Cagliari hanno segnato il passo, sono stati raggiunti e persino superati, per quanto riguarda la riqualificazione funzionale, da sistemi urbani medi come Padova, Verona e Brescia” (Dematteis e Bonavero, 1997)

Passando dalle forme di polarizzazione produttiva, a quelle di decentramento degli insediamenti residenziali che le hanno accompagnate, si può affermare che quando agli inizi degli anni '80 le statistiche ufficializzarono che le città si stavano svuotando, ormai il più era fatto. Non si trattava di uno stadio momentaneo, di corto respiro, che invertiva la tendenza alla concentrazione. La dispersione insediativa è continuata ininterrotta, urbanizzando e saturando il territorio senza soluzione di continuità. “Un consumo di suolo che ha travolto le campagne e le ha fagocitate nell'ingorgo di un nomadismo perpetuo che rimescola senza tregua i luoghi di residenza, li distanzia dai luoghi di lavoro, di formazione, dai servizi. La popolazione fugge dal caos cittadino, ma diventa artefice della sua propagazione. I piccoli comuni si affannano a concedere licenze edilizie, a costruire villette, a inventarsi falsi borghi antichi, ma poi lamentano l'estraneità dei nuovi residenti. I piani regolatori sono stati calpestati da varianti che in sordina ne hanno ribaltato il senso. Al momento della istituzione delle Regioni negli anni '70 c'era quindi una situazione di forti squilibri territoriali e si andava verso una crisi che era preludio del tracollo del fordismo.” (Bonora, 2003 e 1984)

Il territorio italiano subisce quindi nel corso degli anni '70 profonde trasformazioni che portano alla nascita di diversi sistemi urbani, alcuni dei quali presentano un livello di maggior integrazione territoriale che finiranno per trasformarsi nelle principali aree metropolitane italiane. Tali sistemi regionali metropolitani che possono essere monocentrici (Torino, Milano, Roma, Napoli), oppure multipolari (attorno a Bologna, Firenze, Bari, Padova-Venezia) sono formati da più sistemi urbani locali con elevato grado di apertura funzionale esterna, al tempo stesso connessi tra loro da forti relazioni funzionali di prossimità.

Seguono i sistemi metropolitani con connessioni regionali deboli (Genova, Cagliari, Palermo, Catania) a cui corrisponde una più limitata apertura funzionale.

Poco al di sotto del livello metropolitano troviamo le trame regionali dense e articolate

che connettono tra loro numerosi sistemi urbani medi e medio-grandi, tutti con un buon grado di apertura funzionale. Corrispondono alle reti regionali (extra-metropolitane) della "città diffusa". Le principali sono quelle del pedemonte padano orientale (da Brescia a Pordenone), quella emiliano-romagnola e quella del Valdarno inferiore, alle quali si può aggiungere una rete in formazione tra Roma e Napoli.

A un livello di buona apertura funzionale, ma di connessione regionale inferiore, troviamo infine le trame regionali a maglie larghe presenti nel Piemonte meridionale e orientale; lungo l'asse Firenze-Roma; lungo il litorale medio-adriatico; nell'area pugliese-lucana e nella Sicilia orientale. Restano più incerte (forse in formazione) altre trame connettive, come quella alto-atesina, quella dell'Appennino centrale umbro e abruzzese, quella della Sicilia occidentale e quella della Sardegna occidentale.

Quest'immagine d'insieme mette in evidenza come i sistemi urbani locali non siano di regola isolati, ma intrattengano relazioni preferenziali con altre città vicine, oltre che relazioni di rete a livello internazionale. Non solo, ma si rileva una correlazione positiva tra i due tipi di integrazione, quella territoriale e quella di rete globale. Ciò fa pensare che l'interazione tra città vicine, che porta alla formazione di reti regionali, abbia effetti sinergici che favoriscono l'accesso dei singoli "nodi" alle reti globali. Tale effetto è particolarmente evidente là dove la rete regionale si forma attorno a un sistema metropolitano.

Si osserva dunque che, a differenza di quanto accadeva negli anni Cinquanta e Sessanta, la nuova polarizzazione metropolitana (selettiva e diffusiva) non crea il vuoto attorno a sé e non sottrae risorse ai sistemi urbani minori circostanti. Al contrario genera un campo di esternalità regionale favorevole allo sviluppo dei "nodi" minori. E la capacità di un polo metropolitano di creare connessioni a rete fra le città minori della sua regione ci dà una misura del suo dinamismo.

Pertanto, inizia a farsi spazio l'idea che la struttura propulsiva dello sviluppo regionale e quindi l'unità funzionale e territoriale di riferimento per l'analisi del processo sia la rete metropolitana regionale (o sub-regionale), più che l'area metropolitana.

2.1.2 Il Progetto 80: un'esperienza di pianificazione strategica

E' sull'osservazione e sull'analisi dell'Italia degli anni '50 e '60, che poggia le basi il Progetto 80, un documento elaborato tra il 1968 e il 1971 dal Ministero del bilancio e della programmazione economica sul quale si ritiene, in questa sede, indispensabile soffermarsi, ritenendolo la prima esperienza di pianificazione strategica a livello

nazionale.

Il principale elemento di innovazione che si riscontra nel *Progetto 80* è quello di interpretare il territorio come progetto sociale. Ciò ha condotto a considerare, in primo luogo, un orizzonte temporale ampio, ed, in secondo luogo, ad estendere i ruoli dell'operatore pubblico, in “un'espressione assai lata, che abbraccia non solo gli organi di programmazione centrale, ma anche e soprattutto i sistemi periferici di decisione autonoma” allo scopo di “organizzare in Italia una programmazione policentrica” (Di Fenizio, 1969).

In questo ampliamento di prospettiva, per la prima volta, in termini espliciti, il territorio viene inserito tra gli impieghi sociali del reddito, partendo dal presupposto secondo cui occuparsi di società non può prescindere dall'occuparsi anche di territorio e dal tipo di condizioni ambientali in cui si svolge la vita quotidiana dei lavoratori e dei cittadini. Il riconoscimento di una costante “interdipendenza tra le caratteristiche generali dello sviluppo e assetto territoriale, fra sviluppo economico e trasformazioni territoriali” (Carabba, 1977) segna un momento di svolta nel discorso pubblico sullo sviluppo in Italia: nei documenti precedenti al *Progetto 80*, infatti, il territorio appare come variabile quantitativa e la scala nazionale, al di là dell'attenzione nei confronti del Mezzogiorno, non viene individuata nelle linee generali del programma né tra gli obiettivi né tra gli orientamenti.

“A differenza di altri paesi occidentali, l'Italia nel secondo dopoguerra non si dota di uno strumento spaziale a scala nazionale e città e territorio, intesi come questioni non settoriali e sovra locali, entrano piuttosto tardi in modo esplicito nel dibattito politico e tra le azioni di governo. Nonostante questo, diverse immagini e rappresentazioni della città e del territorio circolano con continuità in modo implicito nei piani e programmi pluriennali elaborati nel corso degli anni: proiezioni spaziali delle aspettative pubbliche in merito alla dimensione territoriale dello sviluppo e del benessere” (Calafati, 2009)

Nonostante negli anni '60 il discorso sulla città e sul territorio stenti ancora ad occuparsi in modo esplicito di temi che superino la sola localizzazione degli insediamenti produttivi, l'introduzione della pianificazione urbanistica come necessità civile del paese, rende conto non solo dell'allargamento delle questioni di cui la programmazione si fa carico, ma anche della mutata attenzione nei confronti della dimensione spaziale, in un paese che cerca di coniugare un neonato stato democratico con progresso economico e intervento pubblico.

“L'accento viene posto sulle due questioni che più di altre in quegli anni costituiscono i

principali temi di dibattito rispetto all'urbanistica e alla sua riforma legislativa: la questione della rendita fondiaria e l'ampliamento della scala di pianificazione che comprende riferimenti al tema della città regione e della pianificazione comprensoriale. Quando si arriva all'elaborazione del *Progetto 80* si è dunque da tempo messa in moto a diversi livelli una serie di meccanismi di costruzione del piano e il governo del territorio nazionale, sebbene in forme ancora in via di definizione, è diventato di fatto una parte integrante del piano di sviluppo.” (Renzoni, 2012)

Entrando nel merito dei contenuti e delle analisi del *Progetto 80* si osserva che le risorse territoriali vengono classificate secondo 4 categorie di beni, il cui grado di flessibilità diventa via via crescente e vengono articolate in “beni connessi alla natura”; “beni connessi a preesistenze storico-culturali”; beni connessi all'agglomerazione urbana degli insediamenti umani”; beni connessi ai sistemi infrastrutturali”. Da tale classificazione discende la distinzione tra aree libere e aree intensive, le prime collegate alle risorse naturalistiche e storico-artistiche, le seconde all'agglomerazione urbana. “Proprio nel rapporto tra aree libere e aree intensive o in termini più generali tra densità e rarefazione, concentrazione e dispersione, uno dei temi centrali dell'intero progetto” (Renzoni, 2011).

Le prime analisi sono di tipo essenzialmente quantitativo, fondate sulle indagini statistiche dell'ISTAT e soprattutto il lavoro di Salvatore Cafiero e Alessandro Busca sullo sviluppo metropolitano in Italia²⁶ condotto alla fine degli anni '60 che operava una classificazione in base al numero di abitanti, di servizi e di addetti extra agricoli. Successivamente, vengono create categorie più complesse, come quelle di distribuzione della popolazione, presenza di servizi e localizzazione degli impianti produttivi.

Nelle analisi del *Progetto 80* si registra la presenza di alcune grandi aree urbane (in prima istanza quelle del triangolo industriale, assieme a Roma e Napoli), ma “ciò che emerge in forme interessanti è un tessuto insediativo più capillare e rarefatto che problematizza le categorie di densità territoriale e sviluppo economico”. (Renzoni, 2012) Viene infatti operata una distinzione tra “città di grandi dimensioni” (come la grande conurbazione milanese), città medie e quello che viene definito “un tipo di insediamento estremamente polverizzato” (MBPE, 1969), cioè costituito da centri con popolazione inferiore ai 5000 abitanti. “Una classificazione su base quantitativa non certo delle più

26I cui esiti sono stati descritti nel precedente Capitolo 1.2.3

dettagliate, ma che restituisce alcuni fenomeni in atto che fanno i conti con la difficoltà di costruire categorie interpretative che superino la coppia oppositiva città/campagna e che permettano di osservare il fenomeno urbano non solo attraverso i movimenti espansivi delle grandi città e lo spopolamento dei piccoli centri, ma anche attraverso una rete insediativa più minuta che procede in altre direzioni.” (Renzoni, 2012)

Per la prima volta, vengono poste all'attenzione alcune realtà emergenti e altre già in fase di consolidamento, finora non considerate come parti di un sistema integrato. Si tratta del Nord-Est ed in particolare dell'area centrale veneta, della via Emilia e della fascia costiera adriatica, della regione milanese, della Toscana settentrionale, del Salento. Vengono inoltre evidenziate le aree a diffusa industrializzazione, ossia quelle aree con una densità territoriale superiore ai 100 ab/kmq e una percentuale di addetti all'industria superiore al 50%.

Attraverso l'individuazione di questi distretti industriali sarà possibile portare alla luce processi economici e territoriali che qualche anno più tardi Bagnasco metterà in evidenza con la felice formula della “terza Italia” (1977), “compresa tra le aree del Nord-Ovest della grande industria caratterizzate dalla diffusione spontanea e l'Italia del sud, terre del ritardo economico e del sostegno pubblico”. (Dallari, 2011)

Nel passaggio dallo scenario attuale del *Progetto 80* (modello A) a quello programmatico (modello P), le tre categorie interpretative prima descritte²⁷ subiscono un'evoluzione lessicale, ma anche sostanziale accompagnata dal termine “sistema”. Si inizia a parlare quindi di “sistema delle aree per il tempo libero”, di “sistemi gravitazionali” e “sistemi metropolitani”; di “sistema nazionale dei trasporti”²⁸.

Come ricordato, il fulcro del *Progetto 80* è il riequilibrio territoriale, ossia la trasformazione dei sistemi gravitazionali attuali in sistemi metropolitani. A tale scopo, i sistemi gravitazionali individuati nel modello A, di assetto territoriale attuale, vengono ricondotti a 3 categorie prevalenti dette rispettivamente stellare, lineare e reticolare. La struttura stellare è legata a contesti urbani prevalentemente monocentrici, in cui viene riconosciuto uno squilibrio tra il centro del sistema e gli insediamenti marginali. Le

²⁷aree libere, aree intensive, sistemi infrastrutturali

²⁸ Si noti come le infrastrutture siano parte di un sistema fin dalle prime battute dell'analisi, essendo già programmato un disegno organico delle grandi opere di infrastrutturazione, da mantenere e potenziare.

strutture lineare e reticolare vengono invece definite come “organizzazioni policentriche riscontrabili in quei sistemi dove esiste un certo equilibrio tra il rango dei vari centri” (MBPE, 1971). Si evidenziano in particolare i sistemi metropolitani emiliano e adriatico, versiliese e veneto²⁹.

Ciò che emerge dal modello A è un territorio organizzato in 51 sistemi gravitazionali, ossia “forme di aggregazione spontanea dei centri urbani” suddivisi secondo una classificazione gerarchica in sei ordini che distinguono tra aree forti e aree deboli, in base alla dotazione infrastrutturale di cui dispongono. Il modello restituisce un'immagine alquanto frammentata dell'Italia urbana, fatta di una serie di strutture monocentriche di diversa importanza e una distribuzione di centri di piccole dimensioni che non fanno sistema con il territorio circostante.

La risposta alla situazione descritta e agli scenari prefigurati, sta nella costruzione di un modello di sviluppo alternativo, il modello P, esito di una “variazione della disposizione spaziale” e delle interrelazioni tra le diverse componenti del modello attuale. “Modello di assetto territoriale programmatico”, “criteri di una trasformazione programmata”, “nuovo assetto territoriale”: sono queste alcune delle parole chiave usate nel testo per parlare di un modello di sviluppo territoriale che nelle intenzioni degli autori travalica i confini spaziali per alludere a temi più ambiziosi.” (Renzoni, 2012).

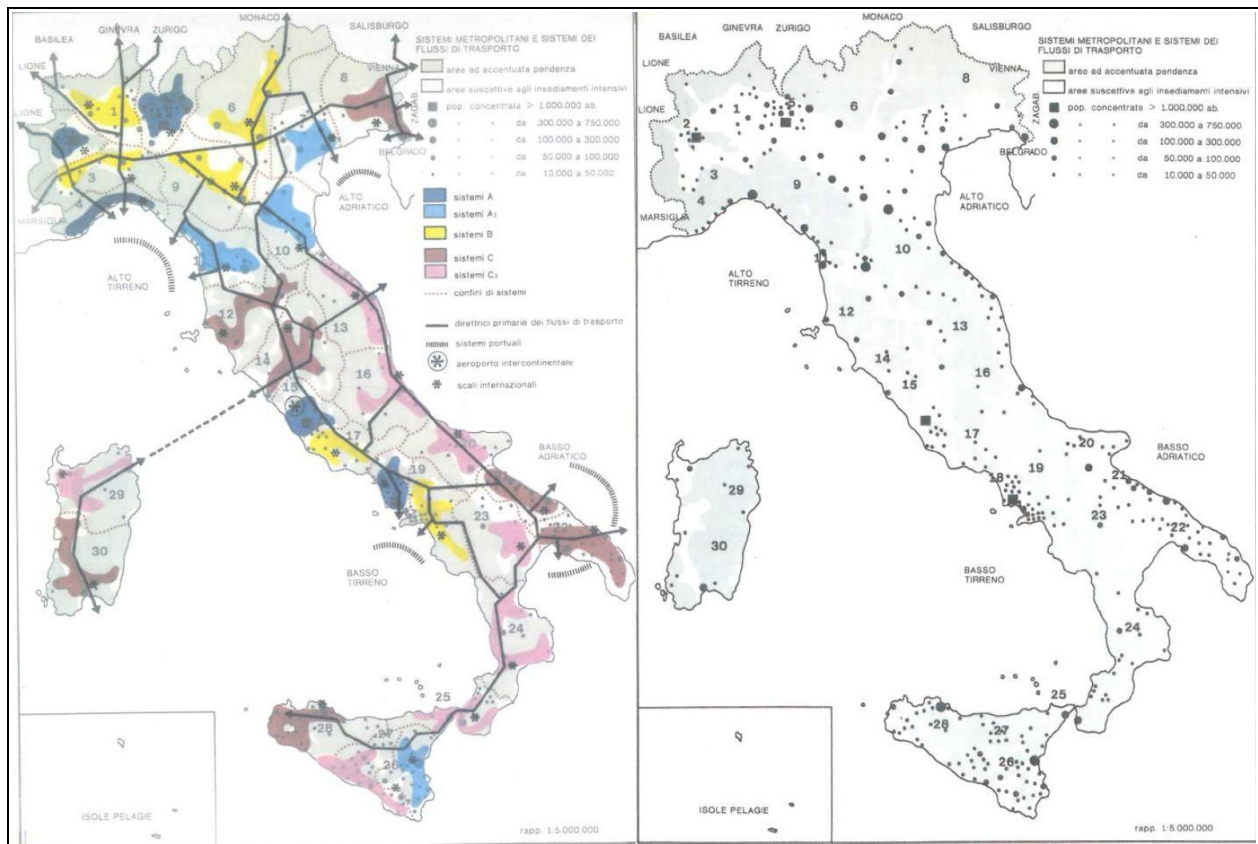
Si propone quindi una nuova organizzazione dei sistemi urbani fondata sul sistema metropolitano: “nuove forme di aggregazione programmata basate su una organizzazione policentrica e specializzata delle città in esse comprese, che raggiungano nel loro insieme un livello di popolazione tale da permettere un elevato grado di civiltà urbana e potenziale economico, e che siano comprese entro limiti dimensionali tali da consentire una rapida reciproca accessibilità”(MBPE, 1971).

All'articolazione degli insediamenti esistenti in 51 sistemi gravitazionali, vengono contrapposti 30 sistemi metropolitani, distribuiti su tutto il territorio nazionale e organizzati in una struttura policentrica coincidente in buona parte con i confini amministrativi regionali. Vengono così individuati sistemi metropolitani di tipo A (attuali aree metropolitane), di tipo B (di riequilibrio), di tipo C (alternativi). I sistemi fondati sulle “attuali aree metropolitane” ricalcano sostanzialmente le grandi città italiane esistenti (sistemi A: Milano, Torino, Genova, Roma, Napoli) e le aree più densamente popolate a

²⁹ Il sistema del Veneto è l'unica struttura reticolare, tutte le altre sono lineari.

struttura insediativa prevalentemente policentrica (sistemi A1: sistema veneto, bolognese-romagnolo, toscano settentrionale e siciliano orientale).

Si osserva che i sistemi metropolitani individuati del *Progetto 80* rappresentano, con la sola esclusione di Bari, le Città metropolitane previste dalla normativa attuale.



Sistemi metropolitani e sistemi dei flussi di trasporto nel Progetto 80

Per i sistemi A a struttura monocentrica, le politiche di intervento prevedono la riduzione dei flussi migratori e il decentramento di potenziale economico e attrezzature civili nei sistemi ad essi adiacenti (i sistemi di tipo B, di riequilibrio), allo scopo di favorire la formazione di una effettiva rete policentrica (secondo le già schematizzate strutture insediative reticolare e lineare).

Per i sistemi A1, già articolati in un'organizzazione policentrica e caratterizzati da uno sviluppo metropolitano più recente, si propone il consolidamento e il rafforzamento della rete attraverso la realizzazione di forme di coesione, specializzazione e complementarità dei vari insediamenti.

I sistemi metropolitani di riequilibrio vengono organizzati nei pressi delle grandi conurbazioni delle quali subiscono la forte attrazione (sistemi B: del Piemonte settentrionale, del Piemonte meridionale, dell'Adige e del Garda e dell'Emilia

occidentale, sistemi basso laziale e salernitano). Scopo di questi sistemi urbani è contrastare la tendenza alla concentrazione nelle aree più forti attraverso il potenziamento di servizi e il consolidamento dell'armatura urbana preesistente; la struttura insediativa è sostanzialmente lineare e procede parallela alle principali direttrici di trasporto, cui è demandato il ruolo di promozione territoriale. Infine i sistemi metropolitani alternativi sono quelle “città o aree lontane da un'organizzazione di tipo metropolitano”, classificate in base alla loro valenza strategica rispetto alle aree di sviluppo già consolidate (sistemi C: sistema friulano, toscano meridionale, umbro-alto laziale, della Puglia centrale e meridionale, della Sicilia occidentale e della Sardegna meridionale) e rispetto alla loro collocazione periferica (sistemi C1: sistema marchigiano, abruzzese, molisano-alto pugliese, lucano, della Calabria centrale, dello stretto, della Sicilia centro-meridionale e della Sardegna settentrionale). Si tratta delle aree economicamente più deboli del paese, in cui però la disponibilità di risorse territoriali, se correttamente indirizzata, può costituire il presupposto necessario per lo sviluppo.

Si può affermare che la rappresentazione del territorio che emerge dal *Progetto 80* mette in evidenza che “l'immagine di un'Italia agricola e di una società prevalentemente contadina sembra definitivamente accantonata: il territorio è veicolo e sede di una società nuova, che si riflette in una rete diffusa di sistemi metropolitani di dimensioni comprese tra 1 e 3 milioni di abitanti, circondata e sostenuta da un sistema di parchi uniformemente distribuiti sul territorio e collegati alle maglie larghe delle strade a scorrimento veloce, delle rotte marittime e aeree, da un tessuto capillare di infrastrutture e servizi.” (Renzoni, 2012)

Un importante aspetto da sottolineare, perchè emblematico del contesto storico in cui il *Progetto 80* si inserisce, cioè un'Italia aperta al dibattito sulla città-regione e sulla nuova dimensione urbana, è quello che riguarda l'utilizzo del termine “città” all'interno dei documenti. Può sembrare un dettaglio, ma i sistemi metropolitani individuati dal progetto 80 non portano il nome delle città su cui si inseriscono³⁰, bensì quello delle regioni in cui si sviluppano. La stessa delimitazione geografica e rappresentazione cartografica dei sistemi metropolitani risulta volutamente ambigua e poco definita a rafforzare il carattere di “bacino” policentrico in grado di ospitare funzioni, servizi, attrezzature e anche diverse città.

30 Eccetto i sistemi A (Milano, Torino, Genova, Roma e Napoli.)

Ed è da questo punto di vista che si costruisce la contrapposizione tra sistemi monocentrici e sistemi policentrici, ponendo l'attenzione sulle potenzialità dell'articolata armatura urbana italiana, fondata essenzialmente sull'industrializzazione diffusa e la struttura urbana policentrica.

Non a caso la maggior parte dei sistemi urbani viene indirizzata verso la struttura urbana policentrica, sia essa struttura reticolare o lineare, in un ripensamento del fenomeno urbano in Italia teso a convertire i sistemi monocentrici in strutture più articolate. Il sistema policentrico nord-orientale viene inoltre assunto come modello virtuoso di sviluppo: infatti la struttura policentrica del sistema veneto verrà applicata grosso modo a tutto il territorio nazionale.

Bisogna a questo punto ricordare che il *Progetto 80* nasce e si sviluppa “nella fase di massima concentrazione della popolazione e delle attività economiche in poche grandi città con il giustificato timore che ciò potesse compromettere lo sviluppo economico e civile del Paese. Era quindi un grande piano di riequilibrio territoriale basato sul policentrismo. Esso non ebbe seguito, anche perchè negli anni '70, le nuove e imprevedute tendenze alla contro-urbanizzazione e alla disurbanizzazione frenarono la polarizzazione metropolitana e favorirono la rivalizzazione dei sistemi urbani periferici.³¹” (Dematteis, 1997)

Così, alla “progettualità deserta” (Aasor Rosa) del *Progetto 80*, si contrappone la realtà delle trasformazioni territoriali degli anni '70 attraverso le quali si andava costruendo spontaneamente quel modello di riequilibrio su scala nazionale tanto auspicato.

Ciò che si ritiene importante sottolineare è che tutti i sistemi metropolitani del *Progetto 80* poggiano sull'armatura urbana italiana, marcatamente policentrica e distribuita in modo più o meno omogeneo su tutto il territorio nazionale che viene quindi a costituire la vera e propria base per le ipotesi programmatiche, senza la quale i sistemi metropolitani non potrebbero esistere.

“Coerentemente con le teorie della modernità propugnate dall'urbanistica e dalla stessa economia, si pensò allora di poter guidare attivamente il mutamento orientandolo verso la formazione di efficienti sistemi metropolitani, collegati tra loro da nuovi corridoi di infrastrutture autostradali e ferroviarie, oltre che da capillari reti per l'energia.

³¹ Per la descrizione del ciclo di vita delle città si rimanda al Capitolo 1.1.2

Riconoscendo il valore delle diversità nell'Italia delle "cento città" e della possibile evoluzione di queste ultime verso le aree metropolitane, con il *Progetto 80* ci si proponeva di garantire almeno i servizi indispensabili, nella prospettiva dell'universalizzazione dei diritti alla città e della tutela dei beni comuni.

In definitiva, con un respiro programmatico di cui purtroppo si sarebbe in seguito perso traccia, lo Stato si dava in quegli anni una visione di sorprendente modernità rivolta al futuro, attenta ai lasciti della storia quanto alle qualità del nostro patrimonio ambientale, con l'obiettivo di orientare razionalmente gli investimenti pubblici sul territorio." (Clementi, 2007)

2.1.3 Le Città metropolitane italiane oggi

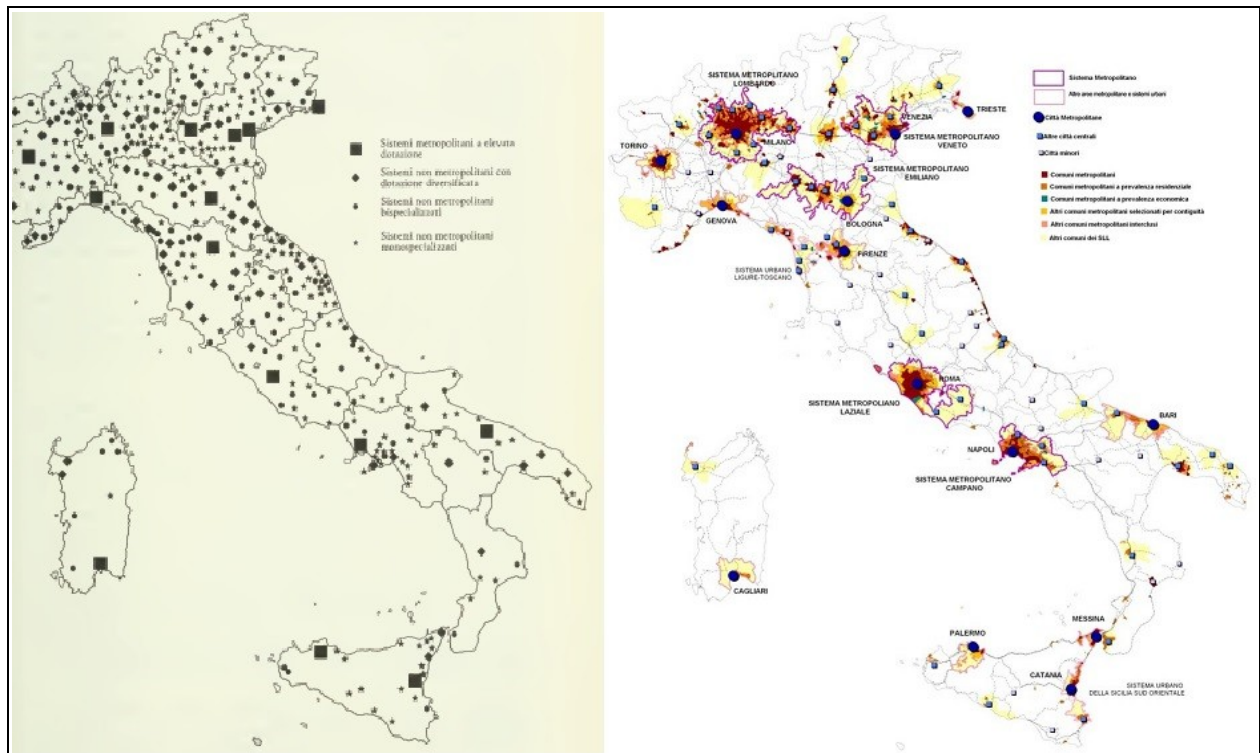
Ciò che si è voluto mettere in evidenza attraverso questa breve ricostruzione storica, è che se inizialmente, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli '80, il riconoscimento di vie di sviluppo alternative alla dicotomia Nord-Sud e alla grande impresa, ha trovato nella Terza Italia di Bagnasco (1977) e nell'Italia emergente studiata dal gruppo guidato da Dematteis (1983) un primo piano di scoperta e analisi, è solo successivamente che esplose la consapevolezza che le realtà locali stanno uscendo dallo stadio di perifericità in cui erano relegate per assumere una fisionomia centrale nello sviluppo italiano.

Così, a partire dagli anni '90, "il territorio dapprima relegato a scenografia dei successi localistici, riacquista propria fisionomia e diviene protagonista. Alle visioni individualistiche e parcellizzate si sostituisce una visione d'insieme che punta l'attenzione sugli elementi di coesione e non più sui soli vertici di eccellenza." (Bonora, 2003) Si inizia a parlare allora di sistemi locali territoriali, in cui il territorio non appare come somma di prerogative e prestazioni o come supporto del loro agire, ma come attore in prima persona. Unico e originale, dotato di precisa fisionomia e riconoscibilità. Un organismo vivente, lo definisce Magnaghi (2000) per dare il senso della complessità, in continua trasformazione, che in certe condizioni sa riprodursi e autogovernarsi e tuttavia dagli equilibri fragilissimi. (Bonora, 2003).

Da quanto detto finora, emerge che il concetto di città metropolitana, così come definita dalla normativa italiana, sembra riferirsi più ai vecchi modelli di urbanizzazione polarizzata e per corone degli anni '60, che non a quelli della fase attuale caratterizzati dalla polarizzazione selettiva, dai processi di periurbanizzazione e dalle sinergie di rete regionali.

Ciò appare tanto più vero se si assume la rete urbana europea come nuova scala di

riferimento, poiché si osserva innanzitutto che in essa le città italiane occupano una posizione da semi-periferica (quelle del Nord) a periferica (quelle meridionali e insulari).



Il sistema metropolitano italiano dalle rappresentazioni degli anni '80 ad oggi

Uno studio comparativo (Brunet, 1989) permette di confrontare le 12 città italiane considerate metropolitane in base alla legge 142 del 1990 (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Cagliari, Palermo e Catania) con quelle europee di pari dimensione demografica, secondo una serie di indicatori di dotazione funzionale. Tra le prime venti città europee, caratterizzate dalla presenza delle funzioni metropolitane di livello superiore, rientrano solo Roma e Milano. Tra le successive 20 città europee con buone dotazioni funzionali troviamo Torino, Bologna, Firenze, Napoli e Venezia. Per trovare le altre città considerate metropolitane in Italia, dobbiamo scendere intorno al centesimo posto della graduatoria europea.

Se confrontiamo questo dato con il diffuso livello di internazionalizzazione dei sistemi urbani italiani si può concludere che la forza della rete urbana italiana è data dalla densità e dal dinamismo dei livelli intermedi e anche inferiori, soprattutto nel Nord e nel Centro, mentre la sua debolezza riguarda l'armatura metropolitana di livello superiore. Infatti, là dove altri grandi paesi europei o sono rappresentati al massimo livello – quello delle "città globali" - (come la Francia con Parigi e la Gran Bretagna con Londra), o possono contare, come la Germania, almeno su quattro metropoli di livello funzionale pari a quello di Milano e Roma (Francoforte, Berlino, Monaco, Amburgo).

Sulla base delle principali ricerche che hanno affrontato il tema delle gerarchie tra le città europee e che hanno proposto classifiche nazionali e internazionali più o meno simili, Mazzeo ha elaborato una gerarchia di sintesi basata sulla posizione occupata da ogni città nei singoli studi. Dai risultati ottenuti emerge l'esistenza di 8 gruppi di centri che possono essere associati tre macro-categorie di città: un gruppo di città guida a livello europeo, con forti agganci ed influenze a livello mondiale; un gruppo intermedio di città di livello internazionale; un gruppo di importanza nazionale e sovra-regionale, molto mobile ed instabile. Al gruppo 1 appartengono soltanto Londra e Parigi. Con particolare riferimento alle città italiane, si osserva che Milano appartiene al gruppo 2, dopo Francoforte, prima di Amsterdam, Bruxelles, Madrid, Monaco di Baviera. Mentre Roma è inclusa nel gruppo 3, dopo Amburgo e Barcellona e seguita da altre 9 città europee tra cui Berlino, Vienna, Lione, Stoccarda, Stoccolma.

All'interno del gruppo 4, tra le città di livello internazionale intermedio troviamo Bologna e Torino; al gruppo 5 appartengono invece Venezia, Firenze, Bari, Palermo, Trieste, Cagliari, Verona, Catania, Taranto, Napoli, Parma, Reggio Calabria, mentre nessuna città italiana è classificata nei gruppi 6, 7 e 8.

Pur nella consapevolezza dei limiti e delle semplificazioni che caratterizzano le classificazioni di tipo gerarchico, limiti dovuti essenzialmente alla selezione degli indicatori e al modo in cui questi ultimi vengono combinati, dalla sintesi sopra riportata emergono due importanti considerazioni relative alle Città metropolitane italiane.

La prima è che, con le sole eccezioni di Milano e Roma, tutte le città italiane si pongono al di fuori del circuito delle città con un ruolo di guida a livello europeo, con forti agganci ed influenze a livello mondiale. La seconda riguarda il rapporto tra le Città metropolitane individuate e riconosciute a livello normativo e la totalità dei centri oggetto delle gerarchie europee, all'interno delle quali troviamo realtà come Trieste, Cagliari, Verona, Catania, Taranto non contemplate dalla legge sulle Città metropolitane, che occupano invece posizioni migliori rispetto a Napoli e Reggio Calabria, che invece sono destinate a diventarlo.

Nel panorama italiano è poi possibile riconoscere alcune città maggiormente caratterizzate da un approccio di governo verso l'esterno che ne arricchisce la forza istituzionale e ne accresce il livello gerarchico. Si tratta di città come Venezia e Torino che hanno puntato in maniera più decisa sull'internazionalizzazione, ossia sulle opportunità derivanti dalle relazioni che la città è in grado di intrattenere all'esterno, soprattutto, ma non solo, in verticale con gli altri livelli di governo (regionali, nazionali,

europei), allo scopo di attrarre risorse pubbliche e investimenti privati.

Altre realtà italiane di livello intermedio hanno privilegiato, al contrario, il governo “verso l'interno” ossia le relazioni che la città è in grado di intrattenere con i suoi elementi costitutivi caratterizzanti, ossia tra i poli (produttivi, residenziali ecc.) di cui essa si compone o, in altri termini, tra il Comune centrale e i Comuni che gli stanno attorno.

I due tipi di capacità istituzionale non sono necessariamente correlati. Una città può essere in grado di sviluppare una presenza molto attiva nei rapporti con lo stato nazionale, l'Unione europea e le altre metropoli, pur trascurando il proprio *hinterland*. E, viceversa, una città può essere dotata di un buon livello di programmazione dei servizi e di pianificazione urbanistica su scala metropolitana ed avere, ciò malgrado, una debole proiezione esterna. Non è detto, in altre parole, che la costruzione della “città-capitale” vada di pari passo con la costruzione della “città-regione”(Dente 1989).

Alla lunga, però, l'integrazione tra due tipi di risorse istituzionali dovrebbe costituire un fattore favorevole alla competizione in quanto in quasi tutte le Città metropolitane si va accentuando la complementarità tra il nucleo centrale, che perde abitanti ed insediamenti produttivi, ed i Comuni limitrofi. Si noti che in alcune realtà metropolitane italiane, come ad esempio Torino e Venezia, il rapporto tra i due aspetti (le relazioni esterne e le relazioni interne) appare attualmente squilibrato a favore del primo. Queste città hanno infatti puntato più sul ruolo di “città-capitale” che su quello di “città-regione”. I passi compiuti in direzione dell'integrazione verticale verso l'esterno sono stati più decisi e convinti di quelli compiuti verso l'integrazione orizzontale all'interno dell'area. Al contrario in altre realtà si è scelto di sviluppare in via prioritaria un processo di integrazione orizzontale della *governance* metropolitana.

Un'immagine di sintesi della rete urbana italiana è necessariamente complessa perché ogni sistema urbano locale va pensato inserito e attivo in due tipi di spazi: quello fisico-territoriale in cui le interazioni e quindi le configurazioni spaziali dipendono dalle distanze e dalle posizioni geografiche, e quello virtuale formato da reti di flussi e di interazioni non condizionate dalla distanza fisica. La difficoltà di tracciare una tale geografia nasce dal fatto che questi due tipi di metriche spaziali sono concettualmente molto diversi e non reciprocamente riducibili fra loro. Ma ciò non significa che i fenomeni urbani che si manifestano a livello locale-regionale, cioè quelli che rappresentiamo efficacemente in uno spazio territoriale, siano qualcosa di diverso o addirittura di alternativo rispetto a quelli che si presentano a scala globale e che pensiamo in termini

di reti.

Al contrario, entrambi operano sempre congiuntamente, anche se ciò può dar origine a tensioni e conflitti locali. Perciò le città non possono essere viste né come semplici porzioni di territorio in cui si radicano delle collettività organizzate né come semplici "nodi" in cui le reti dei flussi globali convergono e si connettono. Esse sono le due cose insieme, non separabili nei fatti, così come in una lingua i significati devono legarsi ai significanti perché le parole abbiano senso.

Si innesta in questa direzione l'innovativa rappresentazione del territorio italiano offerta dagli studi condotti nell'ambito dell'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 da un gruppo di lavoro coordinato da Gaetano Fontana³². L'analisi condotta infatti restituisce l'immagine di un insieme di territori-rete che connettono selettivamente, alle diverse scale, molteplici strati di territorio, generando piattaforme strategiche transcalari e territori-snodo che danno forma all'atterraggio dei flussi globali, intrecciandosi variamente con i territori sedimentati localmente. E, inoltre, "fasci infrastrutturali di connessione materiale e immateriale", con l'aggancio agli spazi sovranazionali europei, mediterranei e internazionali.

In questa rappresentazione, i "rassicuranti" sistemi metropolitani, descritti nel *Progetto 80* come sistemi organizzati dal principio di prossimità spaziale e tenuti insieme dal telaio della rete autostradale e ferroviaria, vengono così sostituiti da uno spazio multistrato e multidimensionale, attraversato da molteplici flussi di connessione alle reti lunghe dello scambio, proprio come un "territorio millefoglie intrecciato da linee di flusso interne ed esterne, che evolve dinamicamente nella mutevole interazione tra i diversi strati e flussi." (Clementi, 2007)

In questo quadro di internazionalizzazione si assiste a particolari dinamiche economiche e territoriali che rendono mobile la produzione e di conseguenza instabile l'economia di ogni città, che va "in cerca di economie, così come le economie sono in cerca di città." (Calafati, 2010)

Gli strati si articolano a partire dai territori identitari, rappresentati dai contesti insediativi locali sedimentati nel tempo e oggi in fase di profonda trasformazione; poi i territori della competitività, ricostruiti con un approccio fortemente innovativo che coniuga fino al livello locale le strategie d'impresa con le dotazioni di risorse territoriali; poi ancora i territori-snodo, intesi come commutatori privilegiati di flusso, predisposti a fungere da

³² *Italia Europa. Il territorio come infrastruttura di contesto* Contributi alla programmazione 2007-2013, elaborato nel 2007 dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dal DICOTER (Direzione generale per lo sviluppo del territorio).

«ambienti innovatori suscettibili di riverberare all'intorno gli impulsi di cambiamento delle strutture produttive e sociali esistenti» (Clementi, 2007); e infine i grandi territori comunitari, ovvero i sistemi macroregionali riconoscibili come specificazioni dello spazio geopolitico europeo e mediterraneo.

Uno dei risultati di maggior rilievo di queste interpretazioni del territorio italiano è la costruzione di una visione guida articolata in corridoi e piattaforme territoriali strategiche, a loro volta di livello transnazionale, nazionale, interregionale con l'obiettivo primario di misurarsi attivamente con i processi in atto, cercando di orientarli positivamente.

Del resto gli studi elaborati nell'ambito del QSN 2007-2013 non costituiscono in nessun modo il prodotto dei metodi di previsione adoperati nelle scienze quantitative, ma rappresentano piuttosto "l'esito di un'anticipazione intenzionale di rappresentazioni di possibili assetti del territorio in conseguenza dell'attuazione delle strategie prefigurabili [...], prodotto di un'esplorazione ancora aperta, che cerca di anticipare le possibili configurazioni future del territorio in condizioni di relativa incertezza previsionale, offrendole come riferimento su cui impostare il confronto decisionale con gli altri soggetti coinvolti nelle politiche di assetto del territorio nazionale, in questo caso in particolare le Regioni e gli altri ministeri coinvolti nella costruzione del QSN 2007-2013" (Clementi, 2007).

In conclusione, si può affermare, anche nell'ottica di introdurre le riflessioni che saranno sviluppate nei successivi capitoli, che in Italia la questione urbana sia stata l'esito di una rivoluzione territoriale che, negli anni '50 ha generato un profondo cambiamento dell'organizzazione territoriale della società italiana. Lo straordinario processo di concentrazione delle attività antropiche che lo ha accompagnato ha condotto alla formazione di sistemi urbani nei quali le città storiche si sono fortemente indebolite. Si tratta di nuove forme territoriali – intercomunali e disperse – che della città hanno sia la dimensione spaziale sia quella relazionale, ma non il carattere costitutivo, ovvero l'identità politica. Secondo un'interessante interpretazione di Calafati, questa "rivoluzione territoriale" non è stata tuttavia accompagnata da una rivoluzione istituzionale³³ ed è per questo che il governo del territorio, e in particolare il governo delle città metropolitane ed i processi decisionali ad esse collegati continuano a svolgersi su scale territoriali incongrue rispetto ai problemi che ambirebbero a governare.

Da molti anni infatti si sarebbe dovuto adeguare il processo politico alla nuova

33 Si veda A. Calafati, *Economia in cerca di città, La questione urbana in Italia* Donzelli editore, 2010

organizzazione spaziale e relazionale emersa con la “rivoluzione territoriale”, favorendo la trasformazione dei nuovi sistemi urbani formati per “coalescenza territoriale” in unità di auto-regolazione. In questo senso, ora che l'internazionalizzazione dell'economia europea, con i suoi cambiamenti tecnologici e culturali, fa della questione urbana un tema decisivo per lo sviluppo economico del paese, la istituzionalizzazione delle nuove forme di organizzazione spaziale e relazionale, può rappresentare una importante occasione per il rilancio di un progetto per le città e per l'avvio di politiche urbane nazionali rivolte alle città di maggiori dimensioni, ma non esclusivamente ad esse, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020.

2.2 Il contesto normativo ed istituzionale

Le trasformazioni dell'organizzazione territoriale descritte nei capitoli precedenti si sono scontrate nel corso degli anni con un sistema istituzionale estremamente rigido ed incapace di governare con i propri strumenti il cambiamento, rinunciando così, nella maggior parte dei casi, a coglierne gli aspetti positivi. Il dibattito sulla città metropolitana si colloca al centro di questa fase di profonda trasformazione degli assetti territoriali, come esigenza amministrativa del governo locale, in seguito alle prime esperienze dei piani intercomunali degli anni '50 del secolo scorso che avrebbero potuto costituire “uno strumento appropriato per ridurre la cattiva distribuzione delle funzioni urbane, gli squilibri tra le diverse tipologie di Comuni presenti nelle aree metropolitane, nonché valutare i costi dei servizi pubblici con particolare riferimento al settore dei trasporti pubblici locali” (Forte, 1963).

Negli anni '60 la questione delle aree metropolitane è stata inoltre inserita all'interno del dibattito preparatorio all'istituzione delle Regioni. In seguito, a metà degli anni '70, un tentativo di governo dei problemi di area vasta è attribuibile all'istituzione, da parte di alcune Regioni, dei Comprensori per far fronte alle esigenze di pianificazione economico-territoriale.

2.2.1 La Legge n. 142/90

La lunga fase di discussione e di proposte relative alla riforma degli enti locali, iniziata nella seconda metà degli anni '60, culmina con l'approvazione della Legge n. 142/90 (Ordinamento delle autonomie locali) con la quale si introduce nel sistema giuridico italiano una prima disciplina organica delle aree metropolitane quali articolazioni dei livelli di amministrazione locale, espressamente individuate nell'ambito delle aree territoriali comprendenti i capoluoghi di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli. Queste città, per rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali con i rispettivi centri minori, vengono considerate aree metropolitane.

E' evidente che, rispetto ai criteri definiti nel capitolo dedicato alle esperienze internazionali in materia di aree metropolitana, si può affermare che la legge 142/90 appartiene al modello di tipo strutturale o della sovracomunalità.

L'esperienza italiana ha quindi prediletto il criterio di uniformità secondo cui le realtà locali, pur se disomogenee tra loro, sia per dimensioni che per caratteristiche storiche e

geografiche, sono assoggettate ad un medesimo ordinamento, sia in ordine agli aspetti organizzativi che all'ambito delle funzioni (Savoldi, 2004).

Inoltre, si osserva che, in relazione all'individuazione delle aree metropolitane, il legislatore ha adottato un criterio misto. Infatti, per un verso ha indicato nominativamente le città a cui fanno capo le aree metropolitane e per l'altro, non ha designato in maniera altrettanto netta i Comuni destinati a rientrare nelle rispettive aree, ma ha fatto un generico riferimento a quei Comuni i cui insediamenti "abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali."

Pertanto, non esiste uno schema unico entro cui assumere rigidamente tutte le situazioni. La legge, rifiutando un modello di area come categoria astratta ed omogenea, si limita a precisare i parametri (gestione dei servizi, integrazione delle attività economiche e via di seguito) in presenza dei quali può legittimamente presumersi l'esistenza di un'area metropolitana e si può quindi procedere alla delimitazione.

Per la costituzione delle relative Città metropolitane, la Legge n. 142/90 indicava un termine: entro due anni dall'entrata in vigore della Legge, il Governo avrebbe dovuto emanare appositi decreti legislativi di attuazione, su proposta delle regioni interessate. Nel caso in cui l'area metropolitana non avesse coinciso con il territorio di una sola Provincia, c'era la possibilità di pervenire ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di nuove Province, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova Provincia.

L'art. 18 prevedeva, inoltre, che l'area metropolitana si sarebbe articolata in due livelli: la Città metropolitana, a cui sarebbero state applicate le norme relative alle Province, e i Comuni. Gli organi di governo previsti erano: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano.

La Legge n. 142/90 individuava una serie di funzioni, normalmente affidate ai Comuni, che la legge regionale avrebbe dovuto attribuire alla Città Metropolitana oltre alle funzioni di competenza provinciale, affermando che potevano essere svolte, in forma coordinata nell'area metropolitana, quelle di preminente carattere sovracomunale, mentre rimanevano ai Comuni le funzioni non attribuite alla Città metropolitana.

Le materie di competenza comunale entro cui il governo dell'area metropolitana poteva esercitare le proprie funzioni erano:

a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;

- b) viabilità, traffico e trasporti;
- c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- e) raccolta distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- f) servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale;
- g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

L'art. 20 prevedeva inoltre che la Regione, sentiti i Comuni interessati, potesse provvedere ad un riordino delle circoscrizioni territoriali dei Comuni facenti parte dell'area metropolitana, istituendone di nuovi per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di Comuni contigui, al fine di assicurare la razionale utilizzazione dei servizi ed un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche.

Come è noto, nella pratica istituzionale degli anni seguenti, le previsioni normative sono state completamente disattese a causa dell'iniziale inerzia delle Regioni, cui era demandato il compito di procedere entro un anno alla delimitazione, ma anche del Governo che sarebbe dovuto intervenire in via di surrogazione.

E' comunque importante evidenziare che in quella legge di riforma si proponeva un'ipotesi di area metropolitana individuata tramite un criterio di tipo funzionale, nella quale "un governo metropolitano poteva anche non corrispondere al territorio provinciale consentendo in tal caso una nuova definizione di circoscrizioni provinciali confinanti" (Savoldi, 2004). Si vuole sottolineare inoltre che, in tale ipotesi, le aree metropolitane avrebbero dovuto rappresentare un'organizzazione territoriale che si poneva quale ente intermedio diverso dalla Provincia, tra la Regione e il Comune.

L'individuazione dell'area metropolitana tramite specifica legge regionale è stata operata soltanto in Emilia Romagna, Veneto e Liguria e, in un secondo momento, in Toscana.

| città | Delimitazione amministrativa | Comuni | provvedimento |
|--------------|---|---------------|----------------------|
| BARI | Non delimitata | | |
| BOLOGNA | Coincide con la Provincia | 60 | LR n. 33/95 |
| FIRENZE | Coincide con 3 Province: Firenze, Prato e Pistoia | 73 | D.C.R. n. 130/00 |
| GENOVA | Individua un'area vasta | 41 | LR n. 12/91 e smi |
| MILANO | Non delimitata | | |

| | | | |
|-----------------|---|---|-------------|
| NAPOLI | Non delimitata | | |
| REGGIO CALABRIA | Non delimitata | | |
| TORINO | Non delimitata | | |
| VENEZIA | Individua un'area di cui fanno parte il Comune capoluogo e i Comuni limitrofi | 5 | LR n. 36/93 |

Tabella. Perimetrazione delle aree metropolitane in base alla Legge 142/90

La formulazione della norma è parsa consentire una scelta fra due possibili moduli :

- a) l'ipotesi di "area ristretta" comprendente soltanto la "conurbazione"; vale a dire il comune capoluogo di Provincia ed i centri urbani collegati come nel caso di Venezia;
- b) l'ipotesi di "area vasta" comprendente anche le diverse aree rurali, unite al conglomerato urbano da rapporti del tipo indicato dalla legge. Per questo motivo, le individuazioni delle aree metropolitane vanno da quella di Venezia che comprende 5 Comuni a quella di Firenze che ingloba il territorio di 3 Province.

In una generale situazione di incertezza, determinata anche da qualche dubbio di costituzionalità della disciplina legislativa contenuta nella Legge n. 142/90 per contrasto con l'allora vigente art. 114 della Costituzione, l'inerzia regionale induce il legislatore nazionale a intervenire, apportando rilevanti modifiche con la legge 2 novembre 1993, n. 436, la quale prevede il differimento dei termini fissati dalla Legge n. 142/90 e rende facoltativo, e quindi meramente eventuale, il procedimento di perimetrazione dell'area metropolitana da parte delle Regioni interessate.

Le ragioni dell'insuccesso della Legge n. 142/90 vanno essenzialmente ricercate nella scelta di affidare la delimitazione delle aree metropolitane alle Regioni, senza fornire appositi criteri e mediante una procedura che vedeva i Comuni e le Province come soggetti passivi in quanto dovevano solamente essere "sentiti". Per questo motivo, per la sottrazione di proprie competenze a favore delle aree metropolitane e per le possibili modifiche dei confini delle Amministrazioni Provinciali e Comunali interessate, i Comuni e le Province hanno sempre osteggiato la nascita del nuovo Ente.

Prendendo atto del precedente fallimento delle aree metropolitane, il legislatore, con la Legge n. 265/99³⁴, apporta sostanziali modifiche alla normativa precedente ed introduce un percorso diverso per la delimitazione delle aree metropolitane, sottraendo alle Regioni il potere di iniziativa a vantaggio degli enti locali interessati, ovvero i Comuni ma

³⁴Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8/6/1990, n. 142

anche le Province.

“Nel periodo intercorso tra le due normative furono presentati al parlamento vari progetti di legge riguardanti le aree metropolitane che, in alcuni casi, avevano prevalentemente la finalità di cercare di rendere operativo l’ente di governo metropolitano, cercando di superare le inerzie delle Regioni e dello Stato attraverso un’automatica attribuzione alla Provincia del ruolo di Città metropolitana” (Campilongo, 2004). In altri casi, invece, le proposte erano di più ampio respiro, nate all’interno del dibattito sulla riforma delle autonomie locali, che portarono poi al nuovo testo unico sull’ordinamento degli enti locali e alla revisione della Costituzione.

2.2.2 Il Decreto Legislativo n. 267/2000

I contenuti della Legge n. 265/1999 relativi alle aree metropolitane vengono integralmente ripresi nel Decreto Legislativo n. 267/2000³⁵ che, abrogando la L. 142/90, conferma le nove città individuate dalla L. 142/90 quali aree metropolitane e prevede che, su proposta degli enti locali interessati, la Regione proceda alla delimitazione territoriale dell’area metropolitana entro 180 giorni dalla proposta stessa. Si è così voluto porre rimedio al fallimento della precedente impostazione normativa che subordinava all’iniziativa regionale l’attuazione o meno dell’assetto ordinamentale.

Pertanto, si assiste ad un’inversione di tendenza, conferendo un ruolo preminente e la valorizzazione dell’autonomia, agli enti locali (Comuni e Province) in ordine alle scelte organizzative del nuovo livello di governo.

Mentre, come ricordato, l’art. 17 L. 142/90 attribuiva l’iniziativa legislativa alle Regioni, si osserva che nella nuova norma tale rapporto è stato invertito, poiché ora la Regione è tenuta ad attivarsi soltanto sulla base di una “conforme proposta degli enti locali interessati”.

Pertanto, su iniziativa degli enti locali interessati, il sindaco del Comune capoluogo e il presidente della Provincia convocano l’assemblea dei rappresentanti degli enti locali, che su conforme deliberazione dei Consigli Comunali, adottano una proposta di statuto della città metropolitana, che ne indichi il territorio, l’organizzazione, l’articolazione interna e le funzioni.

È previsto anche un effettivo coinvolgimento delle comunità interessate, attraverso il referendum a cui la proposta di istituzione dell’ente metropolitano deve essere sottoposta e, se la proposta riceve il voto favorevole da parte dei cittadini dei Comuni partecipanti, è presentata dalla Regione, entro novanta giorni, ad una delle due Camere

³⁵Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali

per l'approvazione con legge.

Nel caso in cui la Regione non provveda entro il termine stabilito dalla norma, con intervento sostitutivo, il Governo, sentita la Conferenza Stato-Regioni e autonomie locali, invita la Regione ad adempiere entro un ulteriore termine, scaduto il quale, si attua concretamente l'intervento in surroga del Governo che procede direttamente alla delimitazione dell'area metropolitana.

Pertanto, una volta delimitato il territorio dell'area metropolitana, ossia individuati i Comuni che ne dovranno fare parte, il passaggio successivo è quello dell'istituzione, nell'ambito di essa, della Città metropolitana ad ordinamento differenziato secondo la complessa procedura descritta che si conclude con una legge nazionale proposta dalla regione, "verosimilmente una legge distinta per ciascuna città metropolitana" (Dota-Nicotra, 2005).

Oltre alle modifiche procedurali, ma anche sostanziali descritte, si vuole sottolineare un altro aspetto di novità introdotto dal D. Lgs n. 267/00, relativo alla definizione di area metropolitana che viene descritta come una realtà formata dal "Comune capoluogo e dagli altri Comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato." (art. 23) Rispetto alla prima definizione di area metropolitana, viene infatti introdotto il concetto della "stretta integrazione territoriale", oltre alla "stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" già richiesta nella L. n. 142/90.

Non si tratta di un particolare trascurabile, in quanto, se la precedente dicitura legittimava anche una concezione dell'area metropolitana come area vasta, includendo non solo i centri immediatamente adiacenti al comune capoluogo, ma altresì quelli solo funzionalmente legati ad esso, a questo punto la contiguità territoriale sembra diventare elemento imprescindibile.

Inoltre, circa la città metropolitana, non ritroviamo confermata, l'identificazione della stessa con la Provincia, anche se tale coincidenza appare ovvia sia in forza della necessaria esistenza della Provincia, garantita costituzionalmente, sia in base all'art. 18 della L. 142/1990, come sostituito dalla L. 265/1999, secondo cui la città metropolitana, comunque denominata, acquisisce le funzioni della Provincia, attua il decentramento

previsto dallo statuto, salvaguardando l'identità delle originarie collettività locali e, relativamente ai criteri di riordino territoriali, considera l'area della città come il territorio di una Provincia.

Come nelle precedenti disposizioni, quando la città metropolitana non coincide con il territorio di una sola Provincia, si precede alla nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali, considerando la città metropolitana come territorio di una nuova Provincia.

Il D.Lgs. 267/2000, quindi, nel fornire una nuova regolamentazione del funzionamento degli enti locali, ha definitivamente accolto le aree metropolitane come livello di governo locale. Tuttavia, nella successione tra le due discipline si riscontra una dissonanza poco comprensibile: la Legge n. 142/90, infatti, individuava espressamente gli organi preposti al governo della città metropolitana (Sindaco, Consiglio metropolitano, Giunta), pur senza nulla aggiungere in ordine alla composizione degli stessi, prefigurandosi - dato il progettato subentro alla Provincia - l'applicazione delle norme dettate per essa, incluse quelle elettorali. La successiva normativa, invece, non ripropone quella tripartizione di organi metropolitani, disponendo soltanto in merito all'elezione, da effettuarsi al "primo turno utile".

Quanto alle competenze dell'ente metropolitano, la L. 142/90 disponeva la generale attribuzione delle funzioni già spettanti alla Provincia, conseguenza quasi inevitabile del previsto avvicendamento tra i due enti. A questa previsione generale ed in certo modo intuibile, faceva seguito l'elencazione di una serie di ambiti materiali, normalmente facenti capo ai Comuni, ed entro i quali la legge regionale avrebbe poi dovuto individuare le specifiche competenze della città metropolitana.

A tale riguardo il D.lgs. n. 267/00 presenta un'impostazione molto più ispirata alla collaborazione e alla facoltatività rispetto alla preesistente disciplina.

Così, non si prevede più l'attribuzione delle funzioni "normalmente affidate ai Comuni, quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana"; ma dispone semplicemente che "la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione". Mediante questa formulazione, pertanto, non si attua l'automatico passaggio di funzioni comunali alla competenza della città metropolitana, ma si prevede la possibilità di dar vita a delle forme di cooperazione,

organizzandosi in modo tale da gestire congiuntamente quelle funzioni capaci di coinvolgere una pluralità di enti locali.

La realtà delle aree metropolitane, dunque, dopo aver giaciuto per lunghi decenni nelle analisi di attenti studiosi, si è trovata nel corso di meno di un decennio, per ben due volte al centro dell'attenzione del legislatore: una prima volta nella L. 142/1990 per inserirla nella riforma generale dell'amministrazione locale; quindi nella L. 265/1999 e nel successivo D.Lgs. 267/2000 che ha costituito il nuovo Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

2.2.3 La modifica del Titolo V della Costituzione

Il sistema delle autonomie locali e dei rapporti con lo Stato viene ampiamente riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che comporta la revisione degli articoli da 114 a 133 della Carta Costituzionale cambiando profondamente l'ordinamento istituzionale della Repubblica.

Per quanto riguarda la modifica dell'organizzazione istituzionale il nuovo testo dell'articolo 114 che recita "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento" indica, in primo luogo, che la Repubblica è "costituita" da Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Rileggendo il vecchio testo dell'articolo 114³⁶ appare evidente come cambia la struttura organizzativa della Repubblica che viene riconfigurata come ordinamento generale di cui lo Stato è parte e di cui Regioni ed enti locali sono componenti, con pari dignità istituzionale. In altri termini, la riforma costituzionale intende "tessere" una rete di autonomie locali con tratti di originarietà e forti elementi identificativi, per ciò legittimate a "costituire", insieme allo Stato, l'ordinamento repubblicano.

In secondo luogo, nel dibattito sull'interpretazione e l'attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, sono sorti numerosi dubbi anche con riferimento al fatto che il nuovo articolo 114 riconosce come parti "costitutive" della Repubblica soggetti che seppur storicamente disomogenei tra loro (Comuni, Province, Regioni e Stato), sono comunque già istituiti ed enti che non sono ancora presenti sul territorio nazionale

³⁶La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni

(appunto, le Città metropolitane).

Nell'ottica di una maggior comprensione del ruolo che le Città metropolitane potranno assumere, pare opportuno segnalare anche il contenuto dell'articolo 118 della Costituzione che recita: "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza".

Il primo comma, in particolare, ci ricorda che all'interno delle Città metropolitane dovranno comunque continuare ad esistere i Comuni, la stessa disposizione costituzionale consente di chiarire che quei Comuni non saranno identici, per funzioni e competenze, a quelli collocati nei diversi contesti provinciali.

Un altro effetto della riformulazione dell'art. 114 è l'attribuzione alla Città metropolitana del carattere di ente territoriale, al pari delle Regioni, delle Province e dei Comuni; e quindi di ente di governo della propria comunità, di cui rappresenta e tutela interessi, al pari dei Comuni e delle Province. Ne deriva che le Città metropolitane quali enti territoriali autonomi debbono essere costituite nelle corrispondenti aree del Paese già individuate dal TUEL.

Si torna pertanto a discutere se attribuire alla Città metropolitana una connotazione di area vasta o meno, in forza della "stretta integrazione territoriale" prevista dal D.lgs n. 267/00. E' innegabile che Province e Città metropolitane quali enti territoriali autonomi a fini generali, hanno qualcosa di simile - collettività di area vasta, che comprendono una pluralità di Comuni - ma hanno anche e soprattutto una differenza essenziale. Molti continuano infatti a sostenere che "nelle province l'area vasta comprende territori articolati e differenziati al proprio interno, ove convivono Comuni - medi o piccoli - identificabili come comunità distinte. Il tratto distintivo delle Città metropolitane è, invece, la conurbazione - un vasto territorio urbanizzato e integrato secondo flussi di varia intensità - dove i Comuni (siano essi originari, o evoluzione delle circoscrizioni di decentramento infracomunale) sono strutturalmente correlati da infrastrutture, da dinamiche sociali ed economiche, da identità culturali sovrapposte." (Dota-Nicotra, 2005).

La città metropolitana ritorna poi nell'art. 118 della Costituzione sulle funzioni amministrative. Anche qui l'ente si pone in una posizione di parità con le Province, le

Regioni e lo Stato nell'attribuzione residuale delle competenze originariamente previste per i Comuni. Al pari degli altri enti locali, poi, anche alle Città metropolitane vengono riconosciute funzioni amministrative proprie.

Naturalmente, come per gli altri enti locali, le competenze senza risorse sono parole vane. Così l'art. 119 sancisce, anche per le Città metropolitane, l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa: esse hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, e beneficiano del fondo perequativo statale se situate in territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché delle risorse aggiuntive che lo Stato, con interventi speciali, destina allo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, e per provvedere a scopi diversi dal normale l'esercizio delle loro funzioni.

Nonostante il nuovo Titolo V della Costituzione italiana abbia equiparato le Città metropolitane alle Regioni, alle Province ed ai Comuni, la permanenza di difficoltà politiche, legate alla redistribuzione delle competenze e delle risorse finanziarie e fiscali tra i governi locali, ha di fatto impedito la loro effettiva istituzione.

Gli ostacoli risultati insuperabili, hanno continuato a riguardare fino alle ultime innovazioni normative, essenzialmente: la sorte del Comune capoluogo, le cui competenze in gran parte sono destinate a transitare in capo alla Città metropolitana; il rapporto tra Comune capoluogo e i Comuni piccoli o medio-piccoli dell'area; la coincidenza o meno della Città metropolitana con il territorio provinciale e in caso di non coincidenza, la sorte del restante territorio provinciale destinato a costituire una nuova Provincia ovvero ad essere aggregato alle Province attigue; il problema dei rapporti della Città metropolitana con la Regione.

Insomma, una serie cospicua di problemi che, nonostante la revisione del titolo V della Costituzione, ha continuato a frenare la creazione delle Città metropolitane.

2.2.4 Il federalismo fiscale

Nessun atto concreto viene adottato fino alla legge n. 42 del 2009³⁷ che contiene alcune norme che si riferiscono specificamente alle Città metropolitane. In particolare, l'art. 15 prevede l'approvazione di uno specifico decreto legislativo per assicurare il finanziamento delle funzioni delle Città metropolitane, anche mediante l'attribuzione di specifici tributi, allo scopo di assicurare ai suddetti enti una più ampia autonomia di

³⁷“Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”

entrata e di spesa, in relazione alla complessità delle funzioni ad essi attribuite. L'art. 23 introduce una disciplina transitoria che consente, in via facoltativa, una prima istituzione delle Città metropolitane, che resta in vigore fino all'approvazione di un'apposita legge ordinaria che stabilirà le modalità per la definitiva istituzione delle Città metropolitane, e che avrà come oggetto la definizione delle funzioni fondamentali, degli organi e del sistema elettorale delle Città metropolitane.

L'ambito di applicazione della disciplina transitoria, di cui all'art 23 della legge n. 42, non si estende a tutti i territori interessati dalla normativa vigente dettata dal Testo Unico degli enti locali, ma solamente alle aree di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari e Napoli. Inoltre a queste ultime si aggiunge Reggio Calabria, che non è prevista dalla disciplina vigente, e risulta esclusa Roma, che, invece, insieme alle otto città sopra indicate è compresa fra le aree in cui è possibile costituire le Città metropolitane, ai sensi dell'art. 21 del D.Lgs. n. 267 del 2000.³⁸

I motivi di tale esclusione devono essere individuati nella previsione, dettata dall'art. 24 della legge delega sul federalismo fiscale, di una specifica disciplina transitoria dedicata a Roma capitale, anch'essa destinata a produrre i suoi effetti "fino all'attuazione della disciplina delle Città metropolitane", ovvero fino all'adozione di un'apposita legge organica.

La disciplina transitoria dettata dall'art. 23 riguarda poi solo le aree metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, mentre non sono contemplate nell'ambito applicativo di tale norma le aree metropolitane delle Regioni a statuto speciale, vale a dire Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

Alla legge sul federalismo fiscale, fanno seguito il D.lgs n. 85/2010 che attribuisce a tutti gli enti territoriali, comprese le città metropolitane, un proprio patrimonio, secondo i principi di sussidiarietà, adeguatezza e territorialità e il D.lgs n. 216/2010³⁹ il quale stabilisce che i fabbisogni standard delle Città metropolitane, una volta costituite, sono determinati, relativamente alle funzioni fondamentali per esse individuate.

In questo quadro si inserisce il disegno di legge n. 3118 del 30 giugno 2010, approvato dalla Camera, ma non ancora dal Senato, per la realizzazione della cosiddetta "carta

³⁸ In sostanza, vengono confermate Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Roma; introdotta Reggio Calabria; eliminate Trieste, Palermo, Catania, Messina e Cagliari.

³⁹ Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province.

delle autonomie”, il quale agli artt. 3 e 4 definisce rispettivamente le funzioni di Province e di Città metropolitane, attribuendo a queste ultime tutte le funzioni delle Province; l’organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; l’azione sussidiaria e il coordinamento tecnico-amministrativo dei Comuni; la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la mobilità e la viabilità metropolitane; la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici; la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

2.2.5 La *spending review*

Emerge da questa breve ricostruzione, come lo Stato abbia a più riprese tentato di affrontare compiutamente la questione delle Città metropolitane, prima nel 1990, poi ancora nel 2000, cercando di correggere il tiro, fino ad approdare alla legge di riforma costituzionale, attraverso la quale è stata sancita definitivamente la volontà di riconoscere questo nuovo ente territoriale. Le leggi successive sul federalismo fiscale, trattano il tema come se la Città metropolitana esistesse già o come se la sua costituzione fosse imminente. E' evidente tuttavia che alla volontà dello Stato si è opposta, negli anni, la tenace resistenza degli enti locali, che a tutti i livelli più o meno palesemente hanno fatto sì che non si giungesse alla costituzione delle Città metropolitane.

A dare una scossa alla situazione di stallo istituzionale che si era venuta configurando negli anni, è stata la Legge n. 135/2012 che ha ridisciplinato le modalità di istituzione delle Città metropolitane.

“Le Province di Roma, Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono soppresse, con contestuale istituzione delle relative Città metropolitane, il 1° gennaio 2014. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della Provincia contestualmente soppressa, fermo restando il potere dei Comuni interessati di deliberare, con atto del consiglio, l’adesione alla Città metropolitana o, in alternativa, a una Provincia limitrofa.” (art. 18)

Si dovrà provvedere quindi alla istituzione della Conferenza Metropolitana, quale organo provvisorio delle Province sopprimende composto da tutti i sindaci del territorio della Provincia destinata a trasformarsi in Città metropolitana e dal Presidente della Provincia che ha il compito di elaborare lo Statuto “provvisorio” della Città metropolitana. La Conferenza Metropolitana cessa di esistere alla data di approvazione dello Statuto provvisorio o, in mancanza, il 1° novembre 2013.

La Città Metropolitana sarà governata da un Sindaco, che può coincidere con il Sindaco

del Comune capoluogo oppure essere eletto a suffragio universale diretto o con le modalità per l'elezione del Presidente della Provincia, e da un Consiglio metropolitano, composto da 16 o 12 o 10 consiglieri⁴⁰. Non è quindi prevista la Giunta.

In particolare, lo Statuto della Città metropolitana secondo l'art. 18:

- a) regola l'organizzazione interna e le modalità di funzionamento degli organi e di assunzione delle decisioni;
- b) regola le forme di indirizzo e di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- c) disciplina i rapporti fra i Comuni facenti parte della Città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la Città metropolitana può conferire ai Comuni ricompresi nel suo territorio o alle loro forme associative, anche di forma differenziata per determinate aree territoriali, proprie funzioni, con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento;
- d) prevede le modalità con le quali i Comuni facenti parte della Città metropolitana e le loro forme associative possono conferire proprie funzioni alla medesima con il contestuale trasferimento delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per il loro svolgimento;
- e) può regolare le modalità in base alle quali i Comuni non ricompresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la Città metropolitana;
- f) fissa le modalità di elezione del sindaco metropolitano.

La legge prevede quindi che sia lo statuto a decidere, al di là di quanto è previsto per i Comuni e le Province attuali, su questioni fondamentali come la suddivisione delle competenze tra la città metropolitana e i comuni, la loro articolazione interna in Comuni e il sistema elettorale.

Le funzioni assegnate dalla legge alla Città metropolitana sono, oltre alle funzioni fondamentali delle Province:

- pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali;
- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, nonché

⁴⁰ 16 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3.000.000 di abitanti; 12 consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3.000.000 di abitanti; 10 consiglieri nelle altre città metropolitane.

organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;

- mobilità e viabilità;
- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale.

A quelle sopra elencate, si aggiungono quindi le funzioni fondamentali che l'art. 117 della Costituzione riconosce alle Province quali enti di area vasta, ossia:

“a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;

b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;

c) programmazione della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado”.

Si sottolinea infine che, poichè gli articoli 22 e 23 del TUEL e gli articoli 23 e 24 della legge n.42/2009 sono stati esplicitamente abrogati, quella dettata dall'articolo 18 del decreto costituisce l'unica procedura attualmente percorribile per l'istituzione delle Città metropolitane.

Il decreto ha quindi introdotto una nuova disciplina che, a differenza di quelle approvate in precedenza, fissa una data certa di avvio delle città metropolitane, stabilendo inoltre che il perimetro della Città metropolitana coincide con il territorio della Provincia.

In relazione alla mancata conversione in legge del Decreto legge n. 188/2012, che completava il disegno avviato, è intervenuta sulla materia la legge di stabilità per il 2013. Con l'approvazione della legge n. 228 del 2012⁴¹, il Parlamento ha sospeso, fino al 31 dicembre 2013, l'applicazione dell'articolo 18 del decreto *pending review*. Inoltre, la legge di stabilità ha stabilito che tutte le Province per le quali dal 15 novembre 2012 al 31 dicembre 2013 occorrerebbe rinnovare gli organi saranno commissariate fino al 31 dicembre 2013⁴².

Di conseguenza, non sarà possibile, a differenza di quanto previsto in precedenza, il decollo anticipato di una Città metropolitana⁴³. Inoltre lo statuto provvisorio della Città

41 Legge di stabilità per il 2013

42Ad oggi, 9 Province sono state commissariate

43L'articolo 18 del decreto “pending review” dispone l'istituzione delle città metropolitane in sostituzione della rispettiva provincia, a decorrere dal 1° gennaio 2014 oppure in data antecedente al momento della

metropolitana non potrà essere approvato prima della istituzione della Città metropolitana. Infatti, la conferenza metropolitana, istituita per legge in ogni Provincia destinata a “trasformarsi” in Città metropolitana e avente lo scopo di predisporre, eventualmente, lo statuto, non può operare durante tutto il periodo di sospensione, ossia fino al 31 dicembre 2013.

Continuano poi a mancare alcuni profili relativi alla disciplina delle elezioni degli organi delle Città metropolitane. In particolare, manca la disciplina delle modalità di elezione del consiglio metropolitano nell’ipotesi in cui il sindaco metropolitano si identifichi con il sindaco del comune capoluogo.

Un altro profilo della legge di stabilità che, seppur indirettamente, riguarda le Città metropolitane, attiene alle loro funzioni o, meglio, alle funzioni delle Province. Infatti, la legge attribuisce a queste ultime, in attesa del riordino e in via transitoria, le funzioni fondamentali che, invece, in base al testo “spending”, sarebbero loro spettate solo in esito al riordino. Paradossalmente, sembra decollare un aspetto della riforma, attinente alla allocazione delle funzioni, di grande rilevanza ma in modo assolutamente avulso dal sistema che si andava delineando.

La legge di *spending review* affronta il tema della Città metropolitana nell'ambito di un complessivo disegno finalizzato alla riduzione della spesa pubblica derivante dal riordino delle Province. In tal senso, non si può fare a meno di descrivere i contenuti della legge che, partendo dall'osservare l'aumento costante del numero di Province dall'unità d'Italia ad oggi che ha generato aree ed enti intermedi molto disomogenei tra loro dal punto di vista della popolazione e della superficie territoriale, mira alla “revisione dell'amministrazione pubblica allo scopo di migliorare l'efficienza amministrativa”. (Patroni Griffi, 2012)

Le nuove Province dovranno possedere i requisiti minimi demografici e territoriali fissati dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 luglio 2012, ossia una estensione territoriale non inferiore a 2.500 Km² ed una popolazione residente non inferiore a 350.000 abitanti. Fanno eccezione: le Province in cui sono ubicati capoluoghi di Regione⁴⁴ le Province confinanti soltanto con Province di altre Regioni e con le Province destinate a trasformarsi in Città metropolitane⁴⁵ e le Province autonome di Trento e di eventuale cessazione anticipata della provincia.

44 Province di Perugia, Ancona, L'Aquila, Campobasso, Potenza, Catanzaro

45 Provincia di La Spezia

Bolzano.

I Comuni possono attivare iniziative volte al loro spostamento da una circoscrizione provinciale ad un'altra, ma non si consente alla Provincia di raggiungere i requisiti minimi richiesti con l'aggregazione di altri Comuni, in quanto i requisiti devono essere posseduti dalla Provincia alla data del 20 luglio 2012.

Il riordino inoltre non può comportare l'accorpamento di una Provincia con una o più Province destinate a diventare Città metropolitane. Nel caso in cui il riordino interessi contestualmente più Province, il Comune capoluogo è il Comune già capoluogo di Provincia con maggior popolazione residente, salvo diverso accordo tra Comuni già capoluogo di ciascuna Provincia oggetto di riordino.

Le funzioni delle Province quali enti di area vasta sono: pianificazione territoriale provinciale di coordinamento nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza; pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale nonché costruzione, classificazione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente; programmazione provinciale della rete scolastica e gestione dell'edilizia scolastica relativa alle scuole secondarie di secondo grado.

A conferma del decreto "Salva-Italia", gli organi di governo della Provincia sono esclusivamente il Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia.

Dal punto di vista operativo, alla Regione è affidato il compito di trasmettere al governo una proposta di riordino delle province ubicate nel proprio territorio.

Cosa si può trarre dall'assetto della legge di *spending review*?

Soffermandoci sugli obiettivi e sulle criticità della legge di riordino, emerge innanzi tutto che il sistema attuale dei tre livelli territoriali (Regione, Provincia, Comune) resta inalterato, ma con due significative novità. La prima riguarda il fatto che la Provincia assume una configurazione molto diversa da quella attuale, per dimensioni, per funzioni, per sistema elettorale e quindi per natura. L'ente intermedio viene infatti a configurarsi come un soggetto eminentemente "amministrativo", cioè non tanto espressione democratica di una collettività territoriale bensì come soggetto deputato principalmente all'erogazione di funzioni o servizi di un dato tipo. Se da un lato, infatti, ne viene ampiamente potenziato il capitale sociale e territoriale, prevedendo una dimensione minima fondata su parametri di popolazione e territorio che comporta la creazione di

ampi territori di area vasta, dall'altro se ne indebolisce il potere politico-programmatorio, alleggerendone gli organi di governo, in particolare eliminando le giunte.

Sul piano generale si ritiene che una riforma dovrà riguardare, oltre che gli uffici periferici dello Stato, tutti i livelli di governo: le Regioni (troppe e paurosamente sbilanciate rispetto al disegno del Costituente su funzioni amministrative e operative); le Province e i Comuni (ai quali pure dovrà essere posta una soglia minima e dei quali andrà favorita in maniera decisa la fusione, non essendo più sostenibile, per costi e funzionalità, un sistema in cui oltre la metà dei Comuni sia al di sotto di cinquemila abitanti).

“Quello che però credo vada assolutamente ripreso è il cammino delle Città metropolitane. Si tratta di una grande opportunità per il Paese, come dimostra la protesta che il loro blocco ha ingenerato in molti settori sociali, a cominciare dalle associazioni imprenditoriali interessate. E' una sfida importante per il Paese perché riguarda il modo di organizzare sul territorio la produzione della ricchezza e l'erogazione dei servizi ai cittadini. Forse si potranno eliminare dal novero delle città metropolitane alcune di quelle contenute nell'elenco di 1990 ripreso dalla legge di spending. Ritengo che, in alcuni casi, debbano invece assicurarsi confini più ampi di quelli propri della Provincia di pertinenza della città (mi riferisco ai casi di Firenze, almeno rispetto a Prato, e di Milano rispetto a Monza⁴⁶).

Sicuramente, con più tempo a disposizione, potranno da subito ridefinirsi i confini delle sopprimende Province e quindi della Città metropolitana, favorendo entrata e uscita di Comuni, in modo che la Città metropolitana possa corrispondere al meglio a un'area socio-economica metropolitana. [...] Il successo della città metropolitana dipenderà, essenzialmente, dalla sua affermazione non “solo” quale entità territoriale, ma quale nuova soluzione organizzativa, non meramente riproduttiva di quella delle Province; la sua istituzione dovrà consentire il passaggio dal coordinamento di più azioni amministrative ad una sola azione amministrativa espressione dell'integrazione di tutte le realtà del territorio interessato.”(Patroni Griffi, 2012)

Dunque, grazie alle ultime leggi intervenute, la questione del governo metropolitano, da

46 Milano è il caso più emblematico della mancata formazione di uno spazio e di una *governance* metropolitana, perchè il capoluogo lombardo è il centro della più ampia e fitta rete di relazioni economiche e sociali del paese. Se il governo metropolitano dovesse risultare alternativo alla provincia, come sarebbe logico e auspicabile, proprio nel milanese molti giochi sono già stati fatti alla rovescia, cioè nella direzione della frammentazione invece che dell'accorpamento dei governi locali: la Provincia di Milano è stata infatti privata del lodigiano e della attuale Provincia di Monza-Brianza.

tempo contrastata e da molti considerata un irrimediabile fallimento, sembra essere arrivata finalmente ad un punto di svolta. Pur riconoscendo la necessità ormai inderogabile di porre rimedio ad assetti territoriali anacronistici e antieconomici consolidatisi negli ultimi anni a livello intermedio, si ritiene che i parametri individuati per le Province e la scelta di far coincidere la Città metropolitana con il territorio provinciale rappresentino, dal punto di vista socio-economico e territoriale, un sistema un pò grezzo e semplificato di agire, in cui gli aspetti amministrativi e ordinamentali prevalgono rispetto a quelli certamente più complessi relativi alle realtà e alle dinamiche dei territori. Si tratta di una grave contraddizione, nata indubbiamente dal fatto che le leggi in questione⁴⁷ nascono con l'obiettivo primario della riduzione della spesa pubblica, nel caso specifico, derivante dall'accorpamento di due o più Province e dell'eliminazione dei loro organi esecutivi, le Giunte Provinciali, in vista di una definitiva, ma improbabile soppressione delle stesse, ormai etichettate come "enti inutili" e diventate il capro espiatorio delle inefficienze e degli sprechi della impalcatura istituzionale italiana a tutti i livelli di governo.

E' necessario rilevare che, mentre dal punto di vista delle finanze pubbliche l'intervento legislativo non risulterà risolutivo in quanto la spesa imputabile alle Province non è di certo paragonabile a quelle delle Regioni e di alcuni Comuni⁴⁸, dal punto di vista degli impatti territoriali, seppur non preso in considerazione dal legislatore, tali operazioni assumono un significato importante, non da ultimo perchè da esse discenderà un nuovo sistema di strumenti di governo del territorio che le Regioni saranno chiamate a configurare.

In definitiva, si ritiene che l'istituzione delle Città metropolitane avrebbe dovuto essere accompagnata e supportata da un dibattito più ampio sul ruolo e sulle funzioni che ad esse si sarebbe dovuto affidare, mettendo in discussione innanzi tutto i contenuti delle normative precedenti, che, si ricorda sono rimaste inattuato perchè osteggiate da Regioni, Province e Comuni, e che nella norma vigente sono state invece confermate nei loro aspetti fondamentali, innanzitutto in riferimento alle realtà urbane da individuare come Città metropolitane.

Si sarebbe potuto aspirare, vista la portata del tema e le sue conseguenze sul territorio, ad una legge di riforma, più che di riordino, da attuare con legge ordinaria e non

47Decreto salva Italia, Spending review e decreti attuativi e legge di stabilità per il 2013

48 Si vedano a tal proposito i dati ISTAT Censimento 2011

attraverso un decreto legge che, come noto, è lo strumento utilizzato in particolari situazioni di urgenza ed indifferibilità, cogliendo quindi l'occasione per dare una regola all'attuazione di quel modello policentrico su scala nazionale, oggetto implicito di molti piani e programmi nazionali e regionali, e contemporaneamente indirizzare la programmazione regionale verso un modello di sviluppo complessivo, fondato su una più generale riforma e razionalizzazione del sistema istituzionale italiano a tutti i livelli.

2.3 Funzioni e risorse per la Città Metropolitana

Nel quadro legislativo faticosamente ricomposto, è innegabile che il decreto legge sulla *spending review* costituisca uno snodo rilevante nel processo di riforma. Dopo aver sottolineato gli elementi meno qualificanti della legge in vigore, ossia l'assenza di un necessario quadro generale di riferimento e la forte caratterizzazione verso il tema della "riduzione della spesa", va comunque messo in evidenza un dato importante. Oltre a riconoscere a questa legge il merito di aver riportato alla luce il tema delle Città metropolitane, attraverso una previsione certa di percorso per la loro istituzione, arrivando a delinearne le funzioni, se ne colgono alcuni aspetti potenzialmente riformatori. Il termine "potenzialmente" è d'obbligo, in quanto la forza delle future Città metropolitane dipenderà dalla volontà politica di provvedere ad un riassetto dell'intero sistema istituzionale che coinvolga in primo luogo lo Stato e le Regioni interessate e, in secondo luogo le Province ed i Comuni.

L'articolo 18 del decreto legge sulla *spending review* si conclude infatti con una norma programmatica molto significativa. Lo Stato e le Regioni, ciascuno per le proprie competenze, attribuiscono ulteriori funzioni alle Città metropolitane in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Un altro aspetto da evidenziare è la possibilità che vengano attribuite funzioni da parte dello Stato in forma differenziata da una Città metropolitana ad un'altra. Ed in questo modo l'istituzione del nuovo ente di governo si collega all'avvio di politiche urbane nazionali e alla definizione di un'Agenda urbana italiana, a partire dalle città di maggiori dimensioni, ma non rivolte in modo esclusivo ad esse, secondo gli indirizzi dell'Unione Europea per il prossimo ciclo di programmazione dei fondi strutturali 2014-2020.

Il testo del decreto legge prevede inoltre che lo statuto metropolitano disciplini i rapporti fra i Comuni facenti parte della Città metropolitana e le modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane, prevedendo le modalità con le quali la Città metropolitana può delegare poteri e funzioni ai Comuni, in forma singola o associata, ricompresi nel proprio territorio e può prevedere le modalità con le quali i Comuni facenti parte della Città metropolitana possono delegare compiti e funzioni alla medesima.

2.3.1 Quali funzioni per quali politiche

Una novità introdotta dalla attuale normativa risiede quindi nella possibilità da parte dei Comuni di conferire alla Città metropolitana proprie funzioni, mentre per le Province non

esiste una analoga possibilità. Corrispondentemente è previsto che lo statuto possa prevedere conferimenti di funzioni metropolitane ai Comuni, e anche questa possibilità non è contemplata nell'ordinamento attuale delle Province.

Dal complesso di questo quadro legislativo emerge quindi che, seppur con diversi limiti e semplificazioni, l'istituzione delle Città metropolitane può rappresentare un'occasione importantissima per rompere finalmente l'uniformità amministrativa del nostro ordinamento, allineando la situazione italiana alle principali realtà europee e internazionali. E a tal fine saranno fondamentali le funzioni che verranno attribuite alla Città metropolitana dalle Regioni.

Focalizzando l'attenzione sul contesto normativo e pianificatorio emiliano-romagnolo, ma in un'ottica di generalizzazione del discorso anche nei confronti delle altre realtà metropolitane italiane, si è qui voluto ipotizzare una possibile suddivisione di funzioni tra i diversi livelli di governo, operata sulla base dei dispositivi normativi e regolamentari nel panorama degli enti locali, proponendo quindi un possibile scenario di revisione del quadro di distribuzione attuale delle funzioni.

Il governo del territorio rientra tra le funzioni previste in via esclusiva alla Città metropolitana dall'art. 18 del decreto legge n. 95 del 2012, modificato dalla relativa legge di conversione, con la formulazione "pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali". Trattandosi di una funzione ad alto contenuto ordinatorio, appare evidente la necessità che questa declinazione metropolitana passi per la riscrittura di un quadro normativo adeguato a livello regionale, poiché tra gli strumenti di pianificazione in uso nel quadro delle diverse leggi regionali non vi è alcun riferimento alla dimensione metropolitana.

Altro tema da sviluppare riguarda inoltre la necessità di introdurre criteri regionali di pianificazione territoriale interprovinciale per le zone funzionalmente ricadenti nel sistema metropolitano non incluse entro il confine amministrativo della Città metropolitana.

Di conseguenza, la competenza della pianificazione territoriale passa dalla Provincia alla Città metropolitana. Quest'ultima dovrebbe esercitare in fase transitoria il medesimo ruolo di coordinamento tra gli strumenti urbanistici vigenti attualmente svolto dal Piano territoriale di coordinamento provinciale, mentre a regime dovrebbe assumere compiutamente i contenuti della pianificazione strategica di area vasta.

Oltre al governo del territorio, una fondamentale funzione da attribuire alla Città metropolitana è la mobilità. Rispetto a questo tema, è evidente che la legislazione

regionale dovrà delineare i contorni delle nuove attribuzioni conformandosi a quanto previsto. Quasi tutte le Città metropolitane italiane sono un poli logistici di valenza nazionale ed internazionale, ed hanno bisogno per questo di un forte governo unitario del sistema dei trasporti, come avviene in tutte le aree metropolitane europee. Ciò deve valere sia per il trasporto pubblico locale, su gomma e su ferro, che per il trasporto aeroportuale, oggi interamente in capo all'Ente Nazionale Aviazione Civile (ENAC). Nel campo dei trasporti andrebbe quindi ripensata la partecipazione della Regione all'azienda del trasporto pubblico e alla società di gestione dell'aeroporto alla luce dell'istituzione della Città metropolitana. La Regione ha funzioni legislative e di pianificazione, nell'ambito delle quali sta giustamente promuovendo l'unificazione delle società di gestione del trasporto pubblico locale su bacini più ampi. Ciò non comporta necessariamente la partecipazione alla proprietà delle aziende o delle società, che sarebbe forse opportuno passasse alla Città metropolitana, insieme a quella dei Comuni che ne fanno parte.

Oltre a valutazioni di tipo tecnico, è bene evidenziare come la definizione su scala metropolitana delle politiche connesse alla mobilità e ai trasporti, nel momento di avvio della nuova realtà istituzionale, assume un ruolo cruciale per il consolidamento del ruolo metropolitano delle maggiori città italiane.

Nel campo della pianificazione dei trasporti e della mobilità la Città metropolitana dovrà avere un ruolo fondamentale che potrà derivare, anche in questo caso, solo dalla modifica della legislazione regionale. Con il trasferimento delle competenze provinciali, la Città metropolitana acquisisce l'intero "pacchetto" di servizi", che esercita in fase transitoria come coordinamento tra gli strumenti vigenti a livello comunale. La Città metropolitana dovrebbe poi assumere l'esclusività della programmazione dell'intera rete ferroviaria metropolitana sul territorio di competenza, e in via concorrente insieme con la Regione per quanto riguarda le infrastrutture di rango sovra-metropolitano. Ciò è necessario se si vuole unificare, come da tempo ipotizzato, la programmazione congiunta del servizio di trasporto pubblico su gomma e su ferro alla scala metropolitana. La pianificazione di provenienza provinciale assumerà quindi rango metropolitano, individuando strumenti idonei come un Piano Metropolitano della Mobilità che, in un orizzonte temporale medio-lungo, contempli sia ipotesi di investimento in infrastrutture che le innovazioni gestionali da attuare nel medio periodo su scala urbana, sovracomunale e metropolitana.

Per quanto attiene la programmazione e della gestione dei servizi, la Città metropolitana

acquisirà le attuali competenze provinciali. Nella fase transitoria essa eserciterà il coordinamento degli strumenti vigenti al livello comunale, mentre a regime dovrebbe assumere in via esclusiva la programmazione e la gestione dell'intera rete ferroviaria metropolitana sul territorio di sua competenza, oggi in capo alla Regione, con forme di collaborazione con essa che andranno definite per quanto riguarda le infrastrutture di rango sovra-metropolitano. Ciò è necessario se si vuole unificare, come da tempo ipotizzato, la programmazione e l'affidamento della gestione congiunta del servizio di trasporto pubblico su gomma e su ferro alla scala metropolitana.

La realizzazione degli scenari sopra descritti significherebbe cogliere quelle opportunità alle quali si accennava all'inizio di questo capitolo, in merito alla autorevolezza e quindi alla forza istituzionale che si vorrà conferire alla Città metropolitana. La Regione potrà quindi optare per un'ipotesi "di minima" in cui il nuovo Ente derivi dalle attuali Province depotenziate, oppure per un'ipotesi, che presuppone una certa maturità politico-istituzionale, in cui si proceda alla costruzione di una realtà istituzionale forte, dotata di funzioni strategiche, non solo per l'area metropolitana, ma per l'intero sistema regionale, e di proprie risorse finanziarie.

2.3.2 Possibili fonti di entrata della Città metropolitana

Per dare sostanza a questi ragionamenti, è indispensabile un breve accenno alle possibili forme di finanziamento della Città metropolitana, che dovranno essere collegate e commisurate ai fenomeni in essa presenti, nell'obiettivo di costruire una robusta autonomia finanziaria per il nuovo Ente⁴⁹, nella consapevolezza che l'autonomia finanziaria costituisce una importante garanzia di una credibile Città metropolitana.

Ebbene, con riferimento al tema del finanziamento nel concreto panorama italiano odierno, va ricordato che l'articolo 15 della Legge n. 42 del 2009, dedicato proprio al finanziamento delle Città Metropolitane, precisa che alle Città metropolitane verrà applicata la disciplina stabilita per gli altri enti locali e - prosegue - con la garanzia che dovranno essere eventualmente definanziati gli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso l'attribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa, in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioni.

Le disposizioni della Legge n. 42/09 spianano la strada all'articolo 24 del Decreto Legge

⁴⁹ Atti del convegno "Da Provincia declassata a -città Metropolitana: una nuova opportunità per Milano" CRIET (Centro Ricerca Interuniversitario in Economia del Territorio) 16.07.2012 Vittorio Ferri

n. 68 del 2011⁵⁰, richiamato dall'ultimo Decreto Legge n. 65/2012 secondo il quale il nuovo ente disporrà di numerosi cespiti di entrata e non solo di quelli che coprono le funzioni fondamentali della Città metropolitana, ma anche la pianificazione territoriale generale e la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale e le altre funzioni delle Città metropolitane.

In particolare, a conferma di quanto già previsto in sede di definizione del federalismo fiscale metropolitano, a ciascuna Città metropolitana spettano:

1) il patrimonio e le risorse umane e strumentali della Provincia soppressa, a cui ciascuna Città metropolitana succede a titolo universale in tutti i rapporti attivi e passivi.

2) Il sistema finanziario della Provincia soppressa sotto il profilo della perequazione, le risorse finanziarie di cui al fondo perequativo per il finanziamento delle funzioni svolte da Province e dalle Città metropolitane⁵¹ Il Fondo perequativo per le Province e per le Città metropolitane è alimentato dalla quota del gettito della compartecipazione provinciale all'IRPEF non devoluto alle Province e alle Città metropolitane competenti per territorio. Tale fondo è articolato in due componenti, la prima delle quali riguarda le funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane, la seconda le funzioni non fondamentali. La legge stabilisce inoltre che siano istituiti nel bilancio delle Regioni a statuto ordinario due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città metropolitane, alimentati dal fondo perequativo dello Stato.

3) ulteriori fonti di entrata generale da attribuirsi con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e da armonizzarsi con il sistema perequativo e con il fondo di riequilibrio. In particolare, sono attribuite alle Città metropolitane, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, le seguenti fonti di entrata: una compartecipazione al gettito dell'IRPEF prodotto sul territorio della Città metropolitana; una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale; l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; l'eventuale imposta di scopo provinciale.

Queste fonti di entrata finanziano le funzioni fondamentali della Città metropolitana, ossia la pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali; la strutturazione di

50 *Decreto Legislativo 6 maggio 2011 n.68 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Art. 24 "Sistema finanziario delle città metropolitane".*

51 art.23 del decreto legislativo 6 maggio 2011 n.68

sistemi di coordinati di gestione dei servizi pubblici; la promozione ed il coordinamento dello sviluppo economico e sociale; le altre funzioni delle Città metropolitane.

La legge attribuisce inoltre alla Città metropolitana la facoltà di istituire un'addizionale sui diritti di imbarco portuali ed aeroportuali; un'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili. Inoltre è prevista l'imposta di scopo delle Città metropolitane, individuata sulla base di particolari scopi istituzionali.

Infine, con la legge di stabilità, ovvero con disegno di legge ad essa collegato, può essere adeguata l'autonomia di entrata delle Città metropolitane, in misura corrispondente alla complessità delle funzioni attribuite, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. In caso di trasferimento di funzioni da altri enti territoriali è conferita alle Città metropolitane, in attuazione dell'articolo 15 della citata Legge n. 42 del 2009, una corrispondente maggiore autonomia di entrata con conseguente definanziamento degli enti territoriali le cui funzioni sono state trasferite.

Dal punto di vista legislativo, dunque, alla Città metropolitana sarà attribuita una specifica autonomia finanziaria, che tiene conto, attraverso un'imposta di scopo, anche delle problematiche complesse che si manifestano in misura più rilevante nelle Città metropolitane piuttosto che in altre realtà del Paese.

Come noto, uno dei principali fenomeni che caratterizza la Città metropolitana è la presenza di popolazioni non residenti (alloggiate, giornalieri e di contatto), i cosiddetti *city users* che, pur frequentando la città per motivi più svariati, non vi risiedono. Tali dinamiche determinano effetti rilevanti sui bilanci dei Comuni e sulla pianificazione dei servizi e delle infrastrutture di trasporto pubblico.

“La presenza di popolazioni non residenti, le quali utilizzano i servizi offerti da diversi governi (e in particolare dal Comune centrale rispetto ai Comuni periferici), determina effetti differenziati sulla finanza locale e un probabile trasferimento dei costi sulla popolazione residente” (Bruzzo e Ferri, 2006).

Da questo punto di vista, ricordando che alla Città Metropolitana la legge attribuisce la funzione di “organizzazione dei servizi pubblici”⁵², un aspetto importante nell'organizzazione finanziaria, riguarderà la complessità dei fenomeni connessi con il pendolarismo, ed in particolare: la regolazione delle tariffe e dei servizi pubblici a rete (unificazione o differenziazione all'interno della Città metropolitana?) e l'applicazione dell'addizionale IRPEF tra comuni di residenza e quelli sede di lavoro.

52 Legge spending review

Un'indagine del Ministero dello sviluppo economico⁵³ ha calcolato il costo dei principali servizi nelle 10 Città Metropolitane italiane e l'ammontare delle imposte locali per una famiglia standard. Il costo di cittadinanza al netto delle imposte locali comprende: rette asili nido (per un decimo delle famiglie), tariffa TARSU per un'abitazione di 80 mq, le spese sanitarie, il trasporto pubblico, i servizi idrici (distribuzione, depurazione e fognatura), la spesa energetica per gas ed energia elettrica.

| | Costo di cittadinanza al netto delle imposte locali | Addizionale irpef comunale e regionale | Totale costo di cittadinanza | Incidenza dell'addizionale irpef sul costo di cittadinanza |
|----------------|---|--|------------------------------|--|
| TORINO | 3.037 | 484 | 3.721 | 10,38% |
| MILANO | 2.754 | 411 | 3.165 | 12,98% |
| GENOVA | 3.105 | 736 | 3.864 | 19,56% |
| VENEZIA | 2.770 | 504 | 3.274 | 15,39% |
| BOLOGNA | 2.896 | 756 | 3.652 | 20,70% |
| FIRENZE | 3.122 | 432 | 3.554 | 12,15% |
| ROMA | 2.949 | 684 | 3.633 | 18,82% |
| NAPOLI | 2.908 | 984 | 3.592 | 19,04% |
| BARI | 2.782 | 684 | 3.466 | 19,73% |
| MEDIA | 2.925 | 622 | 3.547 | 17,50% |

Tabella: Incidenza dell'addizionale IRPEF comunale e regionale sul costo totale di cittadinanza anno 2009 (Valori in euro) Elaborazione su dati del Ministero dello sviluppo economico.

“In sostanza, le aree urbane e metropolitane sono il luogo privilegiato di scambio e di circolazione di beni e servizi, prodotti, informazioni, capitali e popolazioni. In esse i confini comunali non costituiscono frontiere, ma semplici delimitazioni amministrative, permeabili agli scambi e alle migrazioni. Per contro, i poteri di regolazione e di bilancio di cui dispongono i governi locali, producono delle discontinuità territoriali (ad esempio in termini di regolazione dell'uso del suolo), di pressione fiscale e di servizi offerti, suscettibili di condizionare le scelte di localizzazione degli abitanti e delle attività economiche. [...] In altre parole, poiché le politiche locali sono essenzialmente rivolte ai residenti, non si tiene conto, o lo si fa in maniera insufficiente, dei bisogni delle popolazioni non residenti, la cui presenza determina un incremento della domanda di servizi. Infatti, la popolazione non residente incide sulla capacità di spesa dei governi locali, ma non è adeguatamente considerata nella determinazione dei trasferimenti finanziari da altri livelli di governo, i quali sono normalmente definiti sulla base della popolazione residente anagrafica e non su quella effettivamente presente.” (Ferri, 2009)

⁵³Ministero dello Sviluppo Economico (2009), *Rapporto sul costo di cittadinanza. La spesa per le imposte ed i servizi locali nelle città metropolitane*, Roma

La mobilità delle persone dà luogo a un problema che gli economisti chiamano di esternalità, di equità e di efficienza. In ognuna di queste aree amministrative vi sono delle persone che si dicono appartenenti alla cosiddetta popolazione non residente, cioè persone che non votano e non contribuiscono alle spese in quel particolare contesto; non residenti e non votanti.

Il problema che si pone, allora, è duplice. Da un lato, si viene a creare un pò d'inefficienza, poiché la domanda di servizi non è espressa unicamente dalla popolazione residente, ma anche da tutta la gente che si reca in città per lavorare, che però non vota per il Consiglio comunale e quindi non può far sentire la propria voce per la fornitura di servizi pubblici. Il livello di fornitura dei servizi dunque rimarrà costantemente inferiore rispetto al livello efficiente, causando anche una tendenza alla congestione. Dall'altra parte, si viene a generare anche una condizione di iniquità a carico della popolazione residente che è l'unica a contribuire al finanziamento della fornitura di servizi, che vanno a favore di tutti (residenti e non). Se il governo locale vuole infatti evitare questa congestione, evidentemente deve aumentare l'offerta di servizi, ma a spese dei cittadini votanti e contribuenti, soprattutto. "Da una parte quindi la possibilità di congestione, dall'altra quella di imposizione di oneri per i residenti per la fornitura di quegli stessi servizi che dovrebbero servire a evitare la congestione. Questo è il dilemma delle aree metropolitane di adesso."

La Città metropolitana, come soluzione del problema, sembrerebbe la via maestra, giacché in un'area metropolitana tutti gli abitanti dei Comuni interconnessi tra loro sono residenti e contribuenti. Naturalmente occorre che vi sia una corrispondenza fra l'area metropolitana della Città metropolitana e quelle da cui originano queste popolazioni non residenti.

Alcuni studi di economia urbana hanno inoltre ipotizzato possibili forme di finanziamento delle Città metropolitane individuando nella tassazione sullo sviluppo immobiliare l'elemento principale di entrata. Ferri propone di istituire, in tutti i Comuni che fanno parte della Città metropolitana, una sovra imposta di scopo all'ICI-IMU principale, a beneficio della Città metropolitana collegata al programma degli investimenti ordinari della Città metropolitana stessa.

Si ipotizza poi di creare una forma di compartecipazione a carattere perequativo al gettito degli oneri di urbanizzazione a carico dei Comuni che presentano una crescita del gettito superiore alla media di quelli che compongono la Città metropolitana, che può

essere collegata ad investimenti ordinari e straordinari compiuti dalle Città metropolitane.

Appare inoltre necessario applicare una qualche forma di tassazione alle grandi strutture di vendita che sono in gran parte concentrate nelle Città metropolitane e generano esternalità negative, in termini di congestione delle infrastrutture e di consumo di suolo; esternalità non catturate dagli oneri di urbanizzazione e quasi mai limitate al territorio comunale nel quale la struttura si colloca.

Potrebbe essere ad esempio estesa a tutte le Città metropolitane la norma relativa a “Roma Capitale”⁵⁴ che ha introdotto un “contributo straordinario nella misura massima del 60% del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale. Il contributo deve essere destinato alla realizzazione di opere pubbliche nell'ambito di intervento cui accede”.

Si potrebbe infine ipotizzare l'introduzione di una imposta di scopo destinata alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di grandi opere infrastrutturali in occasione di grandi eventi.

Sempre nella capitale, nel 2011, è stata istituita una addizionale commissariale sui diritti di imbarco dei passeggeri degli aeromobili pari a 1 euro. “Poiché gli aeroporti di maggiori dimensioni e volumi di traffico sono localizzati nelle Città Metropolitane, nel 2009 il 76,4% del totale nazionale dei passeggeri in partenza, l'addizionale passeggeri può essere uno strumento per finanziare l'investimento in infrastrutture della Città Metropolitana.” (Ferri, 2012)

Un ulteriore strumento può essere rappresentato dalla tassa di soggiorno, con particolare riferimento al turismo d'affari e congressuale, rispetto al quale è desiderabile un raccordo di tariffe, agevolazioni, esenzioni a livello di Città Metropolitana e l'utilizzo di una quota del gettito per la promozione del turismo dell'area metropolitana anziché dei singoli Comuni.

Si tratta quindi di costruire un meccanismo di perequazione finanziaria e territoriale mediante il quale far confluire gli introiti derivanti dalle imposte applicate, dagli oneri di urbanizzazione e dai contributi di sostenibilità afferenti a particolari trasformazioni territoriali all'interno di un fondo perequativo da utilizzare per finanziare operazioni strategiche per la Città Metropolitana nel suo complesso, come ad esempio la creazione di infrastrutture, il miglioramento del trasporto pubblico su gomma e su ferro, la

54 Legge n. 122/2010

realizzazione di interventi di riequilibrio e rigenerazione urbana, la creazione di edilizia residenziale sociale.

A questo proposito, rispetto alle possibili entrate derivanti dalle trasformazioni territoriali, c'è da fare una importante precisazione.

L'esperienza della crisi in corso insegna che ci troviamo di fronte a un cambiamento strutturale, che esige l'identificazione di nuove fonti di domanda, nuove strategie di offerta e la presa di coscienza effettiva che le condizioni di mercato che si sono manifestate nel periodo del boom recente e della "bolla" immobiliare non sono più ripetibili. Se nuovi ambiti di domanda potenziale devono essere probabilmente incentivati, l'onere di trasformazione e di modernizzazione maggiore ricade sull'offerta, che deve: orientarsi alla qualità costruttiva e localizzativa, all'edilizia sociale, alla sostenibilità ambientale; mirare a livelli equi di profitto.

E' necessario, in altri termini, abbandonare le eccessive aspettative di rendita, vigenti nel passato recente, accettando una improrogabile e irrinunciabile tassazione della rendita fondiaria e immobiliare di trasformazione.

Affrontare queste tematiche comporta certamente un mutamento di paradigma, che implica molti adeguamenti da parte pubblica e da parte privata, e che richiederà tempo per essere portato a normale operatività.

Va quindi costruito a partire dai governi metropolitani un sistema di incentivazione alla rigenerazione urbana e all'edilizia sociale che deve essere un sistema coerente, trasparente, efficace, e soprattutto ben calibrato dal punto di vista economico, a fronte della grande variabilità delle situazioni empiriche.

A tale scopo sarà necessario disincentivare l'uso di nuovo suolo per l'espansione insediativa, anche introducendo un contributo aggiuntivo per il consumo di suolo non urbanizzato, gestito dalla Città metropolitana, il cui ricavato potrebbe costituire un fondo per il supporto, diretto o tramite incentivi, dei processi di rigenerazione urbana o altre operazioni strategiche per la Città metropolitana.

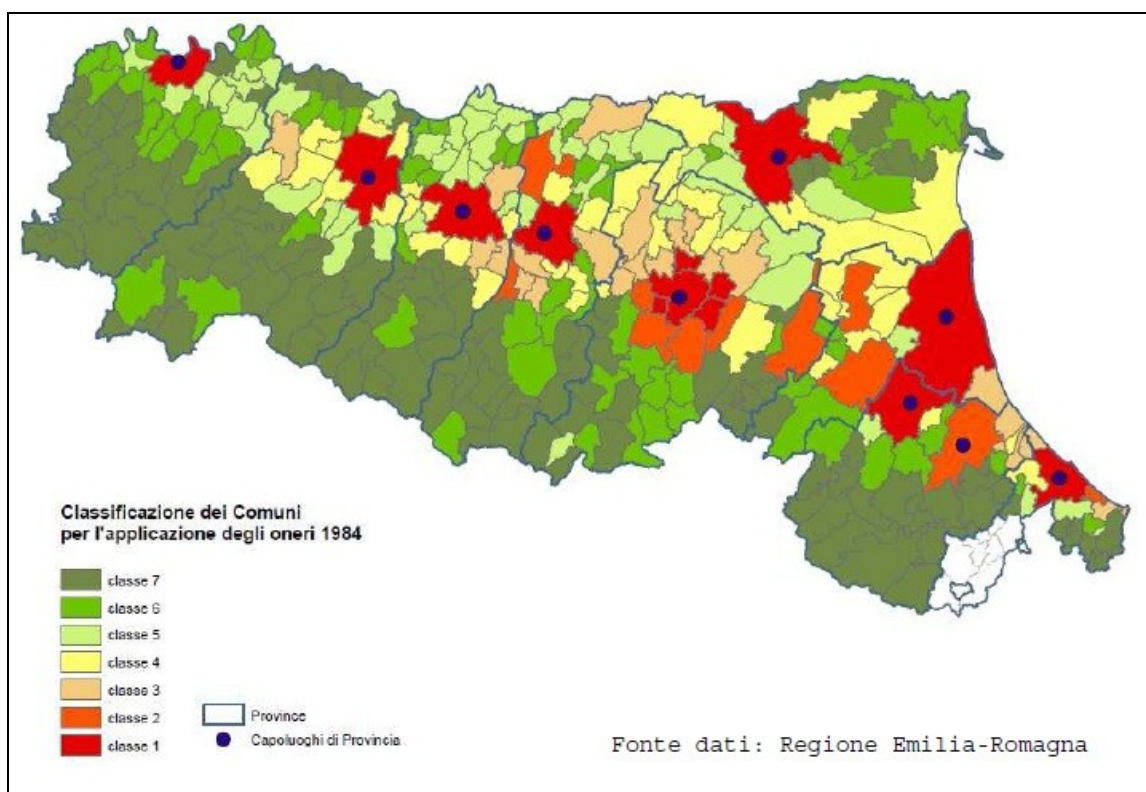
Uno strumento simile è previsto dalla legge n. 12 del 2005 della Regione Lombardia, la quale introduce la possibilità per i Comuni di incrementare il costo di costruzione fino al 5% per gli interventi di nuova costruzione che sottraggono aree agricole nello stato di fatto.

Un'ulteriore fonte di entrata potrebbe essere rappresentata, nel caso ad esempio di

Bologna, dall'aggiornamento della tassazione locale delle trasformazioni (oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione), portandola ad un livello compatibile con la qualità desiderabile della città. Si ricorda al proposito che tali oneri sono fra i più bassi fra le regioni italiane⁵⁵, non certo in linea con le condizioni praticate da paesi e regioni stranieri di simile livello di sviluppo.

La Città metropolitana dovrà inoltre sollecitare la Regione affinché proceda, oltre che all'aggiornamento, ad una distribuzione di tali oneri in modo da non premiare i fenomeni di dispersione insediativa, come avvenuto finora essendo più elevati nella città centrale e nei Comuni limitrofi.

Solo partendo da un livello più elevato di tassazione delle plusvalenze di trasformazione sulle operazioni immobiliari generiche è possibile creare le condizioni di efficacia di incentivi fiscali alle trasformazioni considerate prioritarie.



Oltre alle fonti di entrata "standard", alla Città metropolitana spetterà dunque il compito di coinvolgere nuovi soggetti investitori, all'interno di progetti strategici, anche tramite il ricorso ai fondi di investimento immobiliare, per consentire la costituzione di un patrimonio con mezzi economici sia pubblici che privati, da utilizzare per soddisfare esigenze primarie abitative dei cittadini ovvero al fine di riqualificare il tessuto urbano.

⁵⁵ Classificazione aggiornata al 1984

Interventi di questo tipo potrebbero essere rappresentati da investimenti di lungo periodo che riguardino, non solo l'acquisizione delle aree e la realizzazione delle opere, ma anche la loro gestione per un arco temporale sufficientemente ampio da garantire al privato la sostenibilità economica dell'operazione nel suo insieme (eventuale ricorso alle Società per la Trasformazione Urbana STU).

La Città metropolitana potrà così superare la discrasia tra una giurisdizione politica fatta di unità amministrative disintegrate e la giurisdizione economica di un contesto, al contrario, economicamente abbastanza integrato.

E' interessante notare che la legge di *spending review* prevede che nello Statuto possono anche essere compresi degli accordi tra la Città metropolitana e altri Comuni per certi scopi specifici. Si potrebbe, in questo modo, accompagnare alla costruzione del livello di governo Città metropolitana, come modello istituzionale, anche qualche sovrastruttura di tipo funzionale.

Nulla vieta alla Città metropolitana di federarsi, associarsi, come in un'unione di Comuni, con altri Comuni, laddove sia necessario per certi particolari servizi o progetti strategici. Si avrebbe dunque una geometria variabile che probabilmente dovrebbe poter condurre a una definizione di fatto dell'area metropolitana idonea a evitare le esternalità descritte in precedenza.

Sfruttando le possibilità offerte dalla legge di sottoscrivere accordi tra la Città metropolitana e Comuni non ricompresi si potrebbe quindi realizzare uno schema di tipo funzionale accanto a quello istituzionale, dando di fatto flessibilità alla sua dimensione geografica.

Un disegno a geometria variabile per servizi specifici potrebbe avvicinare di fatto all'ideale l'area di competenza della Città metropolitana. Tali accordi, oltre che per la gestione di servizi, potrebbero essere utilizzati come strumenti per realizzare progetti strategici, ad esempio tra la Città metropolitana e gli altri capoluoghi di Provincia.

In conclusione, si può affermare che gli strumenti finanziari per conferire risorse alle Città metropolitane sono numerosi e di diversa natura, alcuni legati al sistema dei servizi e al riconoscimento di tutti gli utenti come popolazione residente e quindi contribuente, altre più vicine all'applicazione di forme di perequazione territoriale metropolitana, mediante la richiesta di contributi di sostenibilità agli interventi di trasformazione urbanistica. Naturalmente tutto sta alle capacità di chi deve mettere in piedi un sistema

del genere.

In tal senso, un ulteriore aspetto da chiarire riguarda i rapporti tra la Città metropolitana, la Regione e lo Stato. Si potrebbero infatti configurare due possibili alternative. O lo schema gerarchico, come nei modelli federali classici, che vedrebbe la Regione come ente che regola il sistema dei governi locali, quindi anche la Città metropolitana oppure lo schema binario che vede ancora un ruolo forte dello Stato che ha un rapporto bilaterale con la Regione e con gli enti locali.

Qualunque sia la soluzione prescelta, per il successo della Città metropolitana è necessario avere una strategia nazionale di riorganizzazione territoriale e avviare politiche urbane esplicite a livello nazionale.

Ciò che si è voluto sottolineare è che le funzioni particolari ed i processi di sviluppo tipici di una Città metropolitana determinano un “effetto metropoli” anche sulla finanza pubblica; per questo motivo “quella metropolitana deve essere quantitativamente e qualitativamente diversa da quella locale” (Pola, 2006), in quanto il governo delle esternalità da mobilità nelle grandi aree urbane e la fiscalità metropolitana rappresentano elementi cruciali per giustificare l'esistenza dello stesso governo metropolitano.

In sostanza, la finanza metropolitana dovrebbe essere fondata sui seguenti principi: identità tra utente e contribuente, autonomia del processo decisionale e disponibilità di risorse finanziarie autonome.

Poiché le aree metropolitane italiane sono molto diverse tra di loro, caratterizzate da territori e tipologie di popolazioni assai eterogenei, processi di sviluppo e basi economiche ineguali, contesti politici peculiari, relazioni politiche e intergovernative particolari, esse meritano inoltre soluzioni differenziate.

| COMUNI | POP. RESIDENTE | SPOSTAMENTI IN USCITA | INCIDENZA SPOST. IN USCITA | SPOSTAMENTI IN ENTRATA | INCIDENZA SPOST. IN ENTRATA | TOTALE SPOSTAMENTI | INCIDENZA TOTALE |
|----------------|----------------|-----------------------|----------------------------|------------------------|-----------------------------|--------------------|------------------|
| BARI | 316.532 | 12.473 | 3,94% | 73.199 | 23,12% | 85.672 | 27,07% |
| BOLOGNA | 371.217 | 34.854 | 9,38% | 90.220 | 24,30% | 125.074 | 33,69% |
| FIRENZE | 356.118 | 28.250 | 7,94% | 102.319 | 28,73% | 130.605 | 36,57% |
| GENOVA | 610.307 | 9.987 | 1,63% | 40.760 | 5,67% | 50.747 | 8,31% |
| MILANO | 1.256.211 | 87.985 | 7,00% | 436.097 | 36,21% | 524.082 | 41,72% |
| NAPOLI | 1.004.500 | 35.675 | 3,55% | 183.804 | 18,10% | 210.470 | 31,85% |
| ROMA | 2.546.804 | 46.309 | 1,81% | 214.352 | 8,41% | 260.661 | 10,23% |
| TORINO | 865.265 | 68.540 | 7,95% | 178.407 | 20,61% | 247.247 | 28,57% |
| VENEZIA | 271.063 | 17.414 | 6,42% | 62.222 | 22,55% | 79.636 | 29,38% |

“La complessità dell’area metropolitana non si riduce per decreto, e i governi metropolitani non si impongono dall’alto, ma costituiscono l’esito eventuale di un processo di innovazione istituzionale di ampia portata, al centro e in periferia. La necessità delle Città metropolitane deriva dunque da una triplice esigenza: completare il quadro costituzionale dei livelli di governo; semplificare e razionalizzare i poteri centrali e quelli periferici, precisando chi fa cosa, con quali risorse e quali responsabilità; rendere più competitive le aree territoriali più dinamiche del Paese. Affinché la sua azione sia efficiente, l’allocazione dei compiti alle Città metropolitane dovrà, poi, fare riferimento a principi di economicità, differenziazione e adeguatezza. Il rischio da evitare nella definizione delle funzioni delle Città metropolitane è di limitarle a un mero trasferimento di quelle di governo d’area vasta, dando vita a un governo “fotocopia” delle Province e riducendo così il processo istitutivo a un gioco a somma zero.” (Ferri, 2009)

CAPITOLO 3. APPROCCIO STRATEGICO ALLA PIANIFICAZIONE

3.1 La pianificazione metropolitana nell'attuale sistema di governo del territorio

Si rende a questo punto necessaria una riflessione sulle caratteristiche dei tradizionali modelli di pianificazione, sia alla scala urbana che territoriale, i cui strumenti, seppur oggetto di profonde riforme nel corso degli ultimi 15 anni, continuano a presentare diversi limiti, soprattutto nell'affrontare temi e problemi di carattere metropolitano oggetto di questa ricerca.

Gli strumenti generali di pianificazione comunale, così come concepiti dalla Legge urbanistica del 1942, si sono andati via via configurando come “contenitori” di strategie, politiche di sviluppo, azioni, regole e norme di attuazione. Queste componenti della pianificazione hanno, per loro stessa natura, tempi e modalità di applicazione molto diversi; pertanto risulta oggi inconcepibile l'idea di un unico piano che racchiuda in sé obiettivi strategici e scelte di assetto strutturale del territorio che hanno una valenza di lungo periodo, previsioni urbanistiche e aspetti gestionali attuativi che assumono un arco temporale di riferimento medio-breve e contemporaneamente aspetti regolamentari che rappresentano strumenti atemporalmente e convenzionali. Tale dicotomia ha trasformato in molti casi il piano urbanistico in un meccanismo di auto regolazione dello sviluppo urbano.

Dalla palese insufficienza di una simile concezione del piano, anche dal punto di vista meramente funzionale, è nata la necessità di trasformare lo strumento urbanistico nella sede di una concezione strategica dello sviluppo urbano.

Alla crisi del piano regolatore, che si configura come strumento rigido e passivo davanti ad una realtà territoriale e urbana in continua trasformazione, si è cercato di dare risposta in diversi modi, tutti comunque guidati dall'idea che il processo di attuazione di un piano non può essere la materializzazione di un disegno preordinato, ma al contrario rappresenta l'esito di un processo cooperativo di attori motivati ad interagire sulla base di determinati obiettivi. Inoltre, nel momento in cui l'amministrazione rinuncia alla pretesa di realizzare il piano per via autoritativa, deve confrontarsi con un nuovo delicato aspetto del processo attuativo: si tratta infatti di mobilitare gli operatori coinvolti dal piano evidenziando i vantaggi e gli oneri che ognuno di essi ne può trarre. Il piano per diventare città, deve risultare un gioco a somma positiva per tutti i giocatori che vi partecipano.

Nel corso degli ultimi anni, la maggior parte delle Regioni italiane ha emanato specifiche

leggi in materia di governo del territorio. Le leggi urbanistiche regionali “riformate” si presentano molto eterogenee tra loro per contenuti e linee di principio; alcune, fra cui quella calabrese e soprattutto quella lombarda, sono state accusate di aver introdotto procedure destrutturanti di governo pubblico del territorio; altre (Emilia Romagna e Toscana, in particolare) hanno avuto il merito di unificare materie settoriali (infrastrutture, ambiente, edilizia, attività produttive, commercio) all'interno di procedure integrate di governo del territorio e di introdurre criteri e strumenti per la valutazione della sostenibilità ambientale e territoriale delle trasformazioni, recependo le direttive comunitarie molto prima che lo facesse lo Stato ed interpretando la sussidiarietà come chiara ripartizione delle competenze tra Enti territoriali che concorrono ad esercitare la funzione di governo del territorio.

Al netto delle diverse impostazioni metodologiche e delle scuole di pensiero che stanno alla base di questi impianti normativi, ciò che sembra importante sottolineare in questa sede è che tutte le leggi regionali comunque sono accomunate dall'obiettivo di superare il sistema di piani organizzato gerarchicamente. I nuovi strumenti di pianificazione comunale, diversamente denominati nelle normative regionali (PSC, PGT, PUC, ecc), distinguono infatti i contenuti durevoli delle trasformazioni attuabili nel medio-lungo periodo, tentando quindi di superare i problemi di eccessiva rigidità attraverso la separazione tra gli aspetti strutturali di tutela validi a tempo indeterminato e le scelte strategiche e le previsioni operative ed attuative e gli aspetti regolamentari. Con particolare riferimento all'Emilia Romagna, i contenuti della pianificazione comunale vengono organizzati e strutturati in tre diversi strumenti con altrettanti gradi di definizione delle scelte e dei contenuti della pianificazione: il Piano Strutturale Comunale, che esplicita gli obiettivi strategici e gli aspetti strutturali che interessano il territorio comunale; il Piano Operativo Comunale, che si occupa degli aspetti attuativi della pianificazione nel breve periodo (5 anni) disciplinando le modalità di realizzazione degli interventi; il Regolamento Urbanistico Edilizio che raccoglie in sé gli aspetti regolamentari.

La pianificazione di area vasta è affidata alle Province il cui compito principale in materia di governo del territorio è il coordinamento dei livelli di pianificazione territoriale e urbanistica, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e coerenza da attuare attraverso il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, che rappresenta quindi in questo quadro lo strumento per il governo del territorio metropolitano. Dalla lettura delle diverse

leggi regionali emerge come, mentre gli strumenti di pertinenza dei Comuni e della Regione assumono i nomi più disparati, la denominazione dello strumento provinciale sia pressochè invariata, forse perchè mutuata direttamente dal Testo Unico degli Enti Locali e contiene dunque l'espressione di questa funzione di coordinamento generalmente riconosciuta. Tuttavia, lo strumento assume natura, forme e contenuti molto differenziati da regione e regione, con gradi di prescrittività differenti che, in alcuni casi fanno perdere senso e sostanza all'atto pianificatorio espresso a livello provinciale. Passando in rassegna i contenuti delle leggi in materia di governo del territorio delle 10 Regioni che comprendono una Città metropolitana, ciò che emerge abbastanza chiaramente è la totale assenza, almeno dal punto di vista degli strumenti di pianificazione, di ogni riferimento alla dimensione metropolitana, che viene affidata al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Ma il PTCP, che incide in maniera significativa sul territorio della Provincia dettando le regole per uno sviluppo insediativo coerente con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e territoriale, può da solo rappresentare strumento di governo per le trasformazioni della Città metropolitana, che coincide sì con il territorio della Provincia, ma ha al centro, non dimentichiamolo, una spesso "ingombrante" città Capoluogo? La risposta a questo interrogativo risiede nella pianificazione strategica di scala metropolitana.

Essa dovrebbe assumere i contenuti del Piano Provinciale come elementi strutturali "rigidi" che costituiscono la struttura portante per lo sviluppo dell'area (tutele e vincoli ambientali, storici e paesaggistici, rete infrastrutturale, direzione prevalente dello sviluppo edilizio). Questi contenuti rappresentano la base imprescindibile di riferimento, la griglia su cui inserire progetti strategici di scala metropolitana, attivando pratiche di *governance* riferite ad unità territoriali non predeterminate.

Il presupposto dei governi metropolitani è infatti che esistano problemi e funzioni di dimensioni tali da far preferire, per diversi ordini di ragioni (di ordine economico-finanziario, di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche, ma anche di miglior trattabilità dei problemi in relazione alla maggiore dimensione), che siano sottratti alla frammentazione amministrativa comunale, o all'intervento della Provincia, e che siano affrontabili in maniera più efficiente attraverso una maggiore integrazione delle politiche metropolitane.

In questa direzione, i problemi di governo delle aree metropolitane non vanno intesi

soltanto in termini di competenze, funzioni, dimensioni ottime, confini amministrativi. Occorre, piuttosto, tener conto dell'esistenza di politiche multilivello, interdipendenti e complesse, che richiedono, da un lato, l'integrazione verticale e orizzontale dell'azione pubblica – in cui al crescere della dimensione metropolitana aumenta l'esigenza di intervento dei governi superiori e diminuisce il ruolo della cooperazione intercomunale – e, dall'altro, una azione di governo diretta verso l'interno e verso l'esterno.

Si ritiene che, indipendentemente dalla individuazione di confini ottimi, l'attivazione della Città metropolitana rappresenti la chiave per aggiornare e rinnovare la credibilità degli attuali strumenti di pianificazione attraverso un approccio improntato alla *governance* cooperativa, dove la cooperazione permette di leggere lo spazio come interconnessione tra politiche verticali e orizzontali che vengono dal territorio, attivando accordi e progetti strategici a geometria variabile per l'attuazione di politiche di governo dell'area metropolitana davvero integrate.

Infatti, come osserva Clementi, insieme alle morfologie dello spazio, che da territorio-area si trasforma in territorio-rete, tendono a cambiare i riferimenti di fondo che hanno ispirato fino a oggi le politiche territoriali e di programmazione dello sviluppo.

In quest'ottica, la pianificazione strategica metropolitana dovrebbe essere rivolta soprattutto ad esaltare le potenzialità specifiche dei territori locali, promuovendo la formazione di risorse aggiuntive grazie anche al protagonismo delle reti partenariali in cui interagiscono attori pubblici e privati ai diversi livelli, sostituendo così "al paradigma finora considerato vincente dello sviluppo locale, coltivato soprattutto nell'ambito della geografia economica e della sociologia, quello di sviluppo territoriale, che meglio si presta a dare conto delle necessarie convergenze tra logiche associate alle reti aperte e logiche radicate nello spazio locale, con le necessarie mediazioni tra visioni portate da attori interni ed esterni al territorio" (Palermo, 2004).

Tramite questa rinnovata centralità della visione territoriale, da sviluppare prima di tutto a partire dai governi metropolitani, potranno incrociarsi fattivamente concezioni d'intervento abitualmente opposte, tra localismo e centralismo. Né sviluppo locale autocentrato e affidato all'autonomia dei suoi attori né affermazione sul locale del potere delle reti sovralocali. Piuttosto, ogni volta una combinazione ibrida tra spazi e flussi, tra dotazione di risorse materiali e immateriali, tra dinamiche di rete tra attori locali e

sovralocali, secondo una geometria del potere flessibile che tende a governare le interdipendenze tra soggetti istituzionali multilivello, attori globali, società locali, tutte applicate allo stesso territorio.

“In questa nuova prospettiva, il territorio si emancipa dal riferimento esclusivo al sistema di azione locale e al suo modo di decidere autonomamente l'utilizzazione delle dotazioni posizionali, come vorrebbero le più accreditate teorie economiche dello sviluppo locale.

Si configura invece come esito dell'incrocio dinamico tra processi determinati dall'incontro-scontro tra flussi disgiunti di relazioni con l'esterno (cioè flussi di capitali, beni, tecnologie, popolazioni, immagini, conoscenze, idee) e processi radicati nelle stratificazioni del luogo.

Dunque, né piena autonomia né dipendenza dal centro. Ma piuttosto un insieme stratificato di configurazioni instabili ed evolutive dello spazio tra le ricorrenti fasi di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione, come anticipato dal profetico insegnamento di Raffestin⁵⁶, la cui analisi conserva ancora oggi intatta la sua attualità.” (Clementi, 2007)

⁵⁶ A tale proposito si rimanda al capitolo 1 “Le trasformazioni del territorio”

3.2 La pianificazione strategica

3.2.1 Verso nuove forme di *governance* urbana

A questo punto della trattazione sembra evidente che il governo delle città, ed in particolar modo quello delle Città metropolitane, non può essere affidato in via esclusiva a strumenti di pianificazione di tipo tradizionale, ma al contrario va impostato su un modello di pianificazione di tipo reticolare e multilivello, all'interno del quale il coordinamento e l'integrazione riescano a garantire l'efficacia del piano e la fattibilità delle scelte.

In altre parole, si ritiene che la Città metropolitana debba dotarsi di un piano ad elevato contenuto strategico. Ma cos'è un piano strategico? A cosa serve e come si colloca rispetto al piano urbanistico e territoriale ordinario? Qual è il valore aggiunto che esso produce?

Si può affermare che la richiesta di pianificazione strategica nasce dall'esigenza di un approccio di tipo reticolare e integrato alla pianificazione, finalizzato alla creazione del consenso e della partecipazione al complessivo progetto della città, individuando innanzitutto gli attori, definendone i compiti specifici e costruendo una rete permanente che supporti e controlli l'intera operazione.

Per favorire la realizzazione delle politiche e per creare il consenso, la pianificazione strategica mette in rete gli attori, promuove la costruzione di tavoli di confronto, favorisce la consultazione allargata. Nell'ambito del modello reticolare la pluralità dei soggetti e la complessità dei loro rapporti diventano, non solo il cuore del processo di pianificazione, ma anche una vera e propria risorsa. La creazione di una rete permanente di attori (*functional network*) permette di costruire il consenso sull'idea di sviluppo locale, lasciando che essa si consolidi nel tempo. L'aspetto più evidente del modello reticolare è, dunque, la sua complessità, generata dalla numerosità degli attori, dalla conflittualità tra interessi, obiettivi e preferenze. Questo rende pienamente esplicito il fatto che le decisioni di governo sono il risultato di complesse attività di *problem solving*.

Multisetorialità e integrazione sono dunque concetti basilari ed imprescindibili per un corretto sviluppo del modello reticolare e trovano riconoscimento anche nella definizione di governo del territorio introdotta con la riforma del Titolo V della Costituzione, nella quale si riconosce che, al termine urbanistica, debba sostituirsi la dizione governo del

territorio, sottolineando come tale disciplina racchiuda al suo interno diverse competenze, andando al di là della precedente frammentazione e settorialità di materie che ha caratterizzato negativamente la pratica urbanistica fino agli anni 2000.

Lo sviluppo delle politiche di rete ha quindi segnato il passaggio dal *government*, che muove dal principio di autorità, alla *governance* che, al contrario, rappresenta una sfera decisionale più volontaristica e negoziata. La *governance* si configura come un insieme di pratiche e azioni mirate al raggiungimento di un più vasto coinvolgimento dei cittadini nei processi di pianificazione, ad una maggiore collaborazione tra diversi livelli istituzionali, al potenziamento degli accordi tra pubblico e privato, garantendo però in ogni momento la trasparenza e la legittimità delle scelte effettuate.

Il consolidarsi di queste reti ha comportato, soprattutto nelle aree metropolitane, una trasformazione del tradizionale approccio di governo del territorio, avviando nuove forme di gestione e soprattutto promuovendo un complesso processo di *governance*. “E' inevitabile, quindi, che avvenga il passaggio da un sistema di pianificazione caratterizzato da processi di formazione delle decisioni ispirati a modelli di razionalità parametrica a processi decisionali che contemplino comportamenti degli attori sociali ispirati a forme di razionalità strategica. In sostanza non è più possibile pensare ad un processo fondato sul presupposto che l'adattamento dell'azione dei soggetti sociali sia regolamentato e si determini sulla base di relazioni causali definite dall'esterno e che non sono modificabili dagli stessi attori.

E' necessario passare a un approccio in cui il processo di formazione delle decisioni avvenga in un contesto caratterizzato da forte interdipendenza fra i comportamenti dei singoli attori e in cui le azioni si caratterizzano per la capacità di adattamento alle dinamiche relazionali poste in essere. Questo spiega perchè è possibile riscontrare un fenomeno sempre più diffuso che assume la forma di un sistematico processo di divergenza, a livello locale, del modello di pianificazione generale previsto dalla normativa nazionale e regionale. Tale fenomeno si traduce dunque nell'evoluzione del piano in forme di ibridazione locali, che tuttavia assumono un importante valore sociale dal momento che permettono la selezione di nuovi modelli di pianificazione. Diviene così possibile attribuire al piano un ruolo innovativo.” (Virgilio, 2006)

Ciò che si reputa importante ai fini della ricerca, perchè fondamentale per il governo di una Città metropolitana, è che la diffusione dell'approccio strategico mette in evidenza il

consolidarsi di uno stile decisionale che afferma la dimensione sovracomunale delle città, l'approccio integrato e intersettoriale delle politiche per lo sviluppo e meccanismi di istituzionalizzazione della concertazione per discutere e validare le politiche.

Pertanto, occorre individuare in via preliminare le modalità più idonee a rendere partecipato e condiviso il processo di costruzione del piano, definendo cioè i modi di elaborazione ed adozione delle decisioni, con assunzione delle relative responsabilità, nonché identificando gli strumenti e strutture tecnico-amministrative e gestionali adeguate ed efficaci per l'attuazione del percorso di pianificazione strategica.

Questo approccio richiede il ricorso ad un sistema di *governance* complesso e coerente con una visione strategica di area vasta, fondato sull'interazione con il partenariato economico-sociale ed sul coinvolgimento di tutti soggetti pubblici e privati interessati. In questo quadro, è possibile riconoscere tre differenti aspetti che connotano il modello di *governance*.

Innanzitutto, la *governance* interna, intesa come sistema integrato di pianificazione, di programmazione, di azioni, di controlli e di gestione teso a monitorare l'effettiva attuazione delle direttive e degli atti di indirizzo, il coordinamento delle fasi/attività del piano strategico secondo la metodologia attuativa appositamente individuata e la costituzione/avvio operativo di uffici e di strutture adeguate per il coordinamento e la realizzazione delle attività previste, il raggiungimento degli obiettivi prefissati e dei risultati attesi, nonché l'impiego efficace ed efficiente delle risorse nel conseguimento degli obiettivi.

In secondo luogo, la *governance* esterna, concepita come strumento volto a monitorare il soddisfacimento dei bisogni della collettività, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione, nonché teso a favorire la coerenza delle attività e degli obiettivi strategici del piano stesso con le priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN) e degli strumenti di programmazione regionale.

Infine, la *governance* interistituzionale, strutturata come insieme di procedure, comportamenti e relazioni finalizzati a favorire una cooperazione sinergica e convergente dei soggetti, sia istituzionali che privati, a vario titolo coinvolti nel processo di pianificazione strategica.

L'interrelazione delle diverse connotazioni della *governance* è garantita, oltre che dalla definizione di un modello istituzionale finalizzato ad orientare e disciplinare la costruzione e l'attuazione del piano, anche e soprattutto dalla scelta di un modello organizzativo e gestionale che preveda un sistema di attori istituzionali ed economico-

sociali, la costituzione di uffici e strutture adeguate e l'applicazione di un approccio metodologico di tipo concertativo o partecipato.

La prospettiva sulla quale dovrebbe dunque avviarsi il processo di pianificazione strategica è quella relativa all'approccio "partecipato", caratterizzato da un processo negoziale e di co-progettazione in cui interagiscono i diversi punti di vista. Detto approccio, in cui prevale il *bottom up* come direzione decisionale, tende a tutelare tanto i soggetti pubblici quanto i soggetti privati ed assolve ad una funzione di promozione delle capacità e delle competenze del territorio (*community building*).

In conclusione, il processo di pianificazione strategica trova fondamento e supporto in un sistema di *governance* in cui i diversi attori, istituzionali e non, pur continuando a svolgere i propri ruoli, accrescono le forme di collaborazione e cooperazione, perseguendo così un percorso di condivisione progettuale capace di incidere concretamente sullo sviluppo territoriale.

3.2.2 Le origini della pianificazione strategica

La pianificazione strategica nasce nel settore privato come strumento per migliorare la performance dell'impresa. L'idea che sta alla base della sua estensione al campo della pianificazione territoriale ed urbanistica, è che, proprio in quanto strumento finalizzato al funzionamento di un'organizzazione, possa fornire un valido aiuto ai decisori pubblici per lo svolgimento delle loro funzioni. Negli anni '70, e soprattutto negli anni '80, il concetto di *strategic planning* è stato, quindi, importato dal mondo aziendale e trasferito da urbanisti e amministratori pubblici nell'ambito della pianificazione dello sviluppo urbano.

Nel corso degli anni sono andati via via evolvendosi sia i contenuti che gli strumenti della pianificazione strategica come logica conseguenza delle altrettante trasformazioni avvenute nelle realtà urbane e territoriali all'interno delle quali viviamo. Ripercorrendo brevemente le vicende evolutive che li hanno caratterizzati, i piani strategici possono essere suddivisi in tre grandi gruppi. (Gibelli, 1996)

Il primo gruppo si può far risalire alla seconda metà degli anni '60, periodo in cui l'urbanistica ha come compito primario quello di governare l'espansione della città e del suo territorio e, come obiettivo, la crescita quantitativa del patrimonio edilizio e l'edificazione su terreni di nuova urbanizzazione.

Si intravede nella pianificazione strategica uno strumento utile alla pubblica amministrazione per meglio gestire i continui processi di trasformazione e sviluppo del territorio. Il ruolo dell'ente pubblico nella gestione dei processi di pianificazione è ancora

predominante se non assoluto; i piani strategici realizzati in Europa in questi anni sono ancora impostati secondo la tradizionale logica *top-down* di carattere gerarchico.

Il limite di questi piani strategici è quello di considerare il piano come puro processo tecnico che, una volta definito in tutti i suoi elementi, possa realizzarsi attraverso un processo lineare razionale. La pretesa di poter riuscire a programmare lo sviluppo del territorio attraverso una sequenza di azioni definite e di considerare concluso il processo nel momento in cui tali azioni diventano operative perché si ha la certezza di quali siano le loro conseguenze sul territorio, è la più grande pecca di questi piani strategici.

Sembra sfuggire la consapevolezza che “il piano non è una macchina banale che funziona sempre allo stesso modo qualunque sia la successione e scansione temporale con cui gli *inputs* vengono immessi” (Secchi, 2000) e che agli stessi *inputs* possono corrispondere, al variare di alcune condizioni, nello stesso contesto, diversi *outputs*.

La seconda famiglia di piani strategici nasce negli Stati Uniti trasferendo gli strumenti di pianificazione strategica in uso nelle grandi imprese, alla gestione della città; si tratta quindi di una pianificazione di pura matrice aziendale. Diventa centrale il problema dell'implementazione e la ricerca di forme più creative e flessibili di raccordo tra gli attori decisionali.

Nasce l'esigenza di indirizzare il piano verso azioni che comportino una trasformazione concreta del territorio e per questo motivo il successo del piano, la sua efficacia, va letta in base alle sue *performance*, ossia in base alle capacità del processo di produrre risultati tangibili.

In questo approccio si fa spazio con sempre maggiore forza l'idea di “città impresa”, frutto di realtà urbane in competizione tra loro e che, per promuovere sul campo internazionale il prodotto e il marchio “città”, utilizzano tutti i metodi e le tecniche del *marketing* territoriale e urbano.

Il documento di piano viene considerato semplicemente come una tappa del processo di pianificazione, mentre cruciale è l'alleanza tra società civile e pubblica amministrazione per garantirne l'implementazione.

Seguendo questa nuova impostazione, il piano strategico vede aumentare la sua flessibilità; infatti, ponendo l'accento sull'implementazione e sulla verifica dei risultati ottenuti, rende necessario l'uso di meccanismi di *feed-back* e di rettifica continui, utili per ri-orientare le decisioni e ritornare sui propri passi permettendo così di scegliere soltanto quelle politiche che appaiono effettivamente realizzabili.

Per garantire la realizzabilità delle azioni di piano nasce l'esigenza di fare ricorso a pratiche basate sulla negoziazione; la mano pubblica deve necessariamente aprire le porte all'intervento privato, più che per ragioni sociali, per questioni di ordine economico. La definizione dello scenario oggetto di intervento, scelto tra differenti scenari alternativi, diventa un'operazione che coinvolge tutti coloro che hanno un interesse in gioco.

L'approccio strategico di matrice aziendale presenta diversi limiti. Esso rischia, infatti, attribuendo priorità agli obiettivi di sviluppo economico, di privilegiare i gruppi portatori di interessi forti. Questo approccio non ha dato luogo alla creazione di piani "partecipati", ma soltanto "negoziati", mostrando scarsa attenzione agli aspetti sociali della pianificazione che invece ne rappresentano il fulcro.

La necessità di un allargamento della base democratica delle decisioni in ambito di pianificazione, ha contribuito all'affermarsi di una nuova generazione di piani strategici che hanno come obiettivo la costruzione di una *community vision*.

I nuovi piani strategici prestano maggiore attenzione ai temi della qualità della vita e ai bisogni sociali, spostando l'attenzione dalla negoziazione alla partecipazione.

"Il termine *visioning* riassume sia l'impegno alle ricerche di prospettiva e alla costruzione di uno scenario desiderabile (*vision*), che la necessità di pianificare in direzione di questo futuro (*planning*)."
(Gibelli, 1996)

Il *Community visioning* è un processo attraverso il quale una comunità locale compie un esercizio di immaginazione sopra il futuro che ritiene più desiderabile e quindi costruisce un piano per il suo conseguimento.

Viene quindi prospettato uno scenario "probabile" che illustra lo stato della comunità nel futuro al permanere delle condizioni al contorno. Il processo di *visioning* ha come obiettivo quello di articolare una visione complessiva delle ambizioni della comunità in relazione al suo futuro: a partire dallo scenario ritenuto probabile, viene sviluppato uno scenario ritenuto "preferibile".

La partecipazione dal basso, tipica del *visioning*, restituisce quindi al piano il suo carattere comunicativo.

E' importante sottolineare che la pianificazione strategica appartiene al campo delle politiche volontaristiche, intese come "capacità da parte di singole aree territoriali di lanciare politiche e sviluppare strategie che influenzano le scelte degli altri attori locali, e, nello stesso tempo, di trarre vantaggio da politiche e strategie perseguite da altri soggetti." (Cicciotti, Florio, Perulli, 1997)

La pianificazione strategica può essere definita come un processo guidato dal settore pubblico attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati dando forma a quello che un luogo è e può diventare.

Si può affermare che le tre generazioni di piani strategici siano associate ad altrettante forme evolutive del territorio e delle politiche urbanistiche. Infatti, la prima tipologia di piani corrisponde alla città industriale, che vedeva una leadership indiscussa delle tecnostrutture pubbliche, le quali realizzavano sul territorio urbano politiche spaziali di carattere a carattere keynesiano (*welfare*, servizi, *zoning* rigido).

| | METROPOLI INDUSTRIALE | METROPOLI POST- INDUSTRIALE | METROPOLI POST-MODERNA |
|---|--|---|---|
| Settori trainanti | Industria, direzionalità, terziario commerciale | Terziario avanzato, finanza, comunicazione | <i>New economy</i> , tempo libero, cultura, salute, reti di controllo globale |
| Forma urbana | Trasporto pubblico, tessuto denso e continuo, area metropolitana a gravitazione centrale | Città dell'automobile, <i>sprawl</i> , area metropolitana dispersa, ad arcipelago | Città a mobilità multipla, area metropolitana policentrica |
| Organizzazione sociale | Ridotti contatti. Segregazione associata | Organizzazione individualistica | associazione |
| Politiche urbane | Politiche spaziali keynesiane | Politiche urbane orientate al mercato, imprenditorialità pubblica, competitività | Politiche di qualità della vita, attrattività, globalizzazione |
| Leadership urbanistica | Tecnostruttura pubblica | Partenariato pubblico/privato | <i>Governance</i> partecipata |
| Strumenti di policy urbana | piano | progetto | Regole + visioni |
| Pianificazione strategica | Di prima generazione, piano struttura | Di seconda generazione: pianificazione di matrice aziendale | Di terza generazione: pianificazione reticolare e partecipata |
| Ruolo delle aree sub centrali e delle corone | Basso costo di riproduzione della forza lavoro | Occasioni per grandi progetti urbani, sobborghi pregiati | Luoghi della <i>mixité</i> e della solidarietà; occasione per l'arricchimento culturale |

Fonte: Camagni, Gibelli, 2003

Al contrario, la seconda famiglia di piani strategici si avvicina maggiormente alla metropoli post-industriale che vede “la prevalenza di forme diversificate di partenariato pubblico/privato, con politiche urbane più orientate al mercato, sia nel senso di una maggiore attenzione alla economicità dei progetti, sia nel senso di un maggiore ricorso alla capacità finanziaria del privato. Lo stesso attore pubblico diventa imprenditoriale e i suoi obiettivi principali diventano la gestione del rilancio urbano all'uscita dalla crisi

industriale e la competitività della città.” (Camagni, Gibelli, 2003)

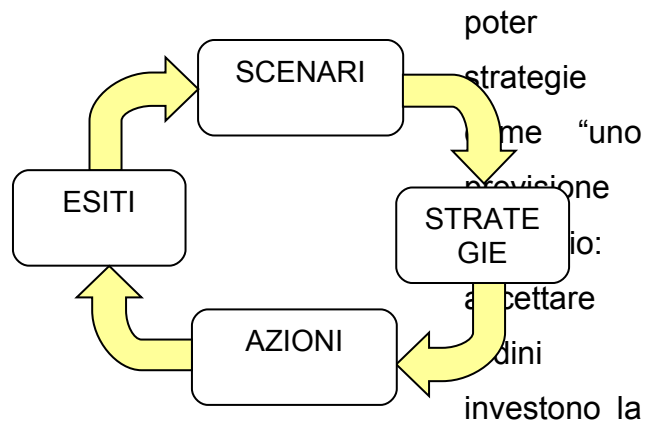
Il piano strategico oggi si presenta come un documento di *visioning*, orientato alla costruzione di scenari di lungo periodo che possono essere raggiunti attraverso strategie rimodulabili nel tempo e attorno a cui costruire il consenso. In questo senso esso si associa all'archetipo della metropoli post-moderna, in cui le politiche di competitività diventano politiche di qualità urbana, nella consapevolezza che solo una città di elevata qualità urbanistica e insediativa può essere una città attrattiva per le attività esterne e una città efficiente. In questa ottica, la *leadership* in urbanistica non è più né della tecnostruttura né del mercato: è del controllo pubblico, realizzato attraverso una *governance* partecipata; lo stile dei pianificatori è quello della *inclusive argumentation* (Healey, 2001).

Sembra importante sottolineare che la creazione di una visione non può configurarsi soltanto come l'espressione di un desiderio comune: sarebbe utopistico. La pianificazione strategica deve confrontarsi con obiettivi ambiziosi, ma allo stesso tempo realistici e quindi effettivamente perseguibili.

Il processo di *visioning* si evolve attraverso tre momenti fondamentali:

1. forecasting: costruzione di uno scenario prevedibile attraverso l'uso di modelli;
2. envisioning: formulazione di idee, riflessioni e aspettative che portano alla costruzione di una visione condivisa;
3. polling: valutazione degli scenari possibili e scelta di quello preferibile, anche in rapporto alle esigenze degli *stakeholders* e dei cittadini.

L'aspetto principale di cui il piano strategico si fa portavoce è quindi un'idea di realtà altamente condivisa, realizzabile attraverso procedure trasparenti e partecipate, frutto della scelta dello scenario considerato preferibile. La costruzione di uno scenario diventa, allora, il mezzo per attuare e rendere efficaci le proposte. Secchi sottolinea che uno scenario non è né una rappresentazione di un futuro né la rappresentazione di un presente. Costruire scenari vuol dire costruire ipotesi di futuro, ipotetici tra diversi fenomeni che si verificano nella città, l'economia e la società per chiarirne le conseguenze. *Cosa potrebbe succedere*



se...: questo è uno scenario.

Una strategia è invece un modo per coordinare e organizzare nel tempo e nello spazio un insieme di azioni condotte da una pluralità di attori, mossi da specifici interessi. Essa, per questo, necessita di un consenso, deve configurarsi come progetto, dispositivo e insieme di politiche tese a realizzare situazioni future che possano essere da tutti riconosciute come migliori delle attuali e per le quali vale la pena mobilitare risorse umane, fisiche e monetarie. Scenari e strategie sono concetti che permettono il confronto tra una molteplicità di razionalità forti tra loro anche in parziale o radicale opposizione.”

Da quanto detto finora, la pianificazione strategica emerge come “processo di decisioni finalizzato al compimento di alcune azioni per il raggiungimento di uno scopo” (Dyckman,1968; Forte,1972). Il piano strategico è un piano *action-oriented*, cioè finalizzato all’azione e propone una visione operativa mirata all’agire concreto.

Con la tabella di seguito riportata, tratta dal saggio di M.C. Gibelli “*Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*”, si tentano di riassumere le caratteristiche salienti di ciascuna famiglia di piani strategici.

| Caratteristiche | MODELLI DI PIANIFICAZIONE | | |
|------------------------------|-----------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| | Prima famiglia | Seconda famiglia | Terza famiglia |
| | Pianificazione sistemica | Pianificazione strategica aziendale | Pianificazione reticolare visionaria |
| Scala territoriale | regionale/metropolitana | locale | locale/regionale/metropolitana |
| Dimensione temporale | medio/lungo termine | breve/medio termine | medio/lungo termine |
| Approccio | top down | pragmatico | Circolare interattivo |
| Obiettivi | Coerenza globale | Competitività/valorizzazione | sostenibilità |
| Razionalità | sostantiva | procedurale | procedurale |
| Modello decisionale | Gerarchico | Vario | A rete |
| Legittimazione | delega | contrattazione | Concertazione in rete |
| Forma del piano | Piano-processo formalizzato | Piano per progetti | Guide strategiche e <i>visioning</i> |
| Monitoraggio valutazione | si | si | si |
| Finanziamento | pubblico | partenariale | partenariale |
| Ruolo del pianificatore | tecnocrate | manager | facilitatore |
| Formazione del pianificatore | Regional scientist | planner | planner |

3.2.3 Il processo

Le caratteristiche fondamentali che permettono di identificare un piano come “strategico” sono:

- L’orientamento *bottom-up* delle risorse che contribuiscono alla costruzione del quadro strategico: quindi un ribaltamento della concezione gerarchica dei piani che si traduce in una maggiore sensibilità nella considerazione dei contesti locali;
- L’approccio negoziale che tende ad includere la complessità dei soggetti sociali coinvolti nello sviluppo urbano e ad incrementare le forme di democrazia e di partecipazione locale; il piano assume un carattere consensuale: si fonda su una visione del futuro condivisa dal maggior numero possibile di attori locali;
- La valorizzazione dei meccanismi di cooperazione sia tra i soggetti istituzionali che tra settore pubblico, privato e società civile;
- Il carattere volontario e non obbligatorio dello strumento;
- Il carattere selettivo che focalizza l’attenzione e le risorse su un numero limitato di questioni chiave;
- Il carattere operativo, orientato alla promozione di azioni e progetti che rende necessario considerare in maniera esplicita la disponibilità di risorse umane, finanziarie ed economiche;
- Il carattere flessibile, suscettibile di aggiustamenti e revisioni che identifica il piano come un processo, un ciclo, con frequenti retroazioni e procedure di monitoraggio e valutazione;
- L’approccio integrato che mette in relazione le diverse scale di governo garantendo caratteristiche di intersettorialità al piano che persegue finalità di natura non solo urbanistica, ma anche economica, ambientale e sociale;
- La scelta di obiettivi condivisi da tutti i gruppi di una comunità;
- Il carattere diagnostico cioè basato su informazioni e tecniche di analisi e valutazione. Il piano considera i fenomeni e le trasformazioni in atto in un particolare contesto individuandone i punti di forza, di debolezza, le minacce e le opportunità.

Dalle caratteristiche elencate si evince innanzitutto la complessità della pianificazione strategica che non si configura come singolo metodo o strumento, ma appare piuttosto come un insieme di concetti e procedure da gestire con estrema cautela perchè coinvolgono una pluralità di attori e di discipline. Ed è proprio il suo carattere complesso

e dinamico, specchio della realtà che si vuole rappresentare e modificare, a lasciar intravedere in essa un utile strumento per rendere tangibili le trasformazioni urbane e territoriali desiderate.

Un aspetto particolarmente importante è quello che riguarda il carattere selettivo della pianificazione strategica. Albrechts scrive: “ [...] La pianificazione strategica è selettiva, cioè orientata a questioni realmente importanti. Vincoli finanziari e limitate capacità istituzionali rendono impossibile fare “tutto” quel che bisogna fare. “Strategico” significa precisamente che alcune decisioni e azioni sono considerate più importanti di altre e la maggior parte del processo sta proprio nel prendere difficili decisioni su cosa è più importante per conseguire giuste risposte strutturali a problemi, sfide, aspirazioni, differenze.” (Albrechts, 2003)

Non stupisce, pertanto, che l'obiettivo dichiarato nei piani strategici di oggi sia la realizzazione di una città “competitiva” e “sostenibile”, capace cioè di “ [...] salvaguardare e valorizzare le risorse umane necessarie per garantire la prosperità economica, ma in un rapporto equilibrato con una migliorata equità sociale e con un’attenta salvaguardia della qualità ambientale.” (Gibelli, 2003)

I piani strategici agiscono attraverso la costruzione ampia di un impegno collettivo che incorpora la molteplicità dei centri decisionali a partire dal basso e la fa convergere su una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell’efficacia dei tempi di attuazione (Spaziante, 2003)

La pianificazione strategica si qualifica come tale perché agisce su elementi strategici del sistema assumendo degli obiettivi a cui poi corrisponde una sequenza temporale di azioni che individuano gli elementi da realizzare. Essa, quindi, non si traduce solo nel piano, ma è un complesso di operazioni i cui capisaldi sono i processi decisionali, la valutazione e l’analisi, i programmi di intervento e i progetti.

I processi sono caratterizzati da non univocità e linearità delle sequenze, da frequenti retroazioni, da circolarità delle informazioni, da graduale selezione delle azioni e degli interventi in base alla loro fattibilità reale e al consenso ottenuto, da una quanto più precisa scansione temporale.

Un esempio del carattere circolare ed iterativo di un piano strategico è fornito dal metodo denominato “*Strategic choice*”, ideato negli anni ‘70. Esso riconosce all’interno

del processo di pianificazione 4 momenti operativi che fanno riferimento alle seguenti azioni:

- Strutturare: impostare e costruire problematiche di piano (*shaping*);
- Progettare: elaborare le alternative progettuali in risposta alle problematiche identificate (*designing*);
- Confrontare: valutare le alternative individuate (*comparing*);
- Scegliere: selezione di alternative e strategie (*choosing*)

I cicli si susseguono secondo una dinamica circolare: in ogni fase del processo è possibile tornare a riconsiderare i risultati di ogni qualsiasi altra fase passando dal generale al particolare senza nessuna specifica scansione gerarchica.

Come è stato autorevolmente illustrato da Bryson, il processo di pianificazione strategica si articola in un percorso ben riconoscibile e preciso, costituito dalle seguenti fasi:

1

Configurandosi come atto volontario, la decisione di intraprendere il processo di costruzione di un piano strategico deve essere del tutto spontanea e può maturare all'interno della pubblica amministrazione o più raramente da un'istituzione privata. Comunque sia, il processo di pianificazione ha inizio con l'assunzione di responsabilità da parte del soggetto proponente.

2

La pianificazione strategica trova fondamento nella costruzione di un'idea di realtà il più possibile condivisa, pertanto il passo successivo è quello di esplicitare tale visione e renderla il fulcro di tutte le scelte e azioni del piano. Essa rappresenta il principio ispiratore dell'intero processo.

3

Una volta individuato lo scopo primario del piano strategico, è indispensabile rintracciare tutti i soggetti, pubblici e privati, imprese, associazioni e cittadini che, in un modo o nell'altro, risultano coinvolti nel processo e che possono avere uno specifico interesse in merito.

4

L'insieme degli attori coinvolti nel processo di pianificazione strategica e tutti i membri di una comunità, sono chiamati a partecipare al processo di *visioning* contribuendo alla formazione di prospettive future per il contesto in cui vivono sulla base di valori culturali

condivisi da tutti. Ciò avviene attraverso la costituzione di assemblee, focus group, forum.

Il modello di *visioning* più diffuso è senz'altro il cosiddetto *Oregon model*, strutturato in quattro passi fondamentali formulati attraverso altrettante domande. I quesiti a cui la comunità è chiamata a dare risposta sono: "A che punto siamo?; Dove stiamo andando?; Dove vorremmo andare?; Come ci arriviamo?"

5

La risposta alla prima domanda è fornita da un'attenta analisi del contesto, che va compiuta attraverso metodologie capaci di fornire informazioni immediate e utili alla individuazione degli obiettivi e delle strategie del piano. Tale indagine, nella maggior parte dei casi, viene condotta attraverso l'analisi SWOT di cui si tratterà in seguito.

6

Una volta analizzato il contesto in tutti i suoi aspetti e messi in evidenza gli elementi che ne rappresentano i punti di forza, di debolezza, le opportunità e le minacce, si può passare alla definizione degli obiettivi da raggiungere.

Si tratta di un momento particolarmente delicato del processo di formazione del piano strategico perché riuscire ad identificare con precisione e correttezza le finalità del piano, è probabilmente l'unica premessa in grado di garantire l'efficienza e l'efficacia al processo di pianificazione.

La definizione degli obiettivi avviene su tre differenti livelli: si passa dall'individuazione degli obiettivi generali, a quella degli obiettivi specifici e infine alla creazione di una scala di priorità.

7

Sulla base degli obiettivi definiti è possibile tracciare le prime proposte e linee strategiche per la loro realizzazione. "Definire una strategia significa scegliere tra percorsi diversi quello che meglio si adatta alle finalità generali del piano e ai bisogni e ai valori espressi dalla comunità" (Fera, 2003). Si tratta di identificare le diverse strategie, ipotizzare degli scenari a queste conseguenti, analizzare e valutare le possibili alternative per poi scegliere quelle che si ritengono preferibili. E' importante sottolineare che la scelta ricadrà non sugli scenari ottimali sotto il profilo economico e finanziario, ma sulle azioni capaci di ottenere maggiore consenso e che per questo risultano essere le più fattibili. Nella fase di redazione del piano si costruisce dunque un quadro di possibili strategie e, al loro interno, si selezionano le priorità; di solito questa fase è affidata a gruppi/tavoli di lavoro divisi per settori specifici che approfondiscono le idee ed i possibili

scenari di sviluppo emersi durante i forum e gli incontri.

8

Una volta definite le strategie, affinché il piano strategico non perda il suo carattere operativo, vengono individuate le azioni da compiere per dare il via all'attuazione di ogni linea strategica. Si devono quindi avviare dei procedimenti che portino alla nascita di progetti e programmi concreti da realizzare in un arco di tempo prefissato e corredati da specifiche valutazioni, ricerche e studi che ne assicurino in ogni momento la effettiva realizzabilità, passando dunque ad articolare le strategie in programmi e/o in piani per aree di intervento.

I soggetti pubblici e privati che partecipano al processo si impegnano quindi pubblicamente all'adempimento degli obblighi che da esso derivano e in cui si riconoscono.

9

L'ultima fase del processo di costruzione del piano strategico prevede la realizzazione delle azioni proposte e la valutazione degli effetti che esse producono. Grazie alle tecniche di monitoraggio, e soprattutto di valutazione ex post, si può, alla fine, esprimere un giudizio sulla bontà delle trasformazioni sopraggiunte.

La pianificazione strategica può essere quindi definita come una forma di pianificazione basata sulla sequenza "obiettivi, strategie, azioni".

Dunque, il piano strategico risulta la logica conseguenza dell'applicazione dei principi del modello reticolare alla realtà; esso, configurandosi come atto volontario, va costruito attraverso rapporti concertativi tra gli enti pubblici e i soggetti privati e la sua formazione è frutto di un processo decisionale di natura interattiva e reticolare.

La pianificazione strategica parte dall'assunto che l'efficacia, la fattibilità, la realizzabilità delle scelte di piano siano concetti da costruire, passo dopo passo, insieme alla comunità coinvolta in tali scelte. Ed è proprio l'esistenza e il consolidarsi di procedure basate sulla partecipazione e sulla trasparenza all'interno di un processo interattivo che prevede che obiettivi e azioni vengano opportunamente ricalibrati qualora si dimostrino inefficaci o non sufficientemente condivisi, a trasformare il piano in un processo flessibile, capace di autocorreggersi, e sempre coerente con le trasformazioni sopraggiunte nel contesto in cui opera.

Il successo del piano diventa, allora, funzione dell'efficacia delle procedure di mediazione, negoziazione e compensazione degli interessi messe in atto, in una parola,

della creazione e dalla tenuta del consenso.

Come accennato in precedenza, nella pianificazione strategica il processo decisionale non si ferma all'elaborazione del piano, ma prosegue nella sua attuazione. "Tale processo, per effetto della compresenza di più attori con interessi e obiettivi diversi, assume necessariamente una forma circolare ed interattiva, più che lineare, potendo prevedere meccanismi di destrutturazione e ricostruzione del contesto con l'obiettivo ultimo di ridurre il livello di conflittualità" (Patassini, 2000) e di costruire attorno alle strategie un solido consenso di base.

Con particolare riferimento alla fase preliminare del percorso, ossia quella in cui i soggetti locali, pubblici e privati, danno avvio al processo di pianificazione strategica, si propongono tre chiavi di lettura che corrispondono ad altrettante modalità di esercizio della leadership da parte del soggetto istituzionale che inizia il processo di pianificazione strategica, sintetizzate nello schema sottostante.

CASO 1- LEADERSHIP MONO ISTITUZIONALE DI TIPO TRADIZIONALE
(Il Comune è unico committente di un Piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici)

COMUNE MAGGIORE

PIANO STRATEGICO

**OBIETTIVI E AZIONI
PUNTUALI**

PERCORSO SCONSIGLIABILE

CASO 2- LEADERSHIP MONO ISTITUZIONALE DI TIPO INNOVATIVO
(Il Comune è unico committente di un piano strategico costituito da azioni e obiettivi pubblici e privati su cui attua il confronto con altri soggetti pubblici e privati)

**COMUNE
MAGGIORE**

**PIANO
STRATEGICO**

**CONFRONTO
TRA ISTITUZIONI
SU OBIETTIVI
E AZIONI**

**ALTRI SOGGETTI
PUBBLICI E
PRIVATI**

PERCORSO AMMISSIBILE

CASO 3- LEADERSHIP ISTITUZIONALE AGGREGATA
(Il Comune è promotore della costituzione di un organismo di rappresentanza dei maggiori soggetti pubblici e privati che diventa il committente aggregato del piano strategico)

**COMUNE
MAGGIORE**

**SOGGETTI
PUBBLICI E
PRIVATI
RIUNITI**

**PIANO
STRATEGICO**

**CONFRONTO
SU OBIETTIVI
E AZIONI
PUNTUALI**

PERCORSO IDEALE

Modelli di relazione tra l'Ente locali e altri soggetti pubblici e privati. (Fonte, Dipartimento della Funzione Pubblica, 2006)

Un ulteriore elemento che merita approfondimento è quello delle risorse da destinare al piano strategico e la necessità di una compartecipazione alle spese da parte di una pluralità di soggetti pubblici e privati, che non deriva tanto dalle attuali ristrettezze di bilancio degli enti locali ma, anche dall'estensione al capitolo delle risorse del principio guida della compartecipazione al processo decisionale, che sottende tutto il processo della pianificazione strategica. Le differenti modalità di reperimento delle risorse sono state descritte nell'ambito dei Laboratori di innovazione del Programma Cantieri del

Dipartimento della Funzione Pubblica, in collaborazione con la Rete delle città strategiche (Recs) sulle base delle esperienze verificatesi in Italia nel corso dell'ultimo decennio.

La prima situazione, definita “sconsigliabile”, prevede che le risorse necessarie per la predisposizione del piano strategico e per l'avvio della sua attuazione siano fornite esclusivamente dall'ente locale maggiore; la seconda ipotesi, anch'essa esclusivamente pubblica, è che le risorse siano fornite da un gruppo di soggetti pubblici tra quelli che partecipano al processo di pianificazione, ad esempio il Comune maggiore, la Provincia, gli altri Comuni partecipanti, la Camera di Commercio, la Regione, ecc. La situazione obiettivo sarebbe invece quella in cui, oltre ai soggetti pubblici coinvolti nel processo, fossero chiamati a concorrere alle spese di redazione e attuazione/monitoraggio del piano strategico anche i soggetti privati che partecipano al piano (Associazione industriali, Associazione Commercianti ,ecc).

L'elaborazione e l'attuazione del piano devono essere quindi il risultato di un processo partecipativo, il cui promotore o soggetto *leader* è, in genere, l'Ente locale (Comune o Provincia) ma il cui esito dipende da una reale condivisione degli obiettivi e del metodo di lavoro da parte di tutte le forze economiche, sociali e culturali che hanno a cuore lo sviluppo della città. Si tratta, in sostanza, di un metodo di *governance* che ha dimostrato di essere efficace nella costruzione di una rinnovata coesione sociale nelle comunità locali, consentendo l'attivazione, in alcuni casi, di ingenti risorse finanziarie.

3.2.4 I piani strategici

“Il problema del piano strategico, o meglio, le speranze riposte nei piani strategici, sono state come sempre, un po' imprecise, nel senso che, come spesso succede quando un nuovo strumento si affaccia all'attenzione degli amministratori, di chi governa, si tende a caricare questo strumento di una serie di significati, di una serie di speranze e di obiettivi probabilmente anche superiori alle possibilità effettive di conseguirli.” (Dente, 2010)

L'applicazione dei principi della pianificazione strategica agli strumenti di governo del territorio ha infatti dato origine in Italia, nel corso degli ultimi 15 anni, ha una varietà di esperienze, assai eterogenee tra loro. Una sperimentazione, quella sui piani strategici urbani e metropolitani, che è ancora in corso in molte città italiane e che ha generato e continua a generare reazioni contrastanti.

La critica positiva si fonda essenzialmente sulle esperienze di pianificazione strategica verificatesi in alcune importanti città europee che con questi strumenti hanno conseguito ottimi risultati individuando di un nuovo percorso di sviluppo e di miglioramento delle *performance* della Pubblica Amministrazione.

I nodi critici riguardano invece i possibili rischi derivanti da prassi pianificatorie “estrane” al nostro classico sistema di pianificazione. Spesso si è fatto un uso distorto del piano strategico, facendo ricorso ad esso nelle realtà in cui, con gli strumenti urbanistici, non si riusciva a governare le trasformazioni o molto superficiale e disinvolto per attirare fondi privati o pubblici, senza un progetto di lungo periodo da attuare, “mettendo in gioco aspettative eccessive fino a diventare ingovernabile” (Mazzeo, 2011) Questa varietà di esperienze deriva inoltre sia dalla molteplicità di contesti (e di problemi collettivi) che la pianificazione strategica si propone di trattare, sia dalla pluralità di intenzioni che i promotori (e innanzitutto gli attori istituzionali e di governo) manifestano nell’attivazione, promozione e gestione di percorsi di pianificazione strategica.

Nello specifico, a partire dal 1998 ad oggi, si contano 5 piani strategici promossi dalle Province, 13 promossi da alcune delle maggiori città italiane, i 10 promossi da forme di cooperazione intercomunale e un’altra cinquantina di casi promossi da Comuni di varia dimensione (collocati al di sopra dei 100.000 abitanti).

“Questo largo patrimonio di situazioni presenta alcuni elementi in comune, rispetto ai quali anche i materiali prodotti dalla riflessione scientifica e disciplinare ci consentono di fare un pò di ordine, anche al fine di provare a muoversi nella prospettiva della valutazione critica di queste esperienze.” (Recs, 2009)

E’ possibile suddividere queste esperienze di pianificazione strategica in tre grandi aree. Una prima tipologia di piani strategici è incentrata sullo strumento “piano”: si tratta in generale di testi che partono dalla crisi in termini di efficacia e efficienza, ma anche legittimazione, della pianificazione tradizionale – e quindi non limitata solo alle trasformazioni fisiche, sociali ed economiche, oltre che politiche, territoriali e istituzionali che la città contemporanea ci propone, ma che attiene ad esempio anche a campi quali la pianificazione economica. Al centro dell’attenzione di questo tipo di letteratura si colloca la necessità di fare i conti con la crisi del modello della razionalità decisionale e di trattare situazioni complesse e caratterizzate da forte incertezza (si pensi ai contributi di Bryson et al., 2004).

Rispetto agli esiti di questi tentativi, la letteratura esprime diverse perplessità: da un lato

c'è chi evidenzia che le nuove codificazioni ripropongano dispositivi basati su una sequenza lineare tra conoscenza e azione e un approccio di tipo comprensivo, oltre che ad una impostazione *top down* e mono-attoriale dell'azione. In altre parole, questi approcci sono viziati dalla riproposizione di un approccio tradizionale alla pianificazione, argomentato sulla base di nuove cornici retoriche e argomentative.

Dall'altra c'è anche chi evidenzia che il modello di piano prodotto nelle situazioni anche più innovative non ha nulla a che vedere con il piano stesso e disattende allo stesso modo le aspettative rispetto alla ricerca di nuova efficacia e legittimazione del piano: è nota la posizione di Friedmann (2004) che sostiene che parte della produzione di piani strategici potrebbe non avere "diritto" a rientrare nella famiglia dei piani. Si tratterebbe di studi, che solo in un certo senso riescono a incidere operativamente, pur avendo spesso valenza simbolica e culturale.

Accanto a queste posizioni che si concentrano sul piano come dispositivo tecnico-decisionale da ripensare, ve ne sono altre che convogliano la propria attenzione su altri tipi di aspettative che si riflettono in pratiche strategiche di pianificazione, per molti versi eccentriche rispetto a quelle tradizionali.

Nella letteratura internazionale, Patsy Healey (2007), che ha progressivamente circoscritto la propria riflessione dallo "*strategic planning*" allo "*strategic spatial plan making*", ne propone una interpretazione come processo di produzione di nuove idee e nuovi processi capaci di portarle avanti. Questa interpretazione guarda alla dimensione di processo sociale, piuttosto che di esercizio tecnico, del piano, come attività che si propone di mettere in relazione le azioni individuali, i processi sociali, il potere dei sistemi di forza economici e organizzativi, l'organizzazione politica e le dinamiche sociali, oltre che le forze naturali. In questo senso il riferimento alla pianificazione strategica assume la dimensione processuale e sociale come nodo chiave rispetto a cui sviluppare un diverso approccio al tema dell'azione, non solo pubblica, oltre che al trattamento dello spazio e del tempo.

In questa linea si colloca anche, pur provenendo da altri tipi di riferimenti teorici, Jean Hillier (2008), secondo la quale la pianificazione strategica ha a che vedere con la produzione e rincorsa di traiettorie d'azione, piuttosto che con fini predefinitivi. Essa va intesa pertanto come una investigazione sperimentale delle possibilità del presente, basata sulla improvvisazione e sulla *performance* piuttosto che sulla dimensione normativa e prescrittiva, dove ciò che conta è più il viaggio che il punto di arrivo.

Nelle posizioni di Healey e Hillier, pur non coincidenti, sembra però interessante mettere in evidenza la proiezione verso l'innovazione e la sperimentazione, oltre che verso la dimensione processuale del piano, che conduce necessariamente ad una valutazione degli esiti del tutto diversa da quella che si può ancora ritrovare nella famiglia del primo tipo, oltre che ad ipotesi diverse di metodo e contenuti. Nel primo caso infatti gli effetti attesi (ma anche quelli inattesi) sono di tipo non necessariamente materiale, ma culturale e simbolico. Nel secondo si individua una nuova sequenza di pratiche, anche operative, capaci di fare i conti con le diverse aspettative, i diversi esiti attesi e modalità di azione. In questa stessa direzione Albrechts e Van den Broeck (2004) propongono di lavorare su quattro binari, da intendere in maniera interrelata: la produzione di visioni di lungo termine, ma al tempo stesso la promozione di azioni immediate, l'interazione con gli attori rilevanti, la conversazione sociale allargata. In questo approccio l'intreccio ricercato e proposto tra razionalità strumentale e strategica, quella valutativa e argomentativa rendono conto della complessità del metodo proposto.

Questi riferimenti scientifici vanno inseriti e rilette nell'ambito delle diverse culture e pratiche di pianificazione che hanno alle spalle (quella inglese, quella americana e quella nord-europea), ma di fatto esse aiutano a spostare l'attenzione dal piano, come strumento, alle aspettative e alle questioni urbane rispetto alle quali il piano è una delle risposte possibili, non l'unica. Tanto che, pur parlando ancora di piano, si indicano cose molto diverse; cose che con la pianificazione in senso stretto (spaziale e urbana) sembrano avere poco a che fare e, che anzi, secondo alcuni osservatori costituiscono un problema, in qualche caso una contraddizione. Come scrive Luigi Mazza ad esempio: "il tema del futuro e dello sviluppo, il tema del rapporto tra governo e *governance*, il tema del rapporto tra dimensione fisica e dimensione socioeconomica, tra territorio e sviluppo [che] appaiono utili per mettere in luce le ragioni del disagio attuale della pianificazione strategica" (Mazza, 2009).

In altre parole proprio alcune delle questioni rispetto alle quali i piani strategici hanno proposto degli spostamenti rispetto alla pianificazione tradizionale sembrerebbero costituire anche alcuni dei nodi irrisolti dello stesso approccio strategico alla pianificazione.

Da un lato, infatti, rispetto alle questioni proposte da Mazza, anche in Italia molte esperienze e riflessioni di secondo livello hanno provato ad esempio a guardare la pianificazione strategica come pratica immaginativa, costruzione di una visione

condivisa che produce immagini di un futuro possibile, le consegna alla discussione pubblica, perché vengano appropriate, modificate, interpretate, discusse.

Un caso significativo, in questa direzione, è stato ad esempio il Progetto Strategico “Città di città”, promosso dalla Provincia di Milano ed esplicitamente pensato e disegnato come occasione di animazione culturale che alimenta il dibattito sul senso e il significato dei problemi e delle politiche possibili per la regione urbana milanese, come evento mobilitante che propone una sequenza, solo in parte progettabile, di occasioni, eventi mobilitanti (Balducci, Fedeli, Pasqui, 2010; Provincia di Milano-DIAP 2009). D'altra parte però molte di queste stesse esperienze hanno evidenziato i limiti, la fragilità, le difficoltà di operazioni di costruzione di senso nel fare interagire dimensione fisica, sociale ed economia, ma anche nel l'affrontare la prospettiva della *governance*.

In sintesi, tra i diversi motivi e ragioni che hanno spinto diverse città in Italia e all'estero ad attivare esperienze di pianificazione strategica ricorrono la necessità di competere tra città, la disponibilità finanziaria ridotta dello Stato, una nuova attenzione alla dimensione ambientale, la crescente rilevanza delle identità regionali, l'emergere di forme di *governance* multilivello e la riorganizzazione delle agende locali, la ricerca di nuovi modelli di integrazione delle politiche territoriali, il diffondersi di nuovi principi di pianificazione grazie alla UE, la necessità di dare risposta ad alcuni problemi locali pressanti, la necessità di porre rimedio alla frammentazione decisionale e alla crisi di efficacia dei piani. Se da una parte queste ragioni costituiscono una sorta di sfondo comune rispetto alle esperienze avviate, la loro disamina aiuta solo parzialmente a capire in che senso la pianificazione strategica si colloca in maniera innovativa rispetto ad esse. In altre parole, questo tipo di riflessione, rimanendo troppo attaccata ai contenuti, racconta solo relativamente in che misura si dispiega un approccio di tipo strategico.

Dunque, la letteratura italiana evidenzia come i processi di pianificazione strategica si collochino in un campo nel quale sono presenti molteplici aspettative e proiezioni: anche Mazza, definiva qualche anno fa la “pianificazione strategica” come azione politica e tecnica volontaria volta alla costruzione di una coalizione intorno a linee strategiche condivise, sottolineandone la natura informale, il ruolo svolto dalla produzione di una visione di insieme, durevole e selettiva, ma anche condivisa (Mazza, 2004), l'interesse a collocarsi a ridosso della intelligenza della società, con un approccio che riprende posizioni e ipotesi di lavoro legati all'incrementalismo (Lindblom, 1979) e a una teoria

non euclidea della pianificazione a la Friedman (Balducci, Fedeli, Pasqui 2010).

Tornando alle questioni poste all'inizio della discussione sulla pianificazione strategica, si può affermare che tra le ragioni principali che spingono verso l'elaborazione di un piano strategico, riconducibili ad una serie di problematiche di natura molto diversa, molte sono in qualche modo collegate con il tema centrale di questa ricerca, ossia le aree metropolitane.

Il piano strategico può nascere infatti come strumento in risposta a problemi di transizione urbana, ossia di passaggio di fase da un modello di sviluppo e coesione sociale storicamente consolidato alle forme di assetto instabile tipiche della città contemporanea, particolarmente accentuate nelle realtà di tipo metropolitano.

Da quanto emerge dalle esperienze svolte, l'esigenza di pianificazione strategica può rispondere anche a problemi di riposizionamento strategico di alcune realtà, ossia di ricostruzione, in un quadro di incertezza e ambiguità sulle forme possibili dello sviluppo a scala urbana e territoriale, di una identità riconoscibile e condivisa in relazione a processi economici, sociali, istituzionali.

Il ricorso a forme di pianificazione strategica trova una sua giustificazione anche nei problemi di complessità e frammentazione decisionale connessa all'esistenza di una pluralità di poteri locali e competenze, alla compresenza di diversi livelli di governo rilevanti sia a scala orizzontale (tra amministrazioni comunali) sia a scala verticale (rispetto a livelli di governo sovraordinati o a poteri e attori di natura sovralocale).

Infine, come ricordato più volte, la pianificazione strategica sembra rappresentare una occasione di miglioramento delle performance degli strumenti ordinari di governo del territorio e, più in generale, delle politiche urbane.

Per rispondere alla seconda domanda, individuare cioè il valore aggiunto dei processi di pianificazione strategica attivati, è necessario innanzitutto definire il significato di questa espressione. Secondo Dematteis, conviene parlare di valore aggiunto territoriale solo in presenza di giochi a somma positiva cioè di processi di sviluppo locale autorganizzato, che nel corso del loro svolgimento diano origine, per sinergia e/o per innovazione territoriale, a risorse di vario tipo, non presenti all'inizio del processo. Il valore aggiunto territoriale può essere inteso allora come valore aggiunto del progetto, cioè il valore che la realizzazione del progetto aggiunge e incorpora in quel territorio, o come valore aggiunto del territorio, cioè il valore in più che si ottiene perchè il progetto mobilita le

potenzialità offerte da quel territorio. A loro volta, questi due significati, possono essere interpretati in due modi, uno debole e uno forte. Il valore aggiunto del progetto può essere rappresentato dalla sua sostenibilità, ma anche dalla sua capacità di innescare processi di sviluppo sostenibile. Analogamente, il valore aggiunto territoriale può essere “il risultato dell'interazione locale (orizzontale) tra soggetti, anche in assenza della mobilitazione delle risorse di milieu” oppure il “risultato della duplice interazione orizzontale (tra soggetti della rete locale) e verticale (della rete locale con il milieu territoriale)” (Dematteis, 2001). In questo secondo caso il valore aggiunto genera innovazioni territoriali.

Con riferimento ai piani strategici, si vuole allora porre l'attenzione sulla capacità della rete di attori coinvolta nel percorso di pianificazione di perseguire determinati effetti. In particolare si riconosce il significato più forte di valore aggiunto di un piano strategico se esso produce innovazioni (di processo, di prodotto o di agenda) nel contesto urbano, negli attori e nelle loro relazioni o forme di sperimentazione. Il piano strategico si potrebbe considerare “importante perché ha consentito di sperimentare in concreto la cooperazione tra Amministrazioni Pubbliche tra di loro – spesso molto più difficile che non quella tra pubblico e privato, per motivi anche di tipo tecnico – e tra queste e soggetti privati, ovvero ha consentito di modificare la quella che oggi chiamiamo *governance*.” (Dente, 2010)

Un aspetto che può ulteriormente qualificare il processo di pianificazione, costituendo quindi un valore aggiunto, è rappresentato dalla possibilità di definire percorsi di istituzionalizzazione e formalizzazione dei risultati raggiunti, permettendo un radicamento delle pratiche di pianificazione strategica entro contesti d'azione ordinari.

CAPITOLO 4. IL PIANO STRATEGICO PER IL GOVERNO DELLA CITTÀ METROPOLITANA

4.1 Obiettivi della pianificazione strategica metropolitana

In linea generale, si può affermare che la pianificazione di area vasta deve perseguire una visione strategica dello sviluppo attraverso la quale individuare e porre a sistema le opportunità e le vocazioni delle città e dei rispettivi territori, della loro rete infrastrutturale, del loro capitale sociale e ambientale. A questa scala di intervento, l'obiettivo primario della pianificazione strategica è quello di superare il *gap* proprio degli esistenti strumenti di pianificazione urbanistica, di cui i Comuni che fanno parte della Città metropolitana già dispongono e che, per la loro natura e funzioni, mancano di un approccio sinergico in grado di "territorializzare" le prospettive di sviluppo economico e sociale e proiettarle verso le opportunità sovraregionali (nazionali e soprattutto europee).

"The project of spatial strategy-making focused on urban 'regions' is thus politically challenging. It is also intellectually challenging. Traditionally, planning strategies drew on a simple model of spatial integration. Cities were at the core of their hinterland regions, linked to smaller towns and settlements through a pattern of radial routes and a hierarchy of centres revolving in a centripetal fashion around the regional core. Place effects were experienced through the dimension of physical proximity. The closer were two phenomena in actual space, the greater their impact on each other. The city centre was seen as the site of greatest synergy, and the periphery the site of greatest isolation. In recent years, however, a new relational geography has developed to explore the dynamic complexity of the various relational webs which transect urban areas. Different webs have different space-time patterns of nodes and links. A place may be nodal in one relational web but peripheral in another. Synergetic dynamism may occur in all kinds of physical and institutional spaces, creating nodal place qualities. Isolation can occur in city centres as well as elsewhere in the urban fabric. By the end of the twentieth century, those involved in strategy development for urban areas were struggling with a recognition that the traditional spatial organisation of cities was being 'disintegrated', while the patterning of new, complex relational dynamics was very difficult to imagine and to grasp." (Healey, 2007)

E' indubbio che "il sistema della pianificazione territoriale si trovi di fronte sfide di notevole significato: dalla ricostruzione di un quadro unitario e riconosciuto, alla formulazione di meccanismi di analisi e governo più snelli ed efficaci, al controllo di strumenti ad alto impatto sulla forma e sulla struttura della città e del territorio. Queste sfide, se sono di grande rilievo in un qualsiasi spazio territoriale, lo sono ancor di più per

gli spazi metropolitani in quanto luoghi ad alta concentrazione di fattori fisici, funzionali e antropici.” (Mazzeo, 2011) Un'area metropolitana è infatti un sistema territoriale complesso, all'interno del quale si sovrappongono diversi livelli di lettura e di interpretazione dei fenomeni. Essa è un sistema reticolare per quanto riguarda la mobilità, l'energia, le comunicazioni, le funzioni scientifiche, culturali ed economiche; è un'area vasta per estensione; è un'area urbana per caratteristiche funzionali; è un'area strategica per concentrazione di attività e per l'esistenza di funzioni rare; è un'area di disagio per la forte presenza di problematiche sociali.

4.1.1 La componente strategica

E' necessario quindi che gli strumenti di pianificazione del territorio delle Città metropolitane siano adeguati a governare tale complessità, tenendo anche conto che ognuna di esse ha delle caratteristiche peculiari e che sarà indispensabile integrare all'interno di un unico strumento diversi piani di lettura, attuabili per progetti specifici, ma ricompresi in una visione strategica complessiva di lungo periodo.

Come più volte ricordato all'interno della trattazione, i processi di urbanizzazione e trasformazione metropolitani hanno messo in crisi il sistema di pianificazione tradizionale, in quanto il territorio si è stratificato aggiungendo funzioni e attività che non sembrano essere governabili con gli strumenti della pianificazione classica. Per questo motivo i processi di controllo delle trasformazioni territoriali devono correre parallelamente ai processi di creazione delle opportunità strategiche del territorio, intendendo pianificazione e *governance* come due approcci da integrare per la soluzione del medesimo problema.

“A differenza della virtualità di molte connessioni e di molte relazioni, le aree metropolitane necessitano di un sistema di gestione reale, forte, autorevole e partecipativo, con vincoli precisi e con poteri decisionali supportati da strumentazioni tecnico-valutative autorevoli” (Mazzeo, 2003).

Emerge quindi la necessità di attribuire alla Città metropolitana uno strumento di governo del territorio unitario, ma allo stesso tempo multilivello. Esso dovrà essere composto da una componente che potremmo definire territoriale, e da una componente strategica.

La componente territoriale dovrà riguardare l'assetto e l'organizzazione del territorio nelle sue forme fisiche, materiali o funzionali prevalenti e conformanti stabilmente il territorio. Si tratta di quegli elementi naturali ed antropici che del territorio configurano l'identità e che assumono, a giudizio della comunità insediata, valore di garanzia di

qualità ambientale ed insediativa in quanto ordinatori, sotto il profilo ecologico, paesaggistico, morfologico e funzionale, delle future trasformazioni. Tali aspetti dovranno rappresentare la parte “fissa” e invariante del piano poiché si tratta di fattori sui quali è impossibile negoziare o scendere a compromessi e per i quali sono doverose, anzi, politiche di tutela e salvaguardia.

La componente strategica del piano metropolitano, a prevalente contenuto e natura politico-programmatica, dovrà invece rispecchiare lo scenario che si intende perseguire con il piano, costruendo visioni di lungo periodo e prevedendo strumenti e politiche adeguati per supportarle. Gli aspetti strategici di un piano sono quelli che agiscono sull’assetto complessivo del sistema territoriale, sulla sua struttura fondamentale, individuando un sistema di obiettivi, problemi e soluzioni che interagiscono in un contesto interattivo di tipo conflittuale, in cui le relazioni tra soggetti creano scambi di tipo e intensità nettamente diversificati.

Dimensione strategica e dimensione territoriale sembrano, quindi, poter costituire le due “anime” di una pianificazione metropolitana aperta ed efficace nei confronti dei problemi e delle dinamiche attuali e il livello di area vasta sembra essere quello ottimale per lo sviluppo di politiche di tipo strategico.

Gli approcci di pianificazione strategica che si riferiscono all’area vasta, e quindi alla Città metropolitana, devono infatti aspirare “a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell’ambiente) attraverso modelli di *governance* capaci di costruire un’idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante”. (Gibelli, 2003)

Si vuole a questo punto richiamare una nota, ma sempre efficace, espressione proposta da Edoardo Salzano circa il significato di strategia. “Il termine “strategia” in campo militare comprende l’insieme delle modalità e delle forme che rendono possibile il miglior utilizzo delle forze a disposizione al fine di vincere una guerra in un arco temporale più o meno lungo. Il termine “tattica”, invece, definisce le azioni che si mettono in campo per affrontare un evento nel breve termine. Travasando tale premessa in campo urbanistico si ottiene che il sistema degli obiettivi di un piano è il disegno strategico, mentre le singole azioni ne rappresentano il livello tattico” (Salzano, 2003).

“Strategies treat the territory of the urban not just as a container in which things happen,

but as a complex mixture of nodes and networks, places and flows, in which multiple relations, activities and values co-exist, interact, combine, conflict, oppress and generate creative synergy.” (Healey, 2007)

Ciò che si intende sottolineare è che alla strategia di lungo periodo, il piano metropolitano dovrà affiancare una serie di progetti strategici da realizzare nel medio-breve periodo, attraverso specifici accordi con i soggetti pubblici e privati coinvolti. Strategia e tattica devono essere strettamente connesse, ritenendo che un sistema strategico senza azioni tattiche si traduca in una costruzione logica autoreferenziale.

Non si deve pensare che questo modello di pianificazione possa indebolire i poteri della pubblica amministrazione. In questo quadro, il ruolo dell'amministrazione, espressione dell'interesse pubblico che sottende qualsiasi scelta urbanistica e territoriale, deve continuare a rappresentare il fulcro decisionale dell'intero processo, ma ciò che si propone è affidarle un ruolo attivo e una posizione nodale rispetto ai processi di interazione esistenti tra strutture e attori, contribuendo così a sviluppare i processi di scambio e di posizionamento.

In altre parole, “il buon funzionamento del nodo pubblico (o del sistema dei nodi pubblici) proietta le sue qualità sull'intera struttura stimolando e guidando la società urbana nelle sue varie e complesse articolazioni” (Mazzeo, 2011) Inoltre, più la complessità reale e le trasformazioni del territorio sembrano sfuggire alle forme e agli strumenti di governo, più è necessario che le norme che regolano il settore della pianificazione divengano semplici e chiare, al fine di rendere efficaci le politiche su territori complessi come quelli metropolitani.

Come noto, si è assistito nel corso degli anni al progressivo fallimento degli strumenti di pianificazione di tipo razionale e deterministico, che partivano dalla constatazione che la città fosse costituita da un insieme di parti analizzabili e progettabili separatamente. Le soluzioni specifiche individuate nei singoli contesti erano ritenute adattabili all'intero sistema urbano e si presupponeva che consentissero il raggiungimento di risultati globali in quanto il passaggio dal sotto-sistema al sistema generale non avrebbe dovuto comportare alcuna variazione degli esiti previsti.

Questa visione settoriale, che ha visto il piano come contenitore di tattiche e come non veicolo di strategie, sta lasciando faticosamente la strada a forme di pianificazione che, partendo da assunti non deterministici, contemplino la possibilità di includere al loro interno elementi di previsione, anche qualitativi, che discendono da un approccio

multisetoriale e che inseriscono nell'analisi variabili, come quelle di tipo economico e di tipo ambientale, finora scarsamente considerate. E' evidente che un simile cambiamento di paradigma si traduce in un'attenzione del tutto nuova ai meccanismi che realmente governano le trasformazioni e alla sostenibilità dello sviluppo come elemento capace di influenzare pesantemente l'evoluzione.

“Il discorso sull'inadeguatezza di strumenti e metodi di pianificazione si estende all'inefficacia della loro applicazione, derivante dal conflitto tra rigidità del piano e le continue trasformazioni della realtà sulla quale esso agisce. La variabilità di tali ambiti ha quindi portato ad introdurre un fattore innovativo, rappresentato dal tempo (Eldredge, 1991) e un elemento di governo (Friedman, 1993) rappresentato dal processo di formazione e di attuazione del piano. La non linearità dei presupposti e delle azioni fa sì che il piano non sia mai definitivo, sia nelle linee ispiratrici che nelle azioni di trasformazione, ma si adatti allo scenario e agli elementi che ne compongono il quadro.” (Mazzeo, 2011)

Come descritto in precedenza, l'obiettivo di un piano strategico è quello di prefigurare in modo flessibile un quadro di insieme in cui agiscono attori diversi indirizzati verso obiettivi di sviluppo che vadano a vantaggio dell'intera comunità. Ciò che si vuole sottolineare è che un piano strategico ha maggiore possibilità di successo e anche maggiore credibilità, se accompagnato da un quadro regolativo delle trasformazioni fisiche del territorio, che rappresenta un elemento imprescindibile e garanzia di equità di qualsiasi strumento urbanistico, a tutte le scale di governo.

“Le principali condizioni che si sono ritenute di possibile significatività per l'efficacia del piano sono: l'esistenza di una *vision* condivisa, cioè di un'idea di città che costituisca per la comunità elemento di coesione sociale e che alimenti politiche, programmi e piani; la presenza di una capacità gestionale integrata, interpretata da una struttura tecnico-amministrativa consolidata e autorevole; la consuetudine al ricorso a modalità di tipo strategico per la costruzione delle politiche, dei programmi, dei piani e soprattutto delle relazioni tra di essi.” (Nigro, 2003)

Ciò è maggiormente vero quando lo strumento strategico agisce in aree di livello metropolitano, nelle quali sono presenti già in origine reti di relazioni complesse, infatti, “anche nello spazio dei diversificati sistemi metropolitani europei (e delle articolate forme di governo e di *governance* che presentano) va rilevato l'affermarsi (a seguito di sperimentazioni in un consistente arco di tempo) della coppia piano strategico/progetto urbano, rispetto a quella più tradizionale piano territoriale-urbanistico/strumento

attuativo.” (Barbieri, 2003)

Purtroppo, come ricordato in precedenza, l'utilizzo del piano strategico è stato in alcune realtà, soprattutto in assenza di un sistema di pianificazione efficiente e di istituzioni forti, oggetto di strumentalizzazione e spesso interpretato come uno strumento da attuare “in deroga” alla pianificazione ordinaria di tipo vincolistico. Ciò ha contribuito a connotare negativamente questo tipo di piano da parte di quelle realtà “dove le cose funzionano bene anche senza” creando una sorta di opposizione ideologica, spesso aprioristica, nei confronti di questo nuovo strumento.

Ciò che si è voluto evidenziare in queste pagine è la necessità di riportare l'attenzione verso forme di pianificazione strategica, intese nel significato più alto del termine.

Non un piano strategico al di fuori del sistema ordinario di governo del territorio come è adesso; non un piano strategico che si sovrappone inutilmente agli strumenti in vigore o che addirittura si pone in contrasto con essi, risultando quindi inefficace, dannoso o inutile. Non un piano strategico che catalizzi interessi forti per spingere le amministrazioni pubbliche ad agire verso determinate direzioni.

La proposta è di integrare in maniera evidente ed esplicita, in particolare per quanto attiene le Città metropolitane di prossima istituzione, il processo di pianificazione strategica all'interno del sistema dei piani di governo del territorio facendo sì che esso diventi uno strumento delle amministrazioni pubbliche per creare sviluppo.

L'obiettivo della pianificazione strategica metropolitana dovrà essere quindi quello di definire il disegno politico dello sviluppo, di medio-lungo periodo, perseguendo la competitività in chiave sovra-locale, tramite la costruzione di patti tra gli attori istituzionali, sociali ed economici nella città e nel suo territorio e tramite la promozione di reti di alleanze tra città e tra territori. A questo scopo, dovranno essere individuate e promosse strategie di sviluppo locale in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee, individuando i meccanismi di raccordo con la strumentazione urbanistica comunale, sulla base di una visione guida proiettata sul territorio dell'intera Regione.

Pertanto, con il proprio Piano Strategico, ogni Città metropolitana dovrà offrire in maniera sufficientemente chiara e definita la visione che intende esprimere per il proprio futuro, le proprie aspirazioni e le proprie vocazioni, declinando di conseguenza gli obiettivi, le azioni atte a rafforzare l'intero sistema territoriale e le linee di azione a livello locale.

In sostanza, dopo il piano “sinottico razional-comprensivo della città fordista” e la *deregulation* della città per progetti che ha caratterizzato i piani di pura matrice aziendale, si ritiene che la pianificazione strategica metropolitana oggi rappresenti una concreta opportunità per realizzare forme di sinergia fra le regole indicate dal pubblico, che, opportunamente semplificate e argomentate, devono costituire la parte invariante del piano, e visioni condivise, sostanziate in progetti strategici, emersi dalla partecipazione e dal dibattito collettivo.

Per fare ciò, è indispensabile che le politiche urbane riconquistino una dimensione temporale lunga, capace di garantire risultati non effimeri anticipando le tendenze e orientando i processi spontanei. “Oggi, a fronte di problemi cruciali e complessi, si mettono in campo azioni di breve periodo, ad effetto immediato, tendenzialmente più semplici da realizzare, a causa non soltanto delle scelte politiche, ma anche della constatazione che politiche territoriali a carattere strutturale non possono dare grandi frutti nell'immediato a causa della enorme inerzia e della permanenza delle strutture insediative.”(Camagni, Gibelli, 2003)

4.2 Strumenti operativi: una proposta

La struttura del piano strategico deve comprendere obiettivi, strategie, politiche, azioni e progetti. Su ciascuno di essi vanno costruite le alleanze e le possibilità realizzative, all'interno di un quadro strategico complessivo condiviso.

Una ulteriore funzione del piano strategico, che si ritiene indispensabile attivare nella Città metropolitana, anche in vista della fase di transizione alla quale si va incontro, è quella di creare attorno allo strumento il clima favorevole alla sua attuazione temporale. Si ritiene che per svolgere efficacemente tale funzione sia necessario che l'azione di pianificazione strategica non si esaurisca con l'approvazione dello strumento, ma prosegua durante il corso dei successivi stadi attuativi, in un processo di continua implementazione, aggiustamento e valutazione, che non deve essere solo interno alla pubblica amministrazione, ma deve basarsi sul consenso al fine di creare i presupposti alla fattibilità delle scelte.

Questo tema è fortemente interrelato con la problematica assai più ampia relativa all'attuazione dei piani, concetto, quello dell'attuazione, che può essere riferito tanto a strumenti di scala urbana che a strumenti di area vasta, come un piano metropolitano.

L'attuazione di un piano dovrebbe discendere infatti da un monitoraggio e da una valutazione continui del processo di pianificazione, in una sorta di regia continua nella gestione dello strumento. Ciò che invece molto spesso si rileva nella pratica è uno scostamento tra l'evoluzione reale del territorio e il disegno di piano. Affinchè i due percorsi tornino a coincidere è necessario individuare un tipo di strumento in cui una realtà ad elevata velocità di mutamento riesca a riconoscersi e in cui vi sia un progetto di futuro condiviso. In quest'ottica il consenso costruito attorno al piano strategico e la sua flessibilità possono essere garanzia di una maggiore efficacia ed operatività.

Parlando di uno strumento di area vasta, la fase operativa dovrà essere rappresentata da progetti strategici, accompagnati da altrettanti accordi attraverso i quali la Città metropolitana potrà promuovere le sue politiche rispetto ai temi strutturali che caratterizzano il suo territorio.

Le diverse forme di partenariato – tanto quello istituzionale quanto quello economico-sociale – rappresentano un aspetto di carattere trasversale che deve investire tutte le fasi del processo di pianificazione strategica. In tale ottica, il Piano Metropolitano dovrà rendere conto della realizzazione quali-quantitativa di tali attività sia a livello di avvio del

percorso sia a livello di predisposizione e successiva attuazione e gestione del Piano Strategico. Secondo questa chiave di lettura, il partenariato non si deve più tradurre esclusivamente (o prevalentemente) nella consultazione delle istituzioni e dei soggetti economico-sociali nella fase di identificazione delle scelte e priorità, ma deve rappresentare uno strumento operativo fondante da implementare anche nelle fasi successive della traduzione in obiettivi e strumenti, della sorveglianza e della valutazione.

“Il coinvolgimento partenariale ed il coordinamento interistituzionale – se ben strutturati ed articolati lungo l'intero percorso della pianificazione strategica – potranno contribuire alla formazione della “visione condivisa” che sarà la base delle strategie di intervento del Piano Strategico di Area Vasta. Infatti, affinché tale visione sia concretamente perseguibile occorrono:

- una definizione motivata della dimensione e della articolazione della *community* che sarà coinvolta nella costruzione del piano;
- una comune definizione degli obiettivi e dei valori non contrattabili e fondativi della strategia di lungo periodo; una comune interpretazione delle condizioni di debolezza, potenzialità, rischio ed opportunità nei principali settori delle politiche di governo territoriale, in una visione integrata (economia/società/ambiente);
- una comune definizione delle decisioni conseguenti.” (Regione Puglia, 2007)

Come accennato in precedenza, la fase operativa dovrà essere sviluppata attraverso la realizzazione di Progetti Strategici, mediante i quali tradurre in interventi concreti gli obiettivi generali e specifici del Piano.

Per tali progetti dovrà essere verificata la congruità rispetto agli assi strategici definiti nonché le potenziali esternalità ed il conseguente grado di condivisione. Dovranno essere inoltre individuati indicatori e modelli di valutazione degli effetti di ogni singolo progetto nonché strumenti e metodologie di monitoraggio per la loro attuazione. Sulla scorta delle esperienze maturate in alcune Regioni in cui il Piano Strategico sta diventando un elemento strutturale del sistema di pianificazione, si propone una classificazione dei progetti strategici in tre categorie che rappresentano altrettanti gradi di complessità generale suscettibili di conseguenti diversi livelli di approfondimento.

Un livello “base” in cui al progetto strategico sarà sufficiente una “Scheda Progetto” che contenga, oltre ai dati fondamentali dell'intervento⁵⁷, l'indicazione degli obiettivi strategici,

⁵⁷ Ad esempio: Soggetto proponente, localizzazione, area di realizzazione dell'intervento (Comune, Città

dei risultati e degli effetti attesi, dimostrando la congruenza con la programmazione delle opere pubbliche e con gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, il ruolo del progetto rispetto alla strategia, agli obiettivi ed alle priorità del Piano Strategico nonché la fattibilità tecnico-amministrativa, la compatibilità urbanistica, ambientale e paesaggistica e la sostenibilità finanziaria. Dovranno inoltre essere esplicitate le eventuali procedure di consultazione partenariale (interistituzionale e del partenariato economico-sociale pubblico/privato) attivate.

La seconda categoria di progetti strategici, che potremmo definire a media complessità, dovrà essere accompagnata, oltre che dalla scheda progetto, da uno studio di fattibilità sintetico nel quale dovranno essere specificate le condizioni di sostenibilità tecnico-territoriale del progetto, la compatibilità urbanistica, territoriale, ambientale e paesaggistica, la fattibilità tecnica, la sostenibilità economico-finanziaria nonché la sostenibilità amministrativa, istituzionale e gestionale.

Infine, per i progetti strategici complessi si dovrà produrre uno studio di fattibilità completo che approfondisca nel dettaglio le tematiche sopra descritte.

| | Scheda progetto strategico | Studio di fattibilità sintetico | Studio di fattibilità completo |
|-------------------------------------|---|---|---|
| SOSTENIBILITA' TECNICO-TERRITORIALE | Titolo dell'intervento e Soggetto proponente | Costruzione del quadro conoscitivo generale <ul style="list-style-type: none"> Analisi di base ed indicazione dello stato attuale. Descrizione dell'intervento. Azioni in corso. | Costruzione del quadro conoscitivo generale <ul style="list-style-type: none"> Analisi di base ed indicazione dello stato attuale. Descrizione dell'intervento. Azioni in corso. Condizioni di trasformabilità a cui riferire le alternative di progetto. |
| | Dati indicativi del soggetto proponente Indicare indirizzo, legale rappresentante, telefono, funzionario responsabile del procedimento del Comune proponente | | |
| | Localizzazione del intervento | | |
| | Area di realizzazione dell'intervento | | |
| | Descrizione generale dell'intervento | | |
| | Indicazione degli obiettivi strategici, dei risultati e degli effetti attesi | | |
| | Definizione degli obiettivi e delle scelte di intervento Identificazione degli obiettivi, delle funzioni da insediare e dei requisiti da osservare nella costruzione delle soluzioni alternative | | |
| | Rappresentazione del contesto territoriale e | | |

metropolitana o interprovinciale), descrizione dettagliata dell'intervento.

| | | | |
|----------------------------|--|---|---|
| | | socio-economico entro cui il progetto si inserisce e dovrà realizzarsi | |
| | | Illustrazione della compatibilità dell'intervento con gli indirizzi della programmazione regionale e provinciale | <p>Descrizione del modello gestionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicazione del modello di gestione previsto • Individuazione della normativa, dei soggetti, delle modalità, delle attività e delle azioni che dovranno essere intraprese per rendere possibile, sul Piano gestionale, il conseguimento degli obiettivi ai quali l'intervento è finalizzato. • Descrizione di eventuali ipotesi alternative. |
| | | <p>Descrizione del modello gestionale</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicazione del modello di gestione previsto • Individuazione della normativa, dei soggetti, delle modalità, delle attività e delle azioni che dovranno essere intraprese per rendere possibile, sul Piano gestionale, il conseguimento degli obiettivi ai quali l'intervento è finalizzato. • Descrizione di eventuali ipotesi alternative. | <p>Individuazione e valutazione delle alternative di progetto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esame dei profili tecnico-funzionale, localizzativo, gestionale che caratterizzano le soluzioni alternative. • Indicazione analitica per ciascuna alternativa dei motivi tecnici, ambientali, gestionali ed economici che hanno condotto alla sua esclusione (punti di forza e punti di debolezza). |
| | | <p>Individuazione e valutazione delle alternative di progetto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esame dei profili tecnico-funzionale, localizzativo, gestionale che caratterizzano le soluzioni alternative. • Indicazione analitica per ciascuna alternativa dei motivi tecnici, ambientali, gestionali ed economici che hanno condotto alla sua esclusione (punti di forza e punti di debolezza). • Organizzazione degli schemi di struttura che individuano le parti e loro connessioni reciproche sia all'interno che all'esterno dell'area di intervento. • Identificazione delle conseguenze ambientali delle alternative di progetto (studi di inserimento ambientale e applicazione dei principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione soprattutto alla fonte dei danni causati all'ambiente; predizione e apprezzamento comparativo delle conseguenze ambientali delle alternative strutturali di progetto). | <ul style="list-style-type: none"> • Organizzazione degli schemi di struttura che individuano le parti e loro connessioni reciproche sia all'interno che all'esterno dell'area di intervento. • Identificazione delle conseguenze ambientali delle alternative di progetto (studi di inserimento ambientale e applicazione dei principi della precauzione, dell'azione preventiva e della correzione soprattutto alla fonte dei danni causati all'ambiente; predizione e apprezzamento comparativo delle conseguenze ambientali delle alternative strutturali di progetto). |
| COMPATIBILITÀ URBANISTICA, | Congruenza con la programmazione delle OOPP in | Indicazione della compatibilità urbanistica | Indicazione della compatibilità urbanistica |

| | | | |
|-----------------------------|--|--|---|
| AMBIENTALE E PAESAGGISTIC A | vigore | dell'intervento Indicare se l'intervento è conforme o non conforme alle disposizioni generali, urbanistiche ed edilizie, vigenti e, in caso di non conformità indicare il tipo di variante urbanistica necessaria ed i tempi previsti. | dell'intervento Indicare se l'intervento è conforme o non conforme alle disposizioni generali, urbanistiche ed edilizie, vigenti e, in caso di non conformità indicare il tipo di variante urbanistica necessaria ed i tempi previsti. |
| | Ruolo e coerenza del progetto rispetto al Piano Strategico | Descrizione sintetica di eventuali impatti ambientali dovuti all'intervento e misure compensative da prendersi della compatibilità ambientale dell'intervento <ul style="list-style-type: none"> • Verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione in materia ambientale. • Descrizione sintetica dello stato sull'ambiente. • Descrizione delle principali modificazioni previste sull'ambiente, con indicazione delle principali misure previste per eliminare o mitigare gli effetti negativi sull'ambiente. | |
| | Descrizione degli eventuali impatti paesaggistici dovuti all'intervento e misure compensative da prevedersi. | Descrizione degli eventuali impatti paesaggistici dovuti all'intervento e misure compensative da prevedersi <ul style="list-style-type: none"> • Verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione in materia paesaggistica. • Analisi dei principali elementi del paesaggio e dei beni culturali presenti nel Territorio direttamente interessato. | Indicazione della compatibilità ambientale dell'intervento <ul style="list-style-type: none"> • Verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione in materia ambientale. • Analisi delle principali componenti ambientali presenti nel Territorio direttamente interessato dall'intervento e potenzialmente coinvolto (individuazione dei punti di forza e di debolezza del sistema ambientale interessato). • Descrizione sintetica dei parametri macro-localizzativi dell'opera, con particolare riferimento all'interazione con le componenti ambientali. • Descrizione delle principali modificazioni previste sull'ambiente e dei principali fattori di pressione sulle risorse naturali e sulla qualità della vita con individuazione dei principali ricettori ambientali. • Descrizione del livello degli impatti sulle componenti ambientali principali, con indicazione qualitative dei potenziali effetti attesi e dei principali rischi ambientali e dei fattori di impatto più significativi. • Indicazione delle principali misure previste per eliminare o mitigare gli effetti negativi sull'ambiente. |

| | | | |
|---------------------------------------|--|---|---|
| | Indicazione della compatibilità ambientale dell'intervento. | | Descrizione degli eventuali impatti paesaggistici dovuti all'intervento e misure compensative da prevedersi <ul style="list-style-type: none"> • Verifica della compatibilità dell'opera con il quadro normativo e con gli strumenti di pianificazione in materia paesaggistica. • Analisi dei principali elementi del paesaggio e dei beni culturali presenti nel Territorio direttamente interessato. |
| | Indicazione della compatibilità urbanistica dell'intervento. | | |
| FATTIBILITÀ TECNICA | | Indicazioni tecniche di base <ul style="list-style-type: none"> • Identificazione delle funzioni da insediare. • Descrizione delle caratteristiche tecnico-funzionali e dimensionali, con riferimento alle opere necessarie per la realizzazione dell'intervento. • Descrizione dettagliata, in termini quantitativi e qualitativi, degli output (beni e servizi). | Indicazioni tecniche di base <ul style="list-style-type: none"> • Identificazione delle funzioni da insediare. • Descrizione delle caratteristiche tecnico-funzionali e dimensionali, con riferimento alle opere necessarie per la realizzazione dell'intervento. • Descrizione dettagliata, in termini quantitativi e qualitativi, degli output (beni e servizi). |
| | | Eventuali problemi e situazioni su cui è necessario porre l'attenzione ed approfondire in fase progettuale | Eventuali problemi e situazioni su cui è necessario porre l'attenzione ed approfondire in fase progettuale |
| SOSTENIBILITÀ ECONOMICA E FINANZIARIA | Indicazione dei costi di realizzazione. | Analisi della domanda e dell'offerta <ul style="list-style-type: none"> • Individuazione e quantificazione della domanda effettiva e potenziale, analisi della dinamica temporale, formulazione di ipotesi per il suo andamento futuro, stima della disponibilità a pagare per i beni o servizi ottenibili dalla realizzazione del progetto. • Individuazione e quantificazione dell'offerta effettiva e potenziale, analisi della dinamica temporale, formulazione di ipotesi per il suo andamento futuro. | Analisi della domanda e dell'offerta <ul style="list-style-type: none"> • Individuazione e quantificazione della domanda effettiva e potenziale, analisi della dinamica temporale, formulazione di ipotesi per il suo andamento futuro, stima della disponibilità a pagare per i beni o servizi ottenibili dalla realizzazione del progetto. • Individuazione e quantificazione dell'offerta effettiva e potenziale, analisi della dinamica temporale, formulazione di ipotesi per il suo andamento futuro. |
| | Piano finanziario | Analisi del quadro delle risorse finanziarie disponibili o attivabili, nonché delle modalità (tempi e condizioni) di conferimento di tali risorse al progetto | Analisi del quadro delle risorse finanziarie disponibili o attivabili, nonché delle modalità (tempi e condizioni) di conferimento di tali risorse al progetto Costruzione di un modello di analisi finanziaria che, per le varie alternative progettuali, consenta di effettuare: |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | | | <ul style="list-style-type: none"> • stima dei flussi costi-ricavi; • calcolo dei flussi di cassa e dei principali indicatori sulla qualità finanziaria della gestione; • formulazione delle ipotesi gestionali che sottendono il modello finanziario; • verifica della sostenibilità finanziaria in un arco temporale sufficiente date le caratteristiche tecniche, economiche e gestionali del progetto. <p>Costruzione di un modello di analisi economica (tipo costi-benefici), in grado di valutare la convenienza dell'investimento dal punto di vista del benessere della collettività nelle varie alternative E' strutturalmente simile all'analisi finanziaria, ma deve tener conto anche degli eventuali costi e benefici economici non derivanti dai costi e dai rientri finanziari, cioè dei costi e dei benefici esterni o indiretti.</p> |
| | Breve indicazione della struttura istituzionale, organizzazione, competenze ed esperienze del soggetto che assumerà la gestione dell'opera. | Stima eventuali entrate e costi di gestione | Sviluppo di un adeguato sistema di simulazioni in grado di verificare i punti di debolezza economica e finanziaria del progetto stimando la probabilità che si verifichino condizioni di insostenibilità economico-finanziaria. |
| | Stima dei costi di gestione e/o di erogazione del servizio. | Sostenibilità dei costi | Individuazione, sulla base dei risultati del sistema di simulazione e dell'analisi di rischio, di azioni o modifiche progettuali che permettano di ridurre la probabilità che si verifichino le condizioni di debolezza (o di rischio). |
| SOSTENIBILITÀ AMMINISTRATIVA, ISTITUZIONALE E GESTIONALE | Procedure di consultazione partenariale | Meccanismi, procedure ed organizzazione del sistema di attuazione del progetto | Meccanismi, procedure ed organizzazione del sistema di attuazione del progetto |
| | | Calendario e modalità che si intendono seguire per attivare l'insieme dei contenuti in cui il progetto si articola | Calendario e modalità che si intendono seguire per attivare l'insieme dei contenuti in cui il progetto si articola |
| | Procedure amministrative e cronoprogramma | Procedure e strumentazioni operative che si intendono adottare | Individuazione (ovvero indicazione delle procedure che si |

| | | | |
|--|--|--|---|
| | | per assicurare circuiti tecnici, amministrativi e finanziari efficienti | intendono seguire per l'individuazione) dei partners istituzionali e finanziari coinvolti nell'attuazione e gestione del progetto |
| | | Modalità per assicurare condizioni di trasparenza e di verificabilità della fase attuativa | Procedure e strumentazioni operative che si intendono adottare per assicurare circuiti tecnici, amministrativi e finanziari efficienti |
| | | Valutazione dell'esistenza delle competenze tecniche e gestionali necessarie ad assicurare il buon funzionamento e la corretta manutenzione dell'intervento previsto | Modalità per assicurare condizioni di trasparenza e di verificabilità della fase attuativa |
| | | | Procedure e sistemi di controllo e di rendicontazione, in analogia con le indicazioni comunitarie fornite a livello di programmazione, da prevedere in relazione allo stato di avanzamento del progetto |
| | | | Valutazione dell'esistenza delle competenze tecniche e gestionali necessarie ad assicurare il buon funzionamento e la corretta manutenzione dell'intervento previsto |

La selezione dei Progetti Strategici dovrà avvenire nel rispetto di alcuni criteri fondamentali, quali: la qualità del progetto e la capacità dello stesso di incidere e rispondere agli obiettivi di sviluppo della Città metropolitana; la fattibilità tecnica, amministrativa e gestionale del progetto proposto, la dimostrazione della praticabilità dell'implementazione della proposta ed i vantaggi per la comunità locale; l'incidenza su aree sovracomunali o sopra-provinciali e l'integrazione territoriale; il livello di progettazione tecnica definitiva e l'immediata cantierabilità del progetto stesso; la previsione e l'impegno di quote di cofinanziamento pubblico.

Dalla valutazione di tali elementi potrà emergere la rilevanza strategica del progetto e la sua potenzialità ed idoneità a far crescere la competitività e l'attrattività della Città metropolitana e quindi della Regione.

Un ulteriore strumento operativo che si ritiene utile a garantire il corretto funzionamento del processo di pianificazione strategica e che contribuisce in maniera significativa ad

accrescere la credibilità del piano stesso è quello che tiene conto dei tempi e delle possibilità economiche a disposizione per l'attuazione dei Progetti Strategici.

Si ritiene che il controllo di tali variabili, che raramente sono state associate a strumenti di pianificazione di area vasta, rappresenti invece un elemento imprescindibile per valutare sia la fattibilità e la sostenibilità finanziaria del piano stesso in relazione agli obiettivi, ai progetti ed ai singoli interventi programmati in un arco temporale di medio-lungo periodo, sia l'opportunità e la potenzialità delle iniziative previste in termini di rapporto costi/benefici.

Il piano finanziario dovrà quindi riepilogare tutte le fonti di finanziamento sia pubbliche che private destinate alla realizzazione dei Progetti strategici e, raccordandosi con il cronoprogramma complessivo, indicare le fonti di finanziamento di ciascuna fase nel rispetto dei tempi previsti.

Infine, la pianificazione strategica per lo sviluppo del territorio metropolitano dovrà essere supportata da un'intensa attività di informazione e comunicazione, rivolta al coinvolgimento consapevole dell'opinione pubblica e del partenariato socioeconomico. Lo scopo è quello di dare visibilità pubblica al processo di individuazione e predisposizione delle politiche per lo sviluppo locale che andranno ad essere sviluppate con il Piano Strategico, per assicurare la mobilitazione delle diverse responsabilità coinvolte in tale percorso.

In conclusione, si può affermare che affinché il piano strategico risulti efficace dovrà dotarsi di strumenti operativi basati su un modello di *governance* ampiamente rinnovato, partecipativo e partenariale, necessariamente negoziale, ma con spazi importanti per l'azione pubblica, politica e tecnica. In questo senso, gli obiettivi della *governance* metropolitana dovranno essere finalizzati a

- far coesistere all'interno del piano regole chiare e progetti appropriati;
- garantire i tempi di realizzazione degli interventi riducendo così l'incertezza per gli operatori privati e facilitando il partenariato;
- prevedere procedure consultative appropriate rispetto ai problemi, riducendo il rischio di opposizioni ex post;
- realizzare approcci negoziali trasparenti al fine di equilibrare gli interessi in gioco;
- prevedere forme di monitoraggio e di valutazione continui facilitando il processo di co-pianificazione fra differenti livelli istituzionali.

4.3 Scelta della dimensione territoriale ottimale

Come più volte ricordato, il principale ostacolo che l'ipotesi della Città metropolitana ha incontrato in Italia è stata la questione della delimitazione dell'area. Questo era il primo passo richiesto dalle legge e su questo punto quasi tutte le Regioni si sono arenate e quelle che sono riuscite a trovare una sintesi sull'argomento non sono state esenti da lunghe e sfiancanti discussioni, non conclusesi peraltro con l'approvazione delle leggi regionali. "E in effetti decidere, una volta per tutte, quali Comuni includere e quali escludere è un'operazione quasi impossibile se viene lasciata, come di fatto è stato, alla negoziazione tra le istituzioni locali. Ci sono troppi criteri e troppe tensioni che si incrociano: dai criteri tecnici (economico - territoriali) che ovviamente non possono dare risultati univoci, alle questioni di identità, alle convenienze." (Bobbio, 2003)

In questo senso, può darsi che la delimitazione stabilita dalla legge ultima sulla *spending review*, imposta dall'alto, risulti un'operazione riuscita, come si è verificato a Lione nel 1966 o come è stato ripetuto per le aree metropolitane di Lisbona e di Porto dove una legge nazionale del 1991 ha enumerato, uno per uno, i Comuni che dovevano farne parte.

La questione della dimensione ottima degli enti locali è da molti anni al centro del dibattito accademico e politico nel nostro paese, anche se gli effetti pratici ad oggi ottenuti sono molto esigui. In relazione all'accorpamento delle Province, le ragioni per provvedere ad una riforma di numero, dimensioni, livelli e funzioni del governo locale in Italia sono certamente numerose e urgenti, riconducibili indubbiamente ad esigenze di contenimento dei costi, ma ancor di più al miglioramento dell'efficacia con cui vengono svolte le funzioni pubbliche. In questo senso, la grave crisi economica in corso può essere letta in negativo come un vincolo stringente al contenimento dei costi di funzionamento della struttura istituzionale, ma anche in positivo come un'opportunità importante per riformare la struttura del governo locale al fine di renderla più rispondente alle esigenze dei cittadini e imprese, i cui bisogni sono oggi molto diversi da quelli vigenti nel periodo in cui la maggior parte dei confini istituzionali è stata tracciata. Il problema principale del governo locale in tutta Italia è la sua eccessiva frammentazione. Di fatto gli amministratori locali e i funzionari pubblici "gestiscono" bacini territoriali che sono ormai molto più piccoli di quelli in cui si svolgono le reali azioni quotidiane di cittadini e imprese, la cui migliore approssimazione resta quella delle aree del pendolarismo giornaliero casa-lavoro. Come ricordato, tale situazione comporta costi

collettivi di varia natura, da quelli connessi al mancato raggiungimento di economie di scala nella produzione dei servizi locali tradizionali a quelli connessi all'impossibilità di offrire servizi più specializzati e innovativi a causa del mancato raggiungimento di soglie di domanda adeguate e dei necessari livelli di specializzazione degli operatori. Mantenere lo status quo istituzionale (tanti enti locali, piccoli e con poche risorse) nelle condizioni di perdita strutturale della competitività che caratterizza l'Italia ormai da anni significa rassegnarsi ad offrire, a popolazione e imprese, un numero sempre minore di servizi e di qualità sempre più scarsa, con tutte le conseguenze che ciò può avere anche sulle future possibilità di "riagganciare" la crescita. Limitarsi ad abolire il livello provinciale a fronte di un tessuto comunale estremamente frammentato rischia di aggravare il problema, invece di risolverlo. Più proficuamente, si potrebbe procedere ad un significativo accorpamento degli enti esistenti, iniziando dal livello comunale.

Il problema di fondo è che le Città metropolitane per la loro collocazione, per l'estensione del loro territorio, per i servizi integrati che erogano, per le problematiche del tutto particolari che affrontano quotidianamente devono poter disporre di condizioni particolari e di strumenti straordinari. Inoltre le aree metropolitane rappresentano i nuclei strategici del sistema Italia e una delle modalità di aggregazione territoriale necessaria a rispondere alle nuove strategie per il conseguimento del miglioramento della qualità della vita e dello sviluppo nello scenario della competizione globale. Come noto, queste problematiche travalicano, sia dal punto di vista territoriale che funzionale, i tradizionali confini amministrativi comunali ed anche del più complessivo sistema delle autonomie locali.

Di conseguenza, in molti si pongono la questione se un'area metropolitana possa essere delimitata da precisi confini e le riflessioni della maggioranza dei geografi, dei sociologi e degli economisti urbani tendono a sconsigliare quella strada, sottolineando la "dimensione territoriale fluida" (Bobbio, 2003) delle città contemporanee da interpretare e quindi governare come entità policentriche e poco compatte.

In particolare, Dematteis definisce una "chimera" la Città metropolitana, in qualità di nuovo Ente territoriale, in quanto si crede di poter governare la nuova forma e la nuova dimensione della città pensandola nei termini areali tradizionali, come territorio urbano espanso, caratterizzato da circuiti funzionali autocontenuti, perciò delimitabile come territorio di competenza di un nuovo livello di governo locale. La crescente complessità

dei giochi e degli attori rende necessario il ricorso a nuovi strumenti di regolazione della territorialità urbana, di tipo strategico, quali la programmazione negoziata, la progettazione complessa, la co-pianificazione multilivello, ecc.

L'azione pubblica strategica può essere definita come un “agire che tende a prefigurare e, nei limiti del possibile, manipolare gli elementi materiali e immateriali che entrano in un processo decisionale, attraverso una serie di ipotesi circa azioni e reazioni degli attori in presenza dello stimolo costituito dall'intenzione di trasformazione. Applicata al governo del territorio, essa differisce dalla pianificazione tradizionale perchè non intende operare una coerenza normativa diretta sulla trasformazione materiale del territorio, ma vuole indirizzare l'agire autonomo dei soggetti, attori dei processi di trasformazione, verso gli esiti desiderati. Azione strategica e pianificazione tradizionale non sono dunque in alternativa, ma complementari tra loro, essendo la seconda uno strumento utilizzabile, entro certi limiti, all'interno della prima. Questi limiti vanno però tenuti presenti. In generale si può dire che oggi una regolazione delle trasformazioni urbane e territoriali che voglia essere efficace, deve agire attraverso la mediazione dei soggetti che operano localmente.

Perciò, paradossalmente, un piano di tipo strategico che voglia avere efficacia territoriale, non avrà all'inizio la forma di un piano territoriale, ma la potrà assumere solo attraverso un processo partecipativo. L'autorità sovraordinata che promuove questo piano-processo si concentrerà invece sulle reti locali dei soggetti e sulle potenzialità dei milieu urbani che questi possono attivare. Sarà cioè un piano di costruzione e di messa in rete di sistemi locali, intesi come possibili attori collettivi dell'evoluzione del territorio in oggetto.

E questo a prescindere da un disegno geometrico preventivo, in quanto saranno poi le aggregazioni degli attori locali a determinarlo. “Sarà invece fondamentale il confronto tra le visioni territoriali di questi attori e gli obiettivi generali del piano. Governare la città metropolitana significa declinare obiettivi generali quali la qualità ambientale, l'equità e l'integrazione sociale, il risparmio energetico e così via in forme territorialmente appropriate, fatte proprie e realizzabili dagli attori locali.” (Dematteis, 2011)

Secondo questa impostazione, sarebbe opportuno fare riferimento a sistemi territoriali locali, in cui gli attori collettivi da mettere in rete per aumentare le competitività e la qualità dei territori devono essere flessibili, a confini sfumati, a geometria variabile, con assetti variabili a seconda dei problemi. Questi devono derivare da aggregazioni volontarie, magari opportunamente stimulate dagli enti territoriali di livello superiore.

Fare un piano di area vasta oggi significa soprattutto mettere in rete dei sistemi locali, facendo leva sulle loro capacità auto-organizzative, da considerare come la principale risorsa da gestire col piano.

Questa prospettiva che si potrebbe definire “geografica” si scontra però con la realtà politica e istituzionale italiana che, al contrario, è storicamente fondata su poteri, funzioni, competenze strettamente legate ai confini di appartenenza e che solo negli ultimi anni, grazie alle Unioni di Comuni, ha faticosamente iniziato a sperimentare nuove forme di collaborazione e associazione, ma sempre partendo dal presupposto di voler mantenere la propria identità, la propria riconoscibilità, le proprie competenze, in altri termini i poteri sul proprio territorio.

Tra l'altro, c'è da rilevare un dato importante, soprattutto alla luce del dibattito sulla Città metropolitana. Nelle realtà italiane come l'Emilia-Romagna in cui il modello dell'intercomunalità si è sviluppato maggiormente e non senza problemi si va consolidando, tali forme associative non comprendono in nessun caso il Comune capoluogo, che continua ad esercitare la sua egemonia, diretta o indiretta, più o meno esplicita, nei confronti dei piccoli (ma anche grandi) Comuni della sua area metropolitana.

L'esperienza internazionale e, quella francese in particolare, mostra invece che il successo del governo metropolitano dipende dall'esplicita mobilitazione delle risorse politiche del comune centrale e, in primo luogo, del suo sindaco (Lefèvre 1998). L'istituzionalizzazione delle comunità urbane francesi è infatti strettamente legata al nome di sindaci che non solo ne hanno retto la presidenza per lunghi anni, ma che hanno soprattutto usato il loro prestigio per superare la conflittualità tra i Comuni dei propri *hinterland*.

“Non è impossibile spiegare la ritrosia dei Comuni italiani ad assumersi la *leadership* della propria area metropolitana. Essi sono stati tradizionalmente abituati a scaricare i problemi sui Comuni circostanti ed hanno potuto farlo contando su rapporti di forza assolutamente favorevoli e su una presunzione di autosufficienza. Di conseguenza le relazioni tra Comuni centrali e Comuni dell'*hinterland* si sono per lo più costituite in Italia su pessime basi.

È più difficile comprendere come questo atteggiamento tradizionale tenda a permanere in una situazione notevolmente mutata in cui cresce la complementarità tra il cuore e la cintura metropolitana e in cui si acuiscono i problemi di competizione internazionale. Si

ha comunque l'impressione che senza una deciso riequilibrio della costellazione di attori, è improbabile che il progetto metropolitano possa fare improvvisi balzi in avanti.” (Bobbio, 2003)

D'altronde, è abbastanza curioso che, a fronte della sterminata serie di studi e dibattiti sulla delimitazione delle aree metropolitane, si sia giunti nel 2013 ad identificarle con quella “compartimentazione dello Stato originata dagli intenti pianificatori maturati al vertice degli Stati preunitari, interessati a censire, organizzare e gestire i loro possedimenti. Questi reticoli territoriali furono adottati senza cambiamenti dal Regno di Sardegna che li unificò sotto l'egida del proprio codice amministrativo, ma non ne riformò il disegno.

Circondari, divisioni, governi, distretti, delegazioni, intendenze, mutando solo denominazione, si trasformarono così d'un tratto nelle Province, gli enti territoriali che - con successive variazioni di scarso peso che poco hanno inciso sulla fisionomia globale e nulla sull'impostazione - svolgono ora un ruolo di governo intermedio.” (Bonora, 1997) Prendiamo atto, dunque, che il perimetro delle future Città metropolitane risale a un'epoca storica in cui le metropoli non erano neanche immaginate.

Si ritiene che la coincidenza della Città metropolitana con il territorio della Provincia , pur con tutte le sue contraddizioni ed i suoi limiti, possa essere comunque un punto di partenza, non riscontrando in Italia la volontà e la maturità politico-istituzionale per attuare la Città metropolitana attraverso forme “soft” di tipo volontaristico e basate sull'intercomunalità nelle quali le istituzioni possano assumere una geografia variabile, non definitiva. Si tratta di forme istituzionali che forse sarebbero più vicine all'idea di città funzionale e di certo più efficienti, ma che risultano ad oggi inattuabili in Italia.

Questo però non significa che la Città metropolitana così individuata debba semplicemente ricalcare, oltre che i confini, anche le altre caratteristiche della Provincia sostituendosi a essa.

Al contrario è indispensabile definire obiettivi e politiche di carattere generale da estendere all'intero contesto metropolitano e altre per le quali è necessario focalizzare l'attenzione su ambiti territoriali specifici, intercomunali, ma anche e soprattutto sovra-metropolitani o interprovinciali, anche sfruttando e potenziando le reti già esistenti tra Comuni. In questo senso si potrebbe ragionare in termini di “geometria variabile” partendo però dal presupposto che mettersi nella prospettiva di una Città metropolitana

significa provare a ristabilire la congruenza tra problemi dello sviluppo ed opportunità della politica.

La questione del governo metropolitano non può essere ridotta quindi ad un problema di gestione più efficiente dei servizi pubblici oppure alla opportunità di dare una cornice ai negoziati urbanistici tra le diverse municipalità. La Città metropolitana è, molto prima di tutto ciò, il luogo in cui identificare delle strategie, in cui costruire il progetto complessivo di un territorio. Il resto segue.

Al fine di individuare ambiti ottimali di intervento e di incisività, allo scopo di migliorare sia le risorse verso l'esterno che quelle verso l'interno della Città metropolitana, è possibile distinguere gli obiettivi e le politiche da sviluppare negli strumenti di pianificazione strategica metropolitana in tre gruppi: politiche di scala sovra-metropolitana; politiche di scala metropolitana; politiche intercomunali.

Nel primo gruppo si possono annoverare le strategie di sviluppo locale considerate in un'ottica di sistema con le opportunità offerte dalle politiche infrastrutturali nazionali e europee. In questo senso è indispensabile valutare come i progetti strategici collegati a tali obiettivi si pongono nei confronti del quadro programmatico regionale.

Come descritto nel corso della ricerca, si potrebbero sfruttare le possibilità concesse dalla legge per arrivare alla costruzione di una città metropolitana "effettiva" che si avvicini all'idea di città funzionale, attraverso specifici accordi con i Comuni che non fanno parte della Città metropolitana. Si pensi ad esempio alle opportunità strategiche che potrebbero derivare dalla condivisione, tramite ad esempio appositi accordi territoriali, tra la Città metropolitana e gli altri Capoluoghi di Provincia in merito agli obiettivi e alle strategie per il governo coordinato degli ambiti produttivi di rango superiore, oppure per la pianificazione strategica coordinata dei poli funzionali (aeroporti, fiere, università e centri di ricerca, grandi centri commerciali). In questo modo si potrebbero mettere in rete "più frammenti territoriali contigui, fino a formare sistemi territoriali locali, che a loro volta possono divenire nodi di reti da costruire anch'esse, ma a livelli territoriali superiori, da quello regionale a quello della UE." (Dematteis, 2011)

Si potrebbero collocare nella medesima classe anche politiche di *marketing* territoriale gestite a livello metropolitano o regionale.

Le politiche che invece potrebbero essere messe in atto estendendo le stesse all'intero bacino metropolitano riguardano ad esempio l'energia, la gestione dei rifiuti.

Con un necessario passaggio di scala, si dovrebbero poi riprendere i contenuti degli

accordi territoriali di carattere interprovinciale e specificarli a livello degli ambiti produttivi sovra comunali interessati, declinando obiettivi via via più specifici e individuando le azioni di qualificazione necessarie per il singolo ambito territoriale, ma nel quadro di una strategia complessiva che tenga conto di come la Città metropolitana si inserisce nel più complesso sistema metropolitano regionale.

Rispetto alla terza classe di obiettivi, ossia quelli di carattere intercomunale, che riguardano quindi una porzione di area metropolitana, è necessario fornire un coordinamento e una visione strategica di insieme allo scopo di eliminare le situazioni di conflitto, mirando al massimo coinvolgimento del Comune centrale. I raggruppamenti intercomunali, ossia i soggetti che promuovono o aderiscono a particolari progetti strategici, potranno quindi avere in questo sistema una forma “soft”, nel senso che, in base alla tematica da affrontare e al progetto strategico da realizzare, potranno essere costituite aggregazioni a geometria variabile che, secondo i criteri di omogeneità, di interdipendenza e di morfologia, potranno più efficacemente rispondere alle diverse problematiche (ad esempio, Comuni di montagna per i temi afferenti alla sicurezza e alla stabilità del territorio; comuni della conurbazione centrale e Comune capoluogo per l'edilizia residenziale sociale e le politiche di rigenerazione urbana).

Nell'ambito del percorso di pianificazione strategica che si auspica possa essere la base per la costruzione di uno strumento per governare efficacemente le Città metropolitane, il diritto di tutti gli *stakeholder* e di tutti i cittadini a partecipare in modo cooperativo alle decisioni che interessano la collettività rende particolarmente rilevante il problema della dimensione dell'ambito territoriale a cui vengono applicate le varie politiche.

Pertanto, “tale questione va affrontata non tanto definendo una dimensione ottima bensì una dimensione efficiente in cui si verifichi una rigenerazione urbana sostenibile. Una dimensione efficiente dipende in buona misura da quello che la città produce, da come lo produce e da come si relaziona nel più vasto insieme di un sistema di città. Se pesano infatti fattori come la localizzazione, specializzazione funzionale e organizzazione spaziale nonché la presenza di economie di scala che possono tramutarsi in diseconomie dopo una certa soglia, vanno d'altra parte tenuti in considerazione quei cambiamenti strutturali che possono consentire di raggiungere nuovi elementi di vantaggio economico dati da un nuovo mix di attività ospitate nel territorio in cui aumenta il peso di funzioni superiori ed innovative che possono

migliorare le possibilità di collegamenti esterni ad un sistema urbano complessivo.”
(Gava, 2007)

Sembra importante sottolineare che i vantaggi di tale cambiamento strutturale non nascono quindi necessariamente con il crescere della dimensione urbana, ma dipendono dalla capacità di innovare e governare facendo rete.

Pertanto, per dare forza alla dimensione strategica del piano metropolitano occorrerà superare il limite “organizzativo” rappresentato dai confini geografici della Città metropolitana applicando al piano una logica sistemica al fine di raggiungere, attraverso un collegamento tra le città, una massa critica che produca tutte quelle esternalità positive che seguendo la teoria di un paradigma a rete contribuiscono ad aumentare la competitività complessiva del sistema.

Tra i fattori più importanti grazie ai quali una città è in grado di competere e cooperare con le altre realtà urbane vi sono: la posizione e l'accessibilità geografica, la posizione nella gerarchia urbana europea, la dotazione di risorse nel contesto locale, il territorio, le infrastrutture, la ricerca e la formazione, l'attrattività turistica e culturale. Queste caratteristiche, combinate con una buona capacità organizzativa dei soggetti interessati, hanno permesso a molte città europee di dar vita a opzioni di sviluppo locale necessarie alla loro sopravvivenza in un mutato contesto economico e sociale internazionale.

La pianificazione strategica ha costituito per queste realtà una metodologia di approccio per la promozione di un sistema locale che ha coinvolto tutti gli attori interessati in un progetto per lo sviluppo economico, culturale e sociale. Tuttavia quello che serve ora è una normativa stabile e di lungo periodo, un nuovo modello che integri una logica distrettuale sviluppata in passato in un nuovo contesto che sappia valorizzare il cosiddetto valore aggiunto territoriale che va inteso come “il di più che si può ottenere rispetto ai processi di valorizzazione semplice che non mobilitano né attori locali né risorse specifiche locali, ma si limitano a sfruttare esternalità e risorse territoriali date, con interventi esogeni diretti” (Dematteis, 2003). Pertanto, si dovrà fare molta attenzione affinché la programmazione dello sviluppo locale non risulti essere un qualcosa imposto dall'alto.

In conclusione, si può affermare che, oltre a garantire una copertura amministrativa istituzionale coerente, il governo della Città metropolitana dovrà essere “inteso non in stretto senso amministrativo, ma come una più generale capacità di controllare e orientare le dinamiche sociali, economiche e politiche che investono le vaste conurbazioni dei paesi con economie avanzate” (Martinotti, 1996). Si tratta pertanto di

mettere in campo un nuovo soggetto istituzionale locale d'area vasta, che erediti dalla Provincia la capacità di assicurare efficacemente il soddisfacimento di una larga gamma di bisogni primari comunitari innestandovi una nuova missione istituzionale, quella di attore fondamentale dello sviluppo socio-economico locale.

CAPITOLO 5. RIFLESSIONI SUL CASO DI BOLOGNA

5.1 Il sistema metropolitano emiliano-romagnolo

Il *networking* attivo che sta alla base del modello policentrico di tipo funzionale richiamato al capitolo 1.2 non è facile da realizzare, neanche tra città vicine tra loro, come quelle del sistema emiliano-romagnolo. Ciò soprattutto perchè ogni città ha operato per secoli come un sistema autonomo, relativamente chiuso, con propri principi auto organizzativi che ne hanno definito l'identità, spesso in contrapposizione con le città vicine, che tendono quindi ad essere viste come competitrici o dominatrici.

Da qui l'importanza di un quadro strategico regionale e di una visione di coordinamento generale da parte del governo nazionale. Esso si rende necessario non solo per creare sistemi urbani più forti e competitivi verso l'esterno, ma anche per evitare sprechi e disfunzioni, derivanti dal fatto che ogni città vuole avere tutti i servizi di più alto livello (aeroporti, grandi ospedali, piattaforme logistiche, università ecc) senza potere poi raggiungere le soglie di domanda sufficienti per farli funzionare in modo efficiente.

5.1.1 La megalopoli padana

Prima di entrare nel merito della discussione specifica sulla Città metropolitana di Bologna, sembra interessante inquadrare il sistema bolognese e il sistema reticolare emiliano-romagnolo nell'ambito di quella che gli studiosi chiamano “megalopoli padana”, ossia all'interno di un grande spazio europeo nato dalla vicinanza reciproca e dalla intensità di relazioni di molti spazi locali economicamente forti.

Pur nella consapevolezza che definire grandi regioni europee può diventare un esercizio carico di ambiguità a causa di una realtà di fonti e di dati assai disomogenea, si vuole comunque proporre un orizzonte allargato entro il quale inquadrare e contestualizzare tutte le suggestioni e le riflessioni che seguiranno, avvertendo la necessità di trattare il tema della Città metropolitana con lo sguardo rivolto anche verso l'esterno.

Il tema “europeo” delle macro-regioni, che si sviluppa a partire dal 2009, apre infatti nuove opportunità di sviluppo territoriale e locale, ponendo al centro la costruzione di territorio attraverso strategie multilivello e integrate.

Tali strategie si formano dal basso, dall'iniziativa di paesi o regioni accomunati da caratteristiche o sfide comuni e da opportunità molto specifiche ed evidenti o dall'esistenza di problemi che non possono essere affrontati in modo soddisfacente da soggetti che agiscono da soli.

delle politiche, già emersa nella precedente programmazione UE, cioè della difficoltà di far intercettare i grandi flussi dal contesto locale. Nel contesto italiano tale questione può essere affrontata coordinando le azioni “strategiche” in modo che effetti regionali diventino anche locali e viceversa, con l’obiettivo di superare la visione frammentata dei territori e ricentrare gli effetti diretti e indiretti sullo sviluppo locale e sull’integrazione.” (Properzi, 2012)

La megalopoli padana

Ciò che si vuole mettere in evidenza è l'importanza di declinare un paradigma consolidato come quello delle reti di città (lunghe e corte) e della loro estensione con un nuovo concetto di macro-regione di tipo funzionale e a geometria variabile. In questo nuovo quadro, linee di ricerca innovative con approccio “territoriale” si concentrano sulla definizione della cosiddetta “massa critica” effettuata in una logica che supera la politica europea di policentrismo tendente all’equilibrio a favore di una politica della competitività e delle strategie territoriali. Questo modello di lettura interpretativo del sistema potenziale delle Macro-regioni europee, deve essere infatti particolarmente consapevole della dimensione e variabilità della “massa critica” per la cui definizione entrano in gioco il territorio, le armature urbane, la loro maturità, le reti naturalistico-ambientali, i sistemi insediativi.

In particolare, il sistema metropolitano padano conta circa 21 milioni di abitanti, distribuiti su un territorio di 8 Regioni e della parte meridionale del Canton Ticino. La città principale è ovviamente Milano, primo centro economico e finanziario d'Italia e uno dei più importanti d'Europa. Il sistema si sviluppa lungo due assi pedemontani principali: quello da Torino a Venezia e quello da Milano a Rimini, ai quali si aggiunge l'area metropolitana di Genova. La popolazione che vive nelle aree metropolitane ammonta a quasi 13 milioni di residenti, mentre i rimanenti 8 milioni si distribuiscono nella rete delle città medie e piccole e in un territorio rurale caratterizzato da una molteplicità di centri minori.

La megalopoli padana si caratterizza per la presenza delle più grandi imprese industriali e di numerosissimi distretti specializzati. L'area a più elevata concentrazione industriale è lo spazio metropolitano Milano-alta Lombardia (grossomodo il triangolo Milano-Varese-Brescia) nel cui territorio la densità delle aziende è tra le più elevate a livello mondiale. Lungo la Torino-Venezia, oltre al polo piemontese, si trovano i distretti

industriali di Ivrea e Biella, quelli del nord-est (Verona, Padova, Vicenza, Treviso) e quelli situati all'interno delle valli prealpine. Lungo l'asse emiliano la massima concentrazione industriale è nel tratto tra Parma e Bologna, caratterizzato dalla presenza di numerosi distretti specializzati (alimentari, abbigliamento, piastrelle, imballaggi). Milano e Bologna sono le più importanti stazioni ferroviarie e i nodi più trafficati delle comunicazioni su ferro per l'estero; Il sistema portuale si incentra su un nodo intermodale principale, Genova-Savona, e sui porti adriatici di Ravenna e Venezia. Il sistema aeroportuale è organizzato sullo scalo intercontinentale della Malpensa, sugli altri due scali milanesi di Linate e di Bergamo-Orio al Serio e sugli aeroporti regionali, compreso quello svizzero di Lugano.

Nella megalopoli hanno un peso rilevante le attività legate al turismo, a Venezia prima di tutto, e poi a Milano, a Verona e in tutte le medie e piccole città d'arte. Il turismo è il settore produttivo principale in alcune aree, come le riviere liguri e i lidi adriatici della Romagna, la più grande area turistica d'Europa. Gli spazi rurali interessano soprattutto la parte centrale della regione e sono compresi tra i due assi metropolitani, in cui risultano funzionalmente integrati.

Il sistema territoriale descritto, non è una “invenzione” accademica né tantomeno politica, sebbene esso sia stato oggetto di diverse strumentalizzazioni. Nel corso degli ultimi anni sono state avviate infatti diverse iniziative concrete finalizzate alla costruzione di una rete per favorire la cooperazione tra città. Ad un primo progetto di macroregione del nord ovest, segue nel 2004 l'iniziativa MiTo, nata con l'obiettivo di costruire un'area forte e competitiva sull'asse Torino-Milano attivando processi innovativi a partire da sinergie e complementarità tra i due centri. Nel 2005 viene costituita una seconda alleanza territoriale alla scala nord ovest: un patto tra 25 Province⁵⁸ con l'obiettivo di rilanciare la competitività dell'intero territorio caratterizzato da una fitta rete di città.

Ciò che si è voluto evidenziare attraverso questa breve descrizione è che, nel pensare alle politiche da mettere in atto nella futura Città metropolitana, è importante tenere in considerazione come Bologna e il sistema policentrico dell'Emilia Romagna si inseriscono all'interno di questo più vasto sistema metropolitano, rispetto al quale alcune realtà regionali (le Province di Parma e Piacenza) sono già piuttosto integrate.

⁵⁸ Tutte le Province di Piemonte, Liguria e Lombardia, più Parma e Piacenza, e la Valle d'Aosta.

| Regioni* | kmq | abitanti | densità | Città principale |
|----------------|---------------|-------------------|---------|------------------|
| Piemonte | 20.876 | 3.616.488 | 200 | Torino |
| Lombardia | 23.860 | 9.749.593 | 408 | Milano |
| Trentino | 6.214 | 477.359 | 85 | Trento |
| Veneto | 10.781 | 3.532.220 | 329 | Venezia |
| Friuli | 2.178 | 315.755 | 145 | Pordenone |
| Liguria | 3.384 | 1.132.547 | 356 | Genova |
| Emilia Romagna | 22.447 | 4.354.450 | 194 | Bologna |
| Marche | 2.892 | 366.935 | 143 | Pesaro |
| TOTALE | 92.632 | 23.545.347 | | |

- superfici ed abitanti relativi alle sole aree regionali comprese nella megalopoli.

5.1.2 I sistemi territoriali del PTR

“L'Emilia Romagna per decenni è stata rappresentata come territorio singolare a straordinaria coesione sociale. Essa ha un'immagine nitida nella letteratura e nel sentire comune di regione coesa, a forte solidarietà sociale, un modello economico di successo, a forte regolazione e con una buona tenuta e resa istituzionale.” (Bonora, 2003)

Già nel *Progetto 80* si parlava di “sistema metropolitano emiliano-romagnolo” per riferirsi ad una complessa rete di città e di territori interpretata come un insieme di “realità sub-regionali dotate di autonoma fisionomia e di rango equilibrato che si sono auto-rappresentate nel sistema territoriale policentrico.” (Bianchi,1997)

Alcuni studi preliminari all'elaborazione del Piano Territoriale Regionale hanno identificato all'interno del territorio regionale, dei sistemi territoriali “omogenei” dal punto di vista sia delle dinamiche urbane, sociali ed economiche, ma anche da quello delle logiche di *governance*, ritenendo tale individuazione “una condizione imprescindibile per la definizione e l'implementazione di qualsivoglia forma di pianificazione territoriale.” (RER, 2006)

Si noti come la perimetrazione spaziale di ogni sistema territoriale risponde non solo ad un criterio di omogeneità funzionale, ma anche ai bisogni di una comune percezione di appartenenza alla medesima comunità locale, interpretando il territorio come un sistema sul quale insistono e concorrono azioni e politiche territoriali che se vogliono essere efficaci devono riferirsi ad una *governance* unitaria condivisa dai diversi attori.

Vengono così individuate sei diverse tipologie di sistemi locali territoriali: i sistemi

territoriali ad alta polarizzazione urbana; i sistemi urbani metropolitani; i sistemi città – territorio; i sistemi a media polarizzazione urbana; i sistemi a bassa polarizzazione urbana; le reti di centri urbani di piccole dimensioni.

L'approccio utilizzato per definire la perimetrazione territoriale di queste aree è sostanzialmente molto simile – sia nella filosofia che nell'impiego del SLL come unità di analisi – a quella impiegata in sede europea nell'ambito del Progetto ESPON in applicazione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) di cui si è ampiamente parlato al capitolo 1.

Ciò ha quindi portato alla identificazione empirica delle reti di città, mettendo in evidenza soprattutto le aree di sovrapposizione e di integrazione funzionale e rapportando quindi tra loro i diversi sistemi territoriali in un contesto di interrelazioni e di mutue dipendenze che permettono di dare un significato anche alle azioni di politica del territorio.

Gli studi condotti hanno portato a riconoscere rispetto alle principali aree urbane della Regione alcune forme più vicine al modello monocentrico, come Piacenza, Ferrara e l'area metropolitana bolognese, altre invece inserite in un sistema di reti urbane e territoriali complesse.

Mentre le città monocentriche di Ferrara e Piacenza si caratterizzano per un ciclo urbano debole, Bologna viene riconosciuta come un territorio “con un ciclo urbano forte, “già più simile ad una realtà urbano-metropolitana”. (PTR, 2006).

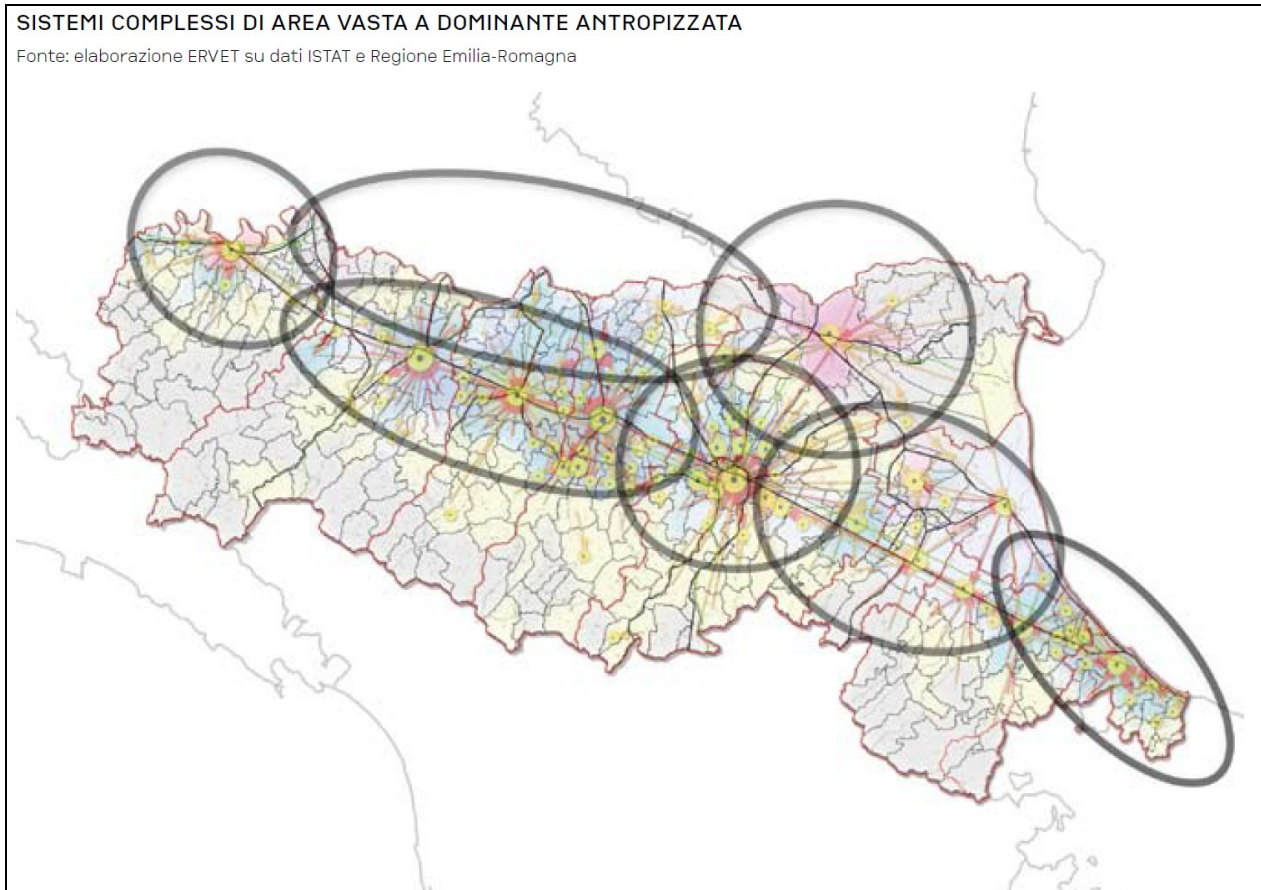
Altre realtà regionali, in particolare Modena, Reggio Emilia e in parte Parma, vengono identificate come “città-territorio” poiché, non solo esse risultano di fatto inserite all'interno di reti complesse di prossimità, ma tali reti sono di natura prevalentemente territoriale, nel senso che il territorio circostante le città principali non è una appendice dello sviluppo della città centrale, ma l'elemento principale dello sviluppo, che in alcuni casi fa addirittura da traino alla stessa città centrale.

Viene poi definita una “pentapoli romagnola”, formata da Ravenna, Forlì, Cesena, Lugo e Faenza, che rappresenta una rete di città medie da considerare unitariamente che si intreccia con la densa struttura lineare costiera, in cui si ritrovano le caratteristiche della città-territorio, sia pure morfologicamente vincolata.

Il PTR individua pertanto i seguenti sistemi complessi di area vasta:

- la città metropolitana di Bologna e il circondario imolese;
- il sistema insediativo complesso Modena Reggio Parma;
- la rete delle città romagnole;

- l'agglomerazione lineare costiera;
- i sistemi monocentrici di Ferrara e Piacenza;
- la fascia Cispadana.



Sistemi Territoriali di area vasta a dominante antropizzata (Fonte: PTR, 2010)

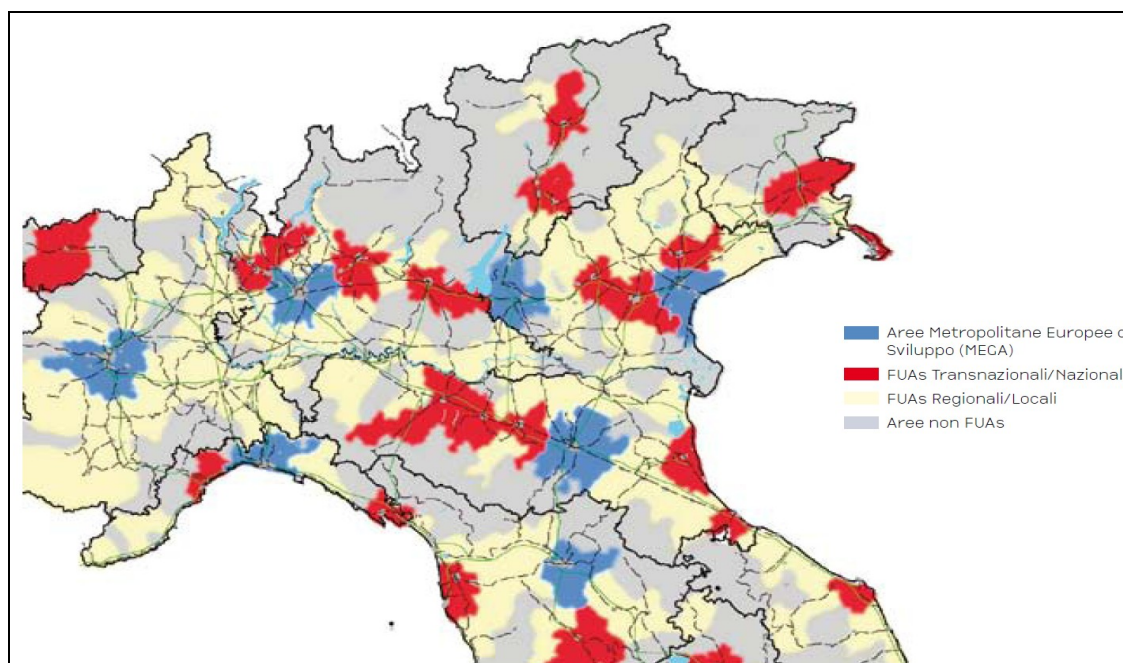
Il Piano Regionale sottolinea più volte, che “non si tratta di disegnare nuovi perimetri e nuovi soggetti di governo delle nuove “giurisdizioni” così perimetrata, ma di assumere le relazioni urbane e della vita quotidiana come riferimento per delineare la dimensione della città effettiva; la rete ecosistemica come elemento ordinatore del disegno della città effettiva; l’esercizio associato delle competenze amministrative fra i comuni coinvolti come modalità di governo della città effettiva.”

Inoltre, i sistemi complessi sono nel PTR il livello in cui individuare i limiti intrinseci alla possibilità di crescita dei sistemi insediativi, oltre i quali il territorio perderebbe la capacità di rigenerare le risorse naturali ed ambientali che ne assicurano la vivibilità e qualità generando pertanto insostenibili costi economici e sociali. In tal senso i sistemi complessi sono anche uno “spazio” strategico per valutare e ricomporre i conflitti tra

differenti interessi che sottendono le alternative di sviluppo territoriale.

E' evidente che le "città effettive" proposte come chiave di lettura del territorio regionale trovano una corrispondenza nel concetto di Aree Funzionali Urbane (FUA) introdotte al livello europeo per una più efficace lettura dei processi di urbanizzazione. Come descritto in precedenza, si tratta di aree in cui si addensano le relazioni tra le funzioni e le relazioni quotidiane di mobilità casa-lavoro, casa-studio. Secondo la classificazione internazionale, all'interno del territorio regionale è possibile riconoscere una FUA di livello superiore, definita MEGA, ossia un'area metropolitana europea di sviluppo, che coincide con il SLL di Bologna, e delle FUA in corrispondenza dei capoluoghi di Provincia.

Tale rappresentazione fornisce certamente una conferma della necessità strategica di adottare strumenti e modalità gestionali che favoriscano la crescita di una pianificazione territoriale adeguata a rispondere alla sfida della crescita della competitività territoriale e della coesione sociale.



Le FUA in Emilia Romagna (Fonte: PTR, 2010)

Dalla lettura dei sistemi territoriali individuati dalla Regione, emerge una prima questione, di cui si parlerà in maniera più estesa nel paragrafo seguente: Bologna, definita come "il primo sistema complesso a matrice monocentrica che emerge alla scala regionale che ha investito una vasta area territoriale, integrando importanti polarità

urbane pre-esistenti e accrescendo le dimensioni demografiche e infrastrutturali di almeno due corone di hinterland.” Ancora, “i processi economici, sociali e culturali di Bologna e dei comuni vicini sono a tal punto integrati che è del tutto normale considerarli un’unica entità, senza alcuna vera discontinuità territoriale. Superare la frammentazione amministrativa e concepire una Grande Bologna metropolitana è la condizione per qualificare ulteriormente il governo dell’area metropolitana e per valorizzare il capitale territoriale presente nell’area, che fa di Bologna una delle nuove capitali europee.”

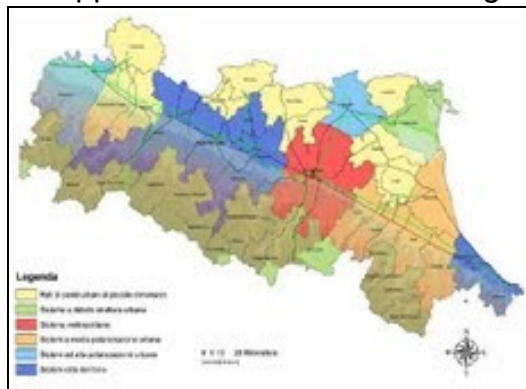
La questione quindi è la seguente. Se da una parte si sottolinea che Bologna è considerata una delle sei aree urbane di crescita metropolitana (MEGA) italiane⁵⁹ evidenziandone i punti di forza rappresentati dalle funzioni rare e di eccellenza che essa, unica in regione, ospita, dall’altra si continua a operare una distinzione, neanche troppo velata, tra la Città metropolitana Bologna e il Circondario Imolese che, nel Piano Territoriale, e quindi si presume nella complessiva strategia di sviluppo regionale, viene sempre riconosciuto come entità a sé stante. Si legge infatti, “un discorso a parte merita il circondario imolese che, sebbene all’interno dei confini istituzionali della Provincia di Bologna, si configura ormai come una polarità emergente formata da più Comuni di media e piccola dimensione la cui organizzazione a rete è la base di un progetto che mira ad accrescere la qualità del territorio ed assumere, al contempo, la massa critica necessaria per diventare un nodo primario del sistema regionale.[...] Esistono quindi le premesse per far sì che l’area imolese abbia un ruolo determinante nell’integrare la Romagna nel più importante *cluster* regionale e diffondere le conoscenze innovative che si sviluppano nelle imprese meccaniche, ma che possono essere applicate in altri settori produttivi largamente presenti nell’area romagnola.”

Rispetto al tema della Città metropolitana, si afferma che il territorio bolognese è pronto per questo passaggio strategico nell’ottica dell’integrazione tra aree oggi interdipendenti sul piano economico e produttivo, industriale e agricolo, come su quello dell’uso del territorio o delle risorse ambientali ed energetiche o dei servizi e delle infrastrutture, di cui il Servizio Ferroviario Metropolitano rappresenta la spina dorsale. “La fase costituente della nuova Città metropolitana potrà fare leva, nel rispetto delle leggi, sulla spinta dell’associazionismo dei Comuni, sul ruolo crescente dei Quartieri/Municipalità e su un forte processo partecipativo dei cittadini e delle associazioni per la definizione

⁵⁹ insieme a Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli

degli obiettivi strategici e della dimensione istituzionale metropolitana.”

Ciò che si vuole sottolineare è che la Città metropolitana di Bologna viene descritta come entità autonoma e autosufficiente, senza tener conto del fatto che essa rappresenta il polo principale di un sistema metropolitano che può considerarsi tale solo se rapportato all'intero territorio regionale.



Al contrario, i territori di Modena, Reggio Emilia e Parma vengono considerati come un unico sistema complesso, un'area vasta di rango europeo, di avanzato sviluppo economico e sociale e ad alta capacità competitiva in cui tuttavia le città capoluogo emergono “per un autonomo potenziale di sviluppo”. Grazie alla presenza di un sistema di

Sistemi locali del lavoro in Emilia Romagna

imprese ad alta competitività internazionale, oltre ad essere città trainanti per il sistema regionale, “dispongono di autonome capacità di proiezione e di relazione a livello nazionale (in particolare con le regioni padane, la Liguria e la Toscana), europeo e mondiale.”

Mentre il modello emiliano si struttura su due potenti forme (la città metropolitana di Bologna e il sistema Modena-Reggio-Parma), il ferrarese appare centrato su una città con minore capacità di espansione territoriale e minore integrazione in altre reti urbane regionali.

Alle consolidate realtà emiliane, si affianca poi la rete delle città romagnole, formata da Forlì, Cesena, Ravenna, Faenza, Lugo e, ancora una volta il PTR sottolinea, “l'area di Imola”. Si tratta di un insieme di città medie di cui si prospetta una intensificazione delle relazioni e, che, salvo per Ravenna e Lugo, che hanno generato processi dispersivi lungo la Via Emilia e gli assi viari diretti verso la riviera, in cui “la forte dominanza degli spazi rurali ad alta vocazione agricola, cui è legata una parte molto rilevante della competitività del sistema territoriale, ha costituito ed ancora costituisce un argine significativo all'espansione insediativa indifferenziata.” Fondamentale inoltre è il ruolo di Ravenna che, con il suo porto, intercetta i corridoi plurimodali europei, creando le basi per l'“allungamento” dei distretti emiliani e romagnoli e per traffici marittimi (commerciali e turistici).

Un altro sistema territoriale complesso proposto dal PTR è rappresentato

dall'agglomerazione lineare costiera, luogo dove si è sviluppato uno dei più potenti e dinamici distretti turistici italiani. Fulcro di questo antico sistema turistico costiero è Rimini che, con la sua dotazione funzionale di eccellenza, può far leva su una molteplicità di risorse che già oggi la caratterizzano come una delle capitali funzionali del sistema adriatico.

Rispetto al sistema monocentrico di Piacenza la Regione riconosce il ruolo importante nel progetto di salto di scala territoriale della programmazione emiliano romagnola, nelle sue proiezioni nella macro regione padano-alpina, già rafforzata dall'insediamento di importanti strutture logistiche di livello internazionale, e di servizi di analisi e progettazione logistica e potrà essere ulteriormente rafforzata dallo sviluppo dei grandi corridoi intermodali tra i quali Piacenza è compresa e rispetto ai quali si individua la necessità di una adeguata interconnessione del territorio piacentino. Più generalmente l'area piacentina è stata interessata da decentramenti universitari e residenziali, soprattutto dall'area milanese.

5.1.3 Città metropolitana e le nuove Province: quale integrazione?

Ma quale sarà l'impatto della Legge di riordino delle Province e di istituzione della Città Metropolitane sul sistema territoriale regionale?

A questo proposito si vuole citare l'art. 1 della Legge Regionale che nel 1995 identificava la Città metropolitana di Bologna nel territorio della sua Provincia. "Attraverso l'istituzione della Città metropolitana di Bologna, la Regione Emilia Romagna persegue lo scopo di realizzare il miglior funzionamento degli enti locali dell'area bolognese ed una più efficace collaborazione fra essi e le aree limitrofe, pur nel quadro di uno sviluppo policentrico del territorio regionale". Si legge in queste parole una contraddizione di fondo, che sembra permanere anche nei successivi atti regionali e nei documenti del PTR descritti in queste pagine: come se la nascita della Città metropolitana e quindi il realizzarsi di "una più efficace collaborazione fra gli enti locali dell'area bolognese e le aree limitrofe" possa turbare un equilibrio e addirittura inficiare quel modello di sviluppo policentrico che caratterizza il territorio regionale.

Si ritiene al contrario che l'equilibrio territoriale che oggi esiste e che in parte è garantito anche dalle istituzioni che governano e operano sul territorio, potrà essere messo in crisi solo se tali cambiamenti non saranno accompagnati da una strategia regionale che non aumenti la competitività tra i territori, ma che al contrario sia finalizzata alla costruzione di un vero sistema metropolitano regionale, all'interno del quale pianificare polarità di diverso livello e alle quali attribuire diverse funzioni.

A questo proposito, a titolo di esempio, si ritiene che l'integrazione tra gli elementi che compongono i diversi sistemi di eccellenza presenti sul territorio (fiere, aeroporti, università, interporti-logistica) che sono distribuiti ormai in diverse Province, con ruoli e proposte spesso confliggenti tra loro, può rappresentare un obiettivo di breve periodo, da collocare all'interno di una strategia complessiva finalizzata alla selezione degli *assets* realmente più competitivi, sui quali investire all'interno di un programma di lungo respiro, sia in termini infrastrutturali che finanziari.

Analogamente la programmazione regionale dovrà agire sulle grandi infrastrutture a rete e sulle grandi strutture puntuali che rivestono un ruolo strategico di interesse regionale, individuando cioè gli interventi strategici e prioritari relativi alla mobilità e i poli funzionali fornendo indirizzi per orientare le scelte strategiche che garantiscano la loro sostenibilità ambientale, trasportistica ed economica.

Ciò che verosimilmente si verificherà a partire dal 1° gennaio 2014, sarà una ridefinizione complessiva degli assetti territoriali dell'intera Regione Emilia Romagna che, secondo i contenuti della proposta approvata dalla Giunta regionale nel mese di ottobre 2012, prevede la creazione di una grande provincia romagnola derivante dall'accorpamento delle attuali province di Rimini, Forlì-Cesena e Ravenna, e di due, province emiliane, costituite da Modena-Reggio Emilia e Parma-Piacenza. La Città metropolitana di Bologna, coincidente con l'attuale Provincia, al centro, mentre Ferrara conserverà il proprio *status* provinciale, poiché risponde ai requisiti in termini di estensione territoriale e numero di abitanti, fissati dalla legge.



Figura. Le nuove Province dell'Emilia Romagna

Intanto lo scorso 24 settembre 2012 all'ordine del giorno del Consiglio provinciale di Piacenza, si discuteva del processo di riordino dell'ente Provincia e veniva avanzata la richiesta di referendum ex art. 132 della costituzione per il distacco della Provincia di Piacenza dalla Regione Emilia Romagna e per l'aggregazione alla Regione Lombardia. Mentre il Circondario Imolese, seppur aderisce ufficialmente alla Città Metropolitana, rivendica da più parti le sue origini e l'appartenenza di fatto alla "grande Romagna".

| NUOVI ENTI | kmq | Popolazione |
|---------------------|------|-------------|
| Città metropolitana | 3702 | 976.243 |

| | | |
|-------------------------------------|---------------|------------------|
| Provincia della Romagna | 5.102 | 1.097.268 |
| Provincia di Modena e Reggio Emilia | 4.979 | 1.203.093 |
| Provincia di Parma e Piacenza | 6.032 | 712.050 |
| Provincia di Ferrara | 2.635 | 353.481 |
| totale | 22.452 | 4.342.135 |

Possibile futura suddivisione amministrativa della Regione Emilia Romagna

E' evidente come in questa ripartizione sia possibile rintracciare alcuni dei "sistemi complessi di area vasta" individuati dal Piano Territoriale Regionale⁶⁰ quali "spazi privilegiati di azione per governare in modo efficace le trasformazioni territoriali". Il piano territoriale regionale infatti propone una lettura del territorio e delle sue dinamiche che prescinde dai confini amministrativi, ma senza sostituirsi ad essi, e pone l'attenzione sulle città effettive e sui sistemi complessi di area vasta, al fine di rendere più efficaci e aderenti ai processi reali il governo delle trasformazioni territoriali e delle relazioni da parte delle istituzioni.

Questa nuova conformazione porta innanzitutto a riconsiderare il ruolo e il rango di Bologna, che rischia di rimanere schiacciata tra realtà territoriali indubbiamente rafforzate dalle inevitabili politiche di integrazione che saranno messe in atto a livello locale successivamente agli accorpamenti. Si osserva ad esempio che le Province dell'Emilia, oltre a contare il doppio degli abitanti rispetto alla città metropolitana bolognese, sono la sede dei principali distretti industriali, naturalmente protesi verso la sfera di influenza dell'area metropolitana milanese e più in generale orientate verso la megalopoli padana descritta nel corso della trattazione. Questa contrapposizione, senza il supporto di adeguate politiche regionali i cui obiettivi sono stati prima sinteticamente richiamati, potrebbe comportare gravi squilibri territoriali e compromettere l'attuazione di quel modello di sviluppo auspicato dall'Unione Europea e sul quale sono stati costruiti gli strumenti della programmazione regionale.

"Le opzioni politiche che attualmente si presentano per il territorio europeo prevedono l'evoluzione verso un sistema di città più equilibrato e policentrico, sia nel caso si faccia riferimento ad una scala continentale e nazionale, tanto ad una locale. Le regioni, sfruttando le loro caratteristiche intrinseche e la loro posizione in cui possiamo ritrovare determinate condizioni di nodalità rispetto alle direttrici nazionali ed internazionali

⁶⁰ Il Piano Territoriale Regionale è stato approvato dall'Assemblea Legislativa regionale con del. n° 276 del 3 febbraio 2010

diventano le candidate a partecipare a un sistema globale costituendo le immagini organiche di sistemi territoriali strutturati in una articolazione multi-regionale in cui si rafforzerebbero le relazioni di complementarità e sinergia tra i singoli centri e le connessioni con le reti globali. “ (Gava, 2007)

A partire da questo momento, si potrebbe quindi guardare allo sviluppo socio-economico di un sistema territoriale che, accrescendo la sua massa critica, aumenterebbe la propria capacità di confrontarsi con aree omogenee poste oltre i confini nazionali e formate da una popolazione di diversi milioni di abitanti.

In questo modo le città dovrebbero collocarsi in uno scenario di insieme che non sia ancorato ai limiti amministrativi, andando a costituire i poli di un unico sistema capace di sfruttare le opportunità derivanti dalla presenza di infrastrutture a rete, rafforzando così lo sviluppo di una distrettualità che rischia una perdita di connettività ed un depotenziamento della vocazione transnazionale di cui ha finora goduto.

Poste le basi di una riprogettazione istituzionale che ha disegnato la ricollocazione delle funzioni degli enti locali nell'ambito di un nuovo sistema di competenze, il compito della Regione dovrebbe quindi essere quello di controllo delle innovazioni introdotte a livello organizzativo in modo da superare la disomogeneità esistente favorendo i processi di aggregazione e *partnership*.

L'attrattività di un sistema territoriale può essere infatti incrementata solamente con un aumento della competitività complessiva dell'intera regione attraverso un rafforzamento delle connessioni interne al sistema e di quelle esterne ad esso. Andrebbe pertanto favorita la creazione e il rafforzamento di *partnership* orizzontali e verticali nonché l'apertura a dimensioni di carattere transnazionale.

Tale orientamento è in linea con quanto stabilisce l'unione europea che individua nelle città i nodi e i poli di eccellenza territoriale. Queste vengono chiamate ad assumere un ruolo propulsore dello sviluppo: per sé e per i territori di riferimento, guardando alle opportunità locali, progettando e promuovendo reti di alleanze e di complementarità con altre città. Una visione strategica utile ad affrontare questa sfida non può pertanto essere costituita da un prodotto autoreferenziale posto in essere da singole amministrazioni pubbliche, ma deve essere il risultato condiviso di un processo di ascolto, di alleanze, di partenariati politici, istituzionali, socio-economici, rispetto ai quali le città hanno un ruolo centrale di promotori e motori di uno sviluppo maggiormente coeso a livello regionale, nazionale ed europeo.

Affinchè questo processo di integrazione su più livelli possa realizzarsi, si deve però affermare la convinzione di andare verso il consolidamento di nuove realtà urbane che divengano entità integrate in una rinnovata visione d'insieme sia dal punto di vista sociale, culturale che economico. Tale processo non si verificherà se i governi locali, facendo unicamente riferimento alle proprie risorse e al proprio territorio, non terranno in considerazione le realtà vicine. Si genererebbero in questo modo inevitabili squilibri che contrasterebbero con l'attuale quadro comunitario in cui si tende invece a promuovere tutti gli elementi di coesione che dovrebbero portare ad un accordo sui principi e sui valori che alimenteranno, per il prossimo futuro, una visione condivisa dello sviluppo regionale che contribuirà all'affermazione di nuovi modelli di *governance*.

Dal punto di vista dei principi e dei contenuti, si riconosce alla Legge Regionale n. 20/00 il merito di aver introdotto molti elementi innovativi spingendo la pratica pianificatoria verso forme più flessibili ed efficaci. Tuttavia, leggendo la norma alla luce delle considerazioni espresse in questa tesi in relazione alla pianificazione strategica metropolitana, emergono alcune considerazioni. Almeno da quel punto di vista, infatti, la strada da percorrere appare ancora lunga, se si pensa che è completamente assente nella normativa attuale, aggiornata al 2009, la dimensione metropolitana, le sue criticità e le sue opportunità e che nei documenti programmatori della Regione si continua a descrivere il sistema metropolitano bolognese come un territorio distinto da quello di Imola, in una visione parziale e autoreferenziale del territorio, che non va oltre il confine regionale.

In questo senso, si ribadisce l'importanza di un approccio strategico alla pianificazione nell'obiettivo di costruire un piano metropolitano efficace che sia: proiettato sul lungo periodo, ma che prefiguri progetti e azioni strategiche anche nel breve-medio termine; che individui obiettivi certi e fattibili; che coinvolga tutti gli attori presenti all'interno dello spazio strategico, sia pubblici che privati; che individui azioni "simboliche" il cui perseguimento rappresenti una novità e che diventino un volano per diffondere innovazione nel tessuto metropolitano e anche al di fuori di esso.

In particolare, si vuole rilevare un aspetto della Legge Regionale dell'Emilia Romagna che potrebbe essere oggetto di una rilettura alla luce delle esperienze verificatesi nelle Province e ai contenuti espressi in questa sede. L'art. 15 della LR n. 20/00 e smi recita infatti:

"I Comuni, le Province e la Regione possono promuovere accordi territoriali per concordare

obiettivi e scelte strategiche comuni ovvero per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici, in ragione della sostanziale omogeneità delle caratteristiche e del valore naturale, ambientale e paesaggistico dei territori comunali ovvero della stretta integrazione e interdipendenza degli assetti insediativi, economici e sociali.

[...]

Per l'attuazione del PTCP la Provincia può promuovere accordi territoriali diretti a definire, anche con riguardo alle risorse finanziarie disponibili, gli interventi di livello sovracomunale da realizzare in un arco temporale definito e che attengono:

- a) alla realizzazione delle infrastrutture di interesse generale previste dal piano nonché delle infrastrutture, opere o servizi cui è subordinata l'attuazione dei piani urbanistici comunali, a norma del comma 4 dell'art. 26⁶¹;*
- b) a interventi di rinaturazione e di riequilibrio ecologico ovvero alla realizzazione di dotazioni ecologiche ed ambientali;*
- c) a progetti di tutela, recupero e valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali del territorio.”*

Riconoscendo il grande impatto innovativo di questa norma, si vuole al contempo sottolinearne due aspetti che in alcuni casi possono aver posto dei limiti alla sua efficacia. Il primo è che l'accordo territoriale è un accordo tra soggetti pubblici, per la gestione coordinata degli ambiti produttivi di rilievo sovracomunale e per i poli funzionali. Da questo punto di vista, si ritiene un limite programmare le azioni strategiche di questi oggetti metropolitani senza un coinvolgimento degli attori che operano nel settore e che in molti casi gestiscono in prima persona gli oggetti di tali accordi. Ciò ha generato una situazione in cui l'accordo territoriale per la Fiera venga sottoscritto da Comune e Provincia, ma non dalla Società che gestisce la Fiera. Solo per l'Aeroporto Marconi di Bologna, in forza di una interpretazione normativa, si è riusciti a coinvolgere la Società Aeroporto nella sottoscrizione dell'Accordo.

Il secondo riguarda l'assenza, ancora una volta, al riferimento verso la dimensione metropolitana, intesa come sistema metropolitano regionale.

Tali accordi, occupandosi della pianificazione degli elementi di interesse sovracomunale, spesso non tengono conto del fatto che alcuni di questi ultimi (Aeroporto, Fiera, Università, alcuni distretti produttivi) non rivestono soltanto un rango sovra-comunale, ma sovra provinciale se non regionale rispetto ai quali va pianificata una strategia di insieme in un'ottica di complessiva razionalizzazione degli assetti.

Con le modifiche introdotte dalla LR n. 6/09, è stato in parte rafforzato il concetto della potenziale valenza strategica di alcuni Accordi Territoriali e a tale scopo all'art. 13 “Metodo della concertazione istituzionale” è stato aggiunto il comma 3 ter che recita:

⁶¹Per coordinare un'efficace attuazione delle proprie previsioni, il PTCP definisce con i Comuni modalità e termini per l'adeguamento dei piani comunali. Il PTCP coordina l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici vigenti con la realizzazione delle infrastrutture, opere e servizi di rilievo sovracomunale, da inserire prioritariamente nel programma triennale delle opere pubbliche della Provincia. (LR n. 20/00 e smi; art. 26 comma 4)

“Al fine di sviluppare un efficace sistema di governo del territorio multilivello, il PTR, il PTCP e gli altri strumenti di pianificazione e programmazione regionale e provinciale individuano gli elementi e i sistemi territoriali per i quali, l'avvio dei processi di regolazione territoriale e urbanistica richiede la preventiva conclusione di accordi territoriali, ai sensi dell'articolo 15, tra Regione, Provincia e Comune territorialmente interessati. Gli accordi hanno lo scopo di realizzare un migliore coordinamento nella definizione delle politiche territoriali e nella programmazione e attuazione degli interventi attuativi nonché di assicurare l'assunzione negli strumenti di pianificazione di scelte strategiche condivise, anche attraverso la previsione di ulteriori momenti negoziali. Agli accordi territoriali possono essere chiamati a partecipare le altre Regioni ed enti locali interessati alla definizione condivisa delle politiche e delle scelte strategiche oggetto dell'accordo e quelli coinvolti dagli effetti territoriali delle stesse.”

Viene quindi riconosciuta la possibilità ad altre Regioni o ad altri enti locali interessati di partecipare a particolari Accordi Territoriali. Tuttavia tale opportunità è stata colta in pochissimi casi, nessuno in Provincia di Bologna.

D'altro canto, anche a livello sovra-regionale, i risultati di un'indagine sugli strumenti e procedure della programmazione regionale in cinque Regioni italiane: Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana mostrano lo scarso peso riservato alla comparazione e alla integrazione delle politiche di programmazione regionale in Italia, nonostante gli importanti stimoli che sono venuti dalla UE e dall'OCSE nell'ultimo ciclo di programmazione 2007-2013 per tutto quello che concerne le logiche e le determinanti delle politiche di sviluppo regionale. In particolare, si rileva l'assenza di un'analisi dei caratteri strutturali dello sviluppo regionale in Italia anche a livello “meso”, vale a dire per ambiti che travalicano i confini amministrativi regionali (Perulli e Pichierri, 2010, Regione Piemonte-Ires, 2010) nonché la scarsa attenzione rivolta ad una verifica sulla coerenza e complementarietà delle politiche strategiche delle diverse Regioni, specie per quello che concerne la cooperazione istituzionale.

Si auspica pertanto che, nell'ambito della discussione sul Piano Strategico Metropolitano, si possa aprire un confronto costruttivo anche da questo punto di vista, non solo coinvolgendo i diretti interessati, che poi sono coloro che hanno le capacità di investire e quindi determinare il successo o l'insuccesso degli Accordi Territoriali e quindi del Piano, ma anche dando una maggiore efficacia alla norma attuale che, aprendo tali Accordi ad uno scenario più ampio di rilievo sovra-provinciale, porti al reale coinvolgimento della Regione e delle altre Province, prefigurando un assetto strategico complessivo di livello regionale. Questo tema non è dunque marginale, in quanto racchiude in sé tutte quelle funzioni di eccellenza che fanno del territorio bolognese una città metropolitana e della Regione Emilia-Romagna un “sistema metropolitano”.

5.2 Bologna: un'area metropolitana intermedia

Come ricordato nel corso della presente trattazione, numerosi sono gli studi finalizzati all'individuazione di aree metropolitane che, sulla base degli spostamenti compiuti giornalmente dai lavoratori, individuavano campi di pendolarità e conseguentemente le aree che costituivano il mercato del lavoro; oppure le teorizzazioni di Friedman che definivano il campo urbano partendo dal presupposto che la città non corrisponde ad una entità fisica, ma configura piuttosto una rete di flussi e di localizzazioni.

Di tali esperienze la normativa italiana e in particolare la Legge 135/2012 (*Spending Review*) non ha tenuto conto, stabilendo a priori che il territorio della Città metropolitana debba coincidere con quello della Provincia. Una enorme semplificazione, probabilmente dettata dalla situazione emergenziale in cui il Paese si trova; situazione che ha costretto a trattare una decisione di importanza strategica come il riordino dell'assetto istituzionale degli enti locali, attraverso una disposizione normativa essenzialmente finalizzata alla riduzione della spesa pubblica.

Si è pertanto ignorato il dibattito scientifico e gli studi finora condotti in materia di aree metropolitane, in quanto la loro istituzione rientra nella normativa attuale nel complessivo disegno di riordino delle Province.

5.2.1 Caratteri metropolitani del territorio bolognese

L'area metropolitana di Bologna è stata da tempo identificata con la sua Provincia e comprende poco meno di un milione di abitanti, di cui circa 383.000 nel Comune capoluogo. La provincia di Bologna è formata da 60 comuni, di questi solo 6⁶² con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, 6 Comuni tra i 15.000 ed i 20.000 abitanti⁶³, mentre 18 Comuni hanno una popolazione di meno di 5.000 abitanti. Inoltre i 10 comuni che fanno parte del circondario di Imola presentano forti caratteri di autonomia rispetto al resto della provincia soprattutto per gli aspetti gestionali.

Seguendo una prospettiva storica si può affermare che “Bologna dall'immediato dopoguerra si caratterizza come città-fabbrica, e comincia così la sua evoluzione verso un assetto tipico delle metropoli di prima generazione inglobando gradualmente i nuclei storici esistenti” (Comune di Bologna, 2005). “Nell'evoluzione dei caratteri del territorio bolognese, che ha portato all'assetto territoriale attuale, possono essere distinte, in estrema sintesi, due grandi fasi. La prima si protrae dall'immediato dopoguerra sino alla

⁶² Bologna, Imola, Casalecchio di Reno, San Lazzaro di Savena, San Giovanni in Persiceto, Castel San Pietro Terme

⁶³ Zola Predosa, Budrio, Castel Maggiore, Pianoro, Medicina, Molinella

seconda metà degli anni Settanta. Essa conclude il grande ciclo della trasformazione industriale del territorio bolognese, iniziato sul finire del secolo XIX, ed ha come esiti specifici dapprima (sino alla metà degli anni Sessanta) la costituzione di Bologna come città-fabbrica, quindi (arrivando a tutti i Settanta) la sua evoluzione verso un assetto tipico delle "metropoli di prima generazione" (seppure di media dimensione). La seconda conduce dagli anni Ottanta ai giorni nostri ed ha come elemento caratterizzante la trasformazione in senso terziario metropolitano. In essa iniziano a stagliarsi le forme della metropoli di seconda generazione, in cui sono fortemente avvertibili i temi della cosiddetta globalizzazione. Le forme insediative degli anni Sessanta apparivano come timide gemmazioni di un processo di sfrangiamento e di dispersione insediativa appena accennata, risultando oggi straordinariamente irrobustite. L'area bolognese, di cui non è facile distinguere nettamente i confini urbani, figura fisicamente come una sorta di grande polipo i cui tentacoli si irradiano, sfruttando la presa di numerose direttrici di mobilità che radialmente dipartono dal centro verso la periferia.

Da un lato la terziarizzazione ha indotto una concentrazione sempre più accentuata di funzioni ricche nel cuore urbano. Dall'altro essa ha dato vita ad un'urbanizzazione ancora più insistita dei territori periferici: lungo le direttrici di pianura, ma anche nella zona collinare e negli interstizi tra i tentacoli del polipo. L'ulteriore espansione urbana, tuttavia, è stata sospinta non tanto dal decentramento industriale, quanto dal decentramento residenziale (il secondo è, in una certa misura, prodotto dal primo)."(Cavalcoli, 2003)

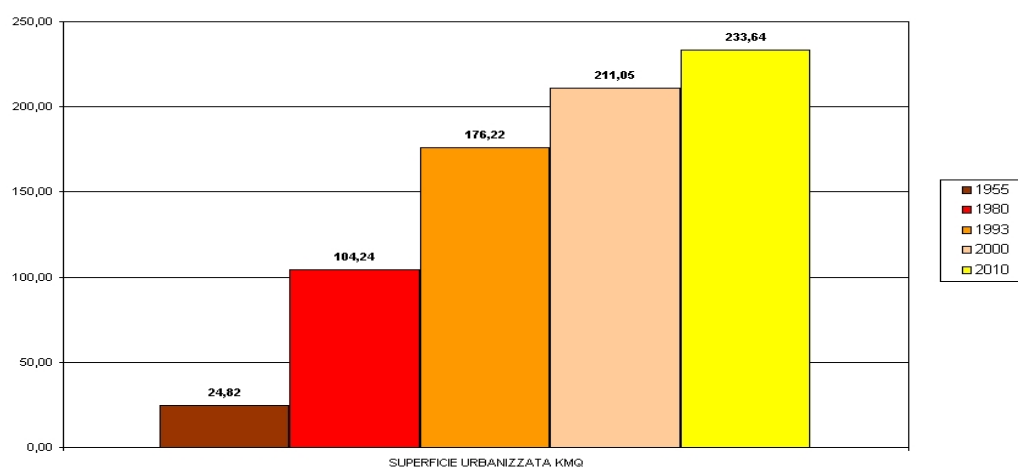
Bologna raggiunge la massima dimensione demografica nel 1973, allorché sfiora il mezzo milione di abitanti (493.933 residenti). Dagli anni '80 comincia, invece, il suo cammino verso metropoli di "seconda generazione", in cui si assiste all'affermarsi del terziario, all'urbanizzazione di territori sempre più vasti e alla definizione di una struttura policentrica che assume tutte le caratteristiche di area metropolitana.

Il progressivo decentramento industriale produttivo, che continua anche negli anni '90, viene accompagnato da quello della popolazione con un conseguente incremento residenziale nei piccoli comuni. In questi anni è stato varato il piano regolatore cercando di ricucire i tessuti urbani delle periferie e di indirizzare lo sviluppo insediativo su aree già urbanizzate.

Infatti, "negli anni Novanta hanno proceduto in parallelo, con un'intensità straordinaria, due processi: la redistribuzione della popolazione sul territorio ed il suo rimescolamento (sociale, abitativo, demografico ed anche etnico). Al 1991 la popolazione del capoluogo

risulta scremata a poco più di 400.000 abitanti, altri 50.000 in meno rispetto a dieci anni prima. Si stabilizza l'ammontare della popolazione della prima cintura, così come di quella residente nelle aree periferiche (di montagna e pianura). Crescono invece significativamente gli abitanti della seconda cintura, raggiungendo ormai la consistente demografia della prima cintura. Ma se la progressiva terziarizzazione, contrariamente alla precedente industrializzazione, sembra non lasciare segni evidenti della propria supremazia, se, in altre parole, essa sembra non mutare la forma della città, certamente genera evidenti mutamenti nella razionalità del suo funzionamento e, conseguentemente, nella qualità del suo ambiente. Più in particolare cambia radicalmente il grado di accessibilità alle sue diverse parti e, conseguentemente, il tenore di qualità ambientale complessivo.

Ciò è dovuto principalmente al fenomeno che ha accompagnato, in modo sempre più esasperato, il progressivo decentramento residenziale della popolazione dal centro del sistema, tornato ad essere il luogo privilegiato della produzione e dell'attività (terziaria), vale a dire la motorizzazione.



Consumo di suolo in Provincia di Bologna dal 1955 al 2010 (Fonte:Provincia di Bologna)

Come negli anni Cinquanta e Sessanta, il centro urbano torna ad essere il fulcro attrattore degli spostamenti pendolari. Ma con più di una differenza. La prima è relativa al carattere sociale dei pendolari. Mentre negli anni del dopoguerra e durante tutti gli anni Sessanta la città era destinazione quotidiana per operai residenti in campagna, ora lo è per impiegati che vivono nelle zone rurali dopo essere fuggiti dalla congestione urbana. Sotto il peso di queste trasformazioni la rete viaria dell'area bolognese -

costituita dal tradizionale impianto radiocentrico che collega centro e periferia, e connesso, a sua volta in senso trasversale dal solo asse complanare all'autostrada - comincia comprensibilmente ad entrare in crisi funzionale, ponendo la questione della mobilità al primo posto tra le preoccupazioni degli amministratori bolognesi." (Provincia di Bologna, 2006)

Pertanto, concluso il secolare ciclo di espansione, è iniziato un forte ridimensionamento del comune capoluogo, in cui il processo di redistribuzione della popolazione è testimoniato dal progressivo calo degli abitanti, che già nel 1991 risultava essere di circa 50.000 abitanti, a vantaggio non tanto della prima cintura già in pieno sviluppo nel decennio precedente quanto maggiormente della seconda, così come si è verificato anche in altre aree metropolitane.

Restando, però, Bologna la sede delle principali strutture di servizio e dei posti di lavoro, non si fa che enfatizzare il fenomeno del pendolarismo, tipico in questo periodo, di impiegati che cercano "rifugio" al di fuori della città. Già nel 1994 veniva stimato un flusso di circa 72.000 persone che ogni giorno dalla provincia si riversano nel comune capoluogo. Negli anni duemila il processo di decentramento non solo si è enfatizzato - il comune capoluogo ha continuato, infatti, a perdere popolazione a fronte di un seppur lieve aumento degli abitanti della provincia - ma è aumentato anche il suo raggio di azione poiché a perdere popolazione non è più solo il comune centrale, ma anche alcuni comuni della prima cintura come San Lazzaro, Casalecchio, Zola Predosa, capisaldi del decentramento degli anni '80 (Turra, 2005).

La mobilità, con forti conseguenze anche sulla qualità dell'aria e sull'inquinamento acustico, quindi, fa registrare notevoli cambiamenti nel settore dei trasporti, a causa soprattutto di un uso massiccio del trasporto privato, tanto che la rete viaria bolognese, strutturata secondo il classico sistema radiocentrico centro-periferia, è entrata in crisi. Il peggioramento della situazione della mobilità è dovuto in gran parte alla crescita della motorizzazione privata con un flusso di automobili sia tra città e provincia, sia tra centri diversi della provincia, ed è legato alla fuoriuscita non solo di residenti, ma anche di attività economiche, a causa delle difficoltà della mobilità urbana e dei costi degli immobili.

Il progressivo decentramento si è attenuato solamente nel periodo più recente: dal 2002 la popolazione residente nel capoluogo bolognese si è dapprima stabilizzata tra i 372 e i 375 mila abitanti, per poi palesare una leggera crescita (377.220 residenti a fine 2009 e

382.784 al 2011).

Il fenomeno del decentramento residenziale è quindi avvenuto, come in tutte le principali città dell'Italia settentrionale, anche a Bologna, con forti flussi migratori in uscita in un primo periodo verso i Comuni della prima cintura (che comunque continuano a crescere: da 168.851 residenti nel 2001 a 183.404 nel 2009 e 187.012 nel 2011, con un +10,8% nel decennio) e successivamente in direzione anche di Comuni periferici, collocati nella pianura, nell'area bazzanese e in alcune zone della montagna (+14,3% nello stesso periodo negli altri Comuni della Provincia, con una crescita di 53.540 abitanti).

L'analisi delle dinamiche demografiche a livello provinciale va debitamente disaggregata per rendere conto delle variegate situazioni che si sono registrate nel territorio. Bologna capoluogo permane luogo di fuoriuscita di abitanti verso gli altri Comuni della Provincia. In definitiva nel decennio intercensuario 1991-2001 da Bologna si sono trasferite verso gli altri Comuni della provincia oltre 30.600 persone; senza tale perdita Bologna sarebbe rimasta prossima alle 400.000 unità, in quanto il saldo naturale negativo sarebbe stato più che compensato dai bilanci migratori decisamente in attivo verso l'estero e le restanti aree d'Italia.

Come accennato in precedenza, i caratteri metropolitani del capoluogo si sono estesi ai Comuni di Casalecchio e San Lazzaro di Savena; nel decennio intercensuario 1991-2001 il calo demografico registrato a Bologna (-33.161 residenti, -8,2%) si è avuto, seppure in forma più contenuta, anche a Casalecchio (-1.474 abitanti, -4,3%) e a San Lazzaro (-866 abitanti, -2,9%).

Diverso come si è detto è il comportamento degli altri otto Comuni di prima cintura. Il confronto 1991-2001 presenta tutte variazioni positive, più marcate in quattro Comuni (Granarolo +25,4%, Pianoro +12,8%, Castel Maggiore +8,3%, Calderara +7,8%) e più limitate in altri quattro (Sasso Marconi +3,7%, Anzola +3,3%, Zola Predosa +1,9%, Castenaso +1,3%).

Il decennio successivo, 2001-2011, ha visto una crescita generale delle diverse porzioni territoriali della Provincia, anche se con entità differenti: +3,35% Bologna, +8,9% l'area di montagna, +10,76% i Comuni della cintura, +11,00% l'imolese, +16,6% la direttrice bazzanese, tra il +17,7% e il +19,5% le aree di pianura centrale, occidentale e orientale. La tendenza alla diffusione della popolazione oltre i Comuni di prima e seconda cintura, sino a coinvolgere in modo sempre più marcato larga parte del territorio provinciale, sta

quindi proseguendo e modificando progressivamente gli equilibri demografici fra le diverse zone della Provincia.

| | 31 dicembre 2001 | 31 dicembre 2011 | differenza | Differenza % |
|-------------------------|------------------|------------------|------------|--------------|
| BOLOGNA | 370.363 | 382.784 | 12.421 | +3,35 |
| PRIMA CINTURA | 168.851 | 187.012 | 18.161 | +10,76 |
| IMOLESE | 119.490 | 132.637 | 13.147 | +11,00 |
| PIANURA EST | 60.044 | 41.405 | 11.661 | +19,42 |
| PIANURA CENTRALE | 46.328 | 54.568 | 8.240 | +17,79 |
| PIANURA OVEST | 48.166 | 56.901 | 8.735 | +18,14 |
| BAZZANESE | 35.229 | 41.072 | 5.843 | +16,59 |
| MONTAGNA | 66.338 | 72.252 | 5.914 | +8,91 |
| TOTALE | 914.809 | 998.931 | 84.122 | +9,20 |

Dinamiche demografiche nella Provincia di Bologna 2001-2011

La crescita relativa più decisa si è riscontrata nei Comuni della pianura e in alcuni altri della zona imolese e collinare; in particolare Sala Bolognese e San Giorgio di Piano hanno visto crescere la loro popolazione di oltre il 30%. Il capoluogo e alcuni Comuni della montagna hanno fatto registrare aumenti più modesti; in tre Comuni si segnala invece una perdita di popolazione: Camugnano (-6%), Castel del Rio (-1,6%) e Castiglione dei Pepoli (-2,1%).

Bologna, dunque, si presenta così oggi come una “città di città” nella quale, insieme al centro capoluogo, sono cresciuti, per dimensione e importanza, i centri dell’area metropolitana costituendo una rete integrata di insediamenti e funzioni.

Alcune di queste rimangono, comunque, ancorate al capoluogo come quella universitaria, che rende Bologna ancora oggi meta di moltissimi studenti che le conferiscono una ricchezza culturale e di idee nuove ed alternative, invidiabile per molte città del mondo.

Romagnoli nel 2003 scriveva: “Bologna è quindi una città più grande della sua delimitazione amministrativa: si presenta come un’area metropolitana non solo per la mobilità che si registra tra i suoi abitanti, sia che vivano nei comuni della Provincia lavorando a Bologna, sia che vivano a Bologna lavorando fuori, ma anche per l’utilizzo dello spazio e del tempo, le modalità di divertimento, il consumo culturale, e soprattutto per la sempre più ampia richiesta di insediamento abitativo da parte di cittadini bolognesi nel territorio fuori dalla città, che si estende sino ai confini della Provincia”.

La collocazione geografica (fra nord e sud, tra est e ovest nel paese e in Europa) e le dotazioni infrastrutturali plurimodali (superiori alla media nazionale, in particolare per strade e ferrovie) qualificano Bologna come porta d'accesso strategica, ponendo l'Emilia-Romagna al centro delle grandi vie di comunicazione tra Europa centrale, Italia meridionale, paesi dell'Adriatico e del Mediterraneo.

L'Università (prima "impresa" bolognese e tra i maggiori promotori di eventi internazionali nel paese), gli ospedali, la Fiera, l'Aeroporto, l'Interporto, il Centro agro-alimentare sostengono e consolidano la posizione di snodo, per spostamenti lunghi e brevi, di scala europea e metropolitana. Una rete mista del trasporto collettivo, incardinata sul Sistema ferroviario regionale e metropolitano, si articola lungo i tracciati stradali storici e verso i principali attrattori con frequenze cadenzate, servendo il territorio per i tanti movimenti pendolari. Collettore dei diversi tipi di flussi è la Stazione centrale di Bologna, punto strategico dell'accessibilità regionale e uno dei principali nodi della rete ferroviaria nazionale, amplificata e rafforzata dall'attivazione delle linee Alta Velocità-Capacità. Le facili connessioni su ferro consentiranno al sistema emiliano-romagnolo, ma anche alle città toscane, Firenze in particolare, di utilizzare l'Aeroporto "Guglielmo Marconi", il sesto per numero di passeggeri in Italia, il quarto per voli internazionali e addirittura il terzo per voli intercontinentali.

"Bologna si propone come "capitale" quando integra e traina le reti regionali di eccellenza, affermandone il carattere di sistema e rendendole partecipi di quelle nazionali e internazionali. *Per Bologna si passa* è l'espressione scelta per indicare la prerogativa del capoluogo regionale, ma può intendersi anche come metafora di un PTR che punta sulla comprensione e valorizzazione di una molteplicità territoriale che cresce se sa coagularsi e riconoscere dei perni. Bologna è perno in quanto nodo indiscusso per la mobilità, ma anche centro universitario, manifatturiero, commerciale, finanziario, logistico, fieristico, sanitario che ogni volta rappresenta autorevolmente i diversi punti di forza della regione, in un delicato gioco dei ruoli che deve essere compreso e condiviso perché Bologna possa esprimersi ed essere riconosciuta come un'area metropolitana europea effettiva, non più potenziale o in fieri.

Per queste ragioni il profilo di Bologna viene tratteggiato portando in evidenza le complementarità con le altre realtà regionali." (Gabellini, 2012)

5.2.2 I confini della città metropolitana

La Regione Emilia Romagna aveva provveduto tramite un'apposita Legge⁶⁴ ad individuare la Città metropolitana di Bologna riconoscendo che essa è costituita dai Comuni ricompresi nel territorio della Provincia. Questa Legge prevedeva inoltre che, una volta istituita la Città metropolitana, la Regione effettuasse un riordino delle circoscrizioni territoriali del Comune capoluogo, ripartendo quest'ultimo in nuovi Comuni, coincidenti con i Quartieri.

A Bologna il dibattito su possibili “governi” di area metropolitana prende avvio alla fine degli anni Settanta. In quegli anni il Comune di Bologna elabora un primo Piano Intercomunale del Comprensorio (PIC) che si propone di insediare nuovi servizi e funzioni logistiche, facendo convergere in un unico disegno, su base volontaristica, gli interessi e le scelte in merito alla viabilità e all'offerta di edilizia economica popolare di 15 Comuni del bolognese.

A questa esperienza fa seguito, nei primi anni Ottanta, quella del PUI (Piano Urbanistico Intercomunale), che si configura come quadro di riferimento sovracomunale per le previsioni urbanistiche dei Comuni del bolognese. Nonostante queste esperienze pionieristiche, è con la promulgazione della legge 142 del 1990 che viene fornito l'incipit fondamentale per procedere ad una revisione del sistema istituzionale dell'area bolognese.

A febbraio 1994 il Comune di Bologna insieme ad altri 50 comuni della Provincia firma l'Accordo volontario per la Città metropolitana con cui viene istituita la Conferenza metropolitana di Bologna. Dei 60 Comuni della Provincia, solo 9 non aderirono all'accordo⁶⁵.

Lo scopo dell'accordo del 1994 è quello di costituire una comune base di raccordi organizzativi e funzionali volti ad anticipare e sorreggere l'istituzione della Città metropolitana. Ciascun ente sottoscrittore dell'Accordo acquisiva il diritto di partecipare a particolari forme di cooperazione basate su convenzioni specifiche, e doveva adeguare il proprio statuto alle disposizioni contenute nell'Accordo stesso. Le aree di collaborazione principali previste dall'Accordo erano tre:

a) l'area economico-territoriale (comprendente lo sviluppo economico e pianificazione strategica, mercato del lavoro, formazione professionale, pianificazione territoriale e

⁶⁴ Legge Regionale 12 aprile 1995 n. 33 “*Delimitazione territoriale dell'area metropolitana di Bologna e attribuzione di funzioni*”

⁶⁵ Borgo Tossignano, Casalfiumanese, Castel del Rio, Fontanelice, Gaggio Montano, Galliera, Imola, Mordano e Porretta Terme

urbanistica, mobilità e trasporti, pianificazione e controllo ambientale, grandi infrastrutture e progetti di investimento);

b) l'area socio-culturale (servizi sanitari, servizi sociali e assistenziali, scolastici, sportivi e ricreativi, culturali e informativi);

c) l'area amministrativo-finanziaria (bilancio, politiche tributarie e tariffarie, servizi generali, assistenza giuridico-amministrativa, personale e controllo di gestione, forme di gestione dei servizi).

L'Accordo ha istituito inoltre la Conferenza Metropolitana, composta dai sindaci degli Enti sottoscrittori oltre che dal presidente della Provincia, con il compito di indirizzare ed orientare le principali scelte territoriali e di governo dell'area vasta, tra cui la formazione dei programmi pluriennali della Provincia e del piano di coordinamento metropolitano. Alla Conferenza viene affidato inoltre il compito di esaminare ogni questione ritenuta di interesse per l'area bolognese e afferente alle tre aree tematiche citate.

Nell'ambito della Conferenza metropolitana viene siglata, nel 1996, la prima Convenzione quadro per la creazione di servizi comuni. Essa fa riferimento a quattro tipi di collaborazioni strutturate, chiamate "servizi metropolitani", in tema di pianificazione territoriale; mobilità e trasporti; valutazione di impatto e qualità ambientale; sviluppo economico. La struttura amministrativa per la gestione dei servizi metropolitani viene individuata in una serie di "uffici comuni" composti dai diversi enti firmatari, le cui funzioni sono state ampliate in occasione del rinnovo della convenzione, avvenuto nel 2004.

Intanto nel 1995 la Regione Emilia-Romagna interviene sul tema della Città metropolitana, attraverso l'approvazione della LR n. 33/1995, delimitandone i confini e facendoli corrispondere all'intero ambito provinciale ed elencandone le funzioni.

La legge attribuisce alla città metropolitana le funzioni delegate alla Provincia da leggi statali e regionali, oltre a specifiche funzioni nelle materie di pianificazione territoriale, viabilità, traffico e trasporti, tutela e valorizzazione dei beni culturali, sviluppo economico. La legge prevede inoltre un processo di costituzione della città metropolitana che deve nascere dal basso, con il pieno coinvolgimento dei Comuni nel disegno istitutivo della Città metropolitana.

A queste importanti iniziative segue una lunga fase di stallo a causa della fortissima crisi politica, sfociata nel 1999 nella elezione del primo sindaco di centro-destra della storia di Bologna. Inoltre, "tutto ciò si è peraltro arenato molto presto a causa principalmente

della divaricazione crescente tra il comportamento del Capoluogo e quello dei Comuni della cintura e anche della conflittualità interna sulla politica urbanistica del comune capoluogo che si è venuta a verificare già negli anni '96/'97. Da una parte esisteva un'anima innovativa alla ricerca di soluzioni strategiche per la mobilità; dall'altra chi sosteneva la pratica della deregolazione sistematica del PRG sull'onda della concertazione con i privati. Entrambe le posizioni dovevano, inoltre, confrontarsi con le difficoltà del mercato degli alloggi e della gestione del vigente PRG, il cui sovradimensionamento tendeva a produrre pratiche speculative sulle aree edificabili piuttosto che alloggi" (Cavalcoli, 2001).

I Comuni della pianura e della montagna, inoltre, hanno visto nel comportamento e nelle proposte del Capoluogo non l'opportunità per avviare politiche a livello sovracomunale e integrato e di porsi in una situazione innovativa e all'avanguardia non solo nel contesto italiano, ma anche in quello europeo, bensì il tentativo della città di riaffermare una supremazia e una centralità che l'indebolimento demografico e la mancanza di iniziativa degli ultimi quindici anni avevano fortemente appannato.

Anche su molte politiche non è stato trovato l'accordo poiché i Comuni si sono limitati ad esprimere le loro posizioni, ma con impegni generici: ad esempio, rimane una generale preoccupazione per il crescente degrado ambientale e gli effetti negativi dell'alto grado di competitività interno all'area metropolitana, ma prevale una generica avversione per la politica centralistica e insensibile del capoluogo nei confronti del quale si continua a sperare di sottrarre abitanti.

L'opposizione dei Comuni al Capoluogo, se da un lato sembra positiva poiché produrrà alleanze tra i diversi Comuni dell'area metropolitana di Bologna, dall'altra costituisce una delle principali motivazioni del fallimento.

Di conseguenza, la Conferenza dei sindaci ha perduto la sua originaria funzione di stimolare il dibattito e di complessivo orientamento dell'intera comunità provinciale ed "è stata praticamente ridotta ad una sorta di doppione del consiglio provinciale, spesso contestata dalle minoranze centrali che locali, progressivamente trasformandosi nella palestra delle politiche dei diversi assessorati provinciali che spesso la usano per amplificare la portata dei loro interventi" (Cavalcoli, 2001).

Sul volgere del secolo il processo di costituzione della Città metropolitana appare, se non irrimediabilmente, fortemente compromesso. Tuttavia, in questo stesso lasso di

tempo, il fiorire di forme associative per la gestione di servizi e funzioni tra diversi Comuni dell'area provinciale hanno impedito di disperdere il patrimonio acquisito e viene sempre più percepito il bisogno nell'area bolognese di un governo che sia riferito a individui appartenenti a diverse realtà e che si occupi di materie quali la viabilità, i servizi, gli ospedali, la scuola, la localizzazione delle infrastrutture economiche, la difesa del suolo, in un'ottica sovracomunale.

Per questo motivo, si è deciso di dare continuità alla Conferenza Metropolitana dei Sindaci come sede di concertazione delle politiche di area vasta e di discussione dei temi relativi alla costituzione della Città metropolitana. Inoltre in questa sede è stata ridiscussa la delimitazione territoriale dell'area metropolitana bolognese, decidendo di confermare la scelta effettuata nel 1994 e farla dunque coincidere con l'intero territorio provinciale. La presidenza della Conferenza metropolitana ha continuato a lavorare e ha definito le questioni di maggior rilievo per i Comuni che hanno scelto di parteciparvi. Diversi Comuni, infatti, hanno deciso di condividere la gestione di alcune funzioni quali il catasto, polizia municipale, tributi, personale, per i quali vengono definite politiche sovracomunali.

Esistono, inoltre, nella provincia di Bologna diversi "uffici metropolitani", che costituiscono un livello di governance dell'area metropolitana. Istituiti nel '96, questi organi fungono da strumenti di servizio ai Comuni messi a disposizione dalla Conferenza, e lavorano in funzione di questa. (Cavalcoli, 2001).

Si può affermare che gli elementi che hanno contribuito in maniera significativa al consolidarsi di una cultura metropolitana del territorio bolognese sono stati la Legge Regionale n. 3/99 e la Legge Urbanistica Regionale n. 20/2000. Infatti, la prima ha indirizzato i Comuni verso processi aggregativi e di associazione, incoraggiandoli apertamente ed incentivandoli anche sotto il profilo finanziario. La seconda ha invece agito sul principio di responsabilità degli enti locali, spingendo i Comuni ad attivarsi per la concertazione interistituzionale, dando così nuovamente sostegno alla Conferenza dei sindaci. I Comuni, inoltre, caricati della responsabilità si sono preoccupati dell'andamento involutivo della Conferenza e del possibile appannamento della prospettiva metropolitana, mettendosi così in una posizione nettamente diversa da quella di opposizione al Comune capoluogo. I Comuni si sono spesso trasformati naturalmente in associazioni dotandosi di statuto e di strumenti operativi comuni, individuando quali attività amministrative gestire in forma associata e quali servizi tecnici

comuni predisporre.

Nel 2006 è stato inoltre siglato da Regione Emilia-Romagna, Provincia e Comune di Bologna l'Accordo Quadro per la Città metropolitana di Bologna che prevede di promuovere, progettare e realizzare di una serie di azioni tra cui l'istituzione della Città metropolitana di Bologna tramite la creazione di un tavolo interistituzionale che individui le soluzioni giuridico-amministrative, anche in riferimento al percorso legislativo e normativo a livello nazionale.

Allo stato attuale, il tema della creazione della Città metropolitana di Bologna, risolto *ope legis* il problema dei confini, si intreccia inevitabilmente con le azioni in corso per il consolidamento della cooperazione dei Comuni nelle forme associative delle Unioni e la fusione di Comuni attualmente concretizzata con 5 Comuni nel nuovo Comune della Valsamoggia entro il 2014 e la conclusione dello studio di fusione degli 8 Comuni dell'attuale Unione Reno Galliera.

Come più volte ribadito nel corso della ricerca, il termine metropolitano può essere associato a conurbazioni urbane, ad aree vaste o a regioni. In questo senso l'accezione di area metropolitana può assumere diversi significati e riferimenti spaziali: "il primo è quello con il quale si intende un'area urbana dalle forti connessioni di rete la cui estensione non conosce soluzioni di continuità da un centro abitato all'altro. Il secondo è quello che la concepisce come un'area vasta, formata anche da più centri urbani tra i quali si potrebbero ravvisare soluzioni di continuità nello spazio abitativo che pur dovrebbe unire tali spazi urbani. Il terzo, può indicare una vera e propria regione detta metropolitana nella quale la contiguità tra i centri abitati è assicurata solo in maniera virtuale da linee di comunicazione." (Mistri, 2013)

Nel caso di Bologna, il concetto di area urbana metropolitana può essere riferito alla conurbazione bolognese, rappresentata dal Comune di Bologna e di alcuni Comuni con esso confinanti che realizzano una continuità di territorio urbanizzato almeno lungo le strade maggiori di traffico. Si possono includere in questa definizione di area urbana i Comuni di Bologna, Casalecchio, San Lazzaro e, in parte, Zola Predosa (Riale), Anzola Emilia (Lavino di Mezzo), Calderara di Reno (Lippo), Castelmaggiore (Primo maggio), Granarolo Emilia (Quarto inferiore), Castenaso (Villanova), Pianoro (Rastignano), Sasso Marconi (Borgonuovo).

Il secondo approccio cioè quello di area vasta metropolitana, sul quale ci si è soffermati in termini generali nella prima parte della ricerca ed in termini specificatamente riferiti all'area di Bologna nel precedente paragrafo, va riferito al territorio dell'attuale Provincia di Bologna portando però in evidenza la complementarità con le altre realtà regionali, in particolare quella modenese.

Il terzo di questi significati cioè quello di regione metropolitana, può riferirsi ad una vastissima area che va dal reggiano alla costa marchigiana.

Un passo in avanti verso il riconoscimento di una Città metropolitana “effettiva”, che tenga conto delle interconnessioni con i territori limitrofi regionali è stato compiuto attraverso l'emanazione della Legge Regionale n. 21 del 2012 “Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”. Questa legge si pone l'obiettivo principale di riorganizzare le funzioni amministrative regionali, provinciali di area vasta e associative intercomunali, individuando degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio associato delle funzioni comunali. Pur essendo prevalentemente finalizzata alla gestione coordinata delle funzioni di livello intercomunale, contiene uno spunto interessante anche rispetto alle “funzioni di ambito unitario di area vasta” (art. 5), in quanto, tra le norme sulla riorganizzazione delle funzioni provinciali di area vasta, vi è la possibilità da parte della Regione di identificare le “ulteriori funzioni amministrative⁶⁶ che necessitano di un esercizio unitario di area vasta di ambito provinciale o interprovinciale.”

L'obiettivo assunto dalla Legge è quindi di riservare in capo alla Regione le sole funzioni di carattere unitario, di concorrere all'individuazione delle funzioni metropolitane, di rafforzare le funzioni di area vasta del livello intermedio e di sviluppare le funzioni associative intercomunali, dando l'avvio a gestioni associate obbligatorie tra Comuni appartenenti al medesimo ambito territoriale ottimale, che corrisponde ai Distretti sanitari⁶⁷.

Entro il 31 dicembre 2013 inoltre i Comuni con meno di 5.000 abitanti, che nella provincia di Bologna sono attualmente 18, devono, ai sensi del Decreto Legislativo n. 78/2010 e del D.l. 95/2012, esercitare obbligatoriamente le proprie funzioni fondamentali

⁶⁶ Oltre a quelle fondamentali delle Province, di cui all'art. 4 della LR n.21/2012

⁶⁷ Nella esperienza del territorio provinciale bolognese i territori dei distretti sanitari sono stati già assunti, da tutti i 60 Comuni e dalla Provincia, come ottimali ed operativi anche per la gestione sovracomunale oltre che della programmazione socio sanitaria, dell'offerta formativa scolastica, delle attività culturali e delle politiche giovanili.

in forma associata attraverso convenzione o Unione che abbia non meno di 10.000 abitanti.

Appare ora abbastanza chiaro quali saranno gli enti e in che forma opereranno nell'area vasta metropolitana di Bologna nel prossimo futuro. I singoli Comuni ognuno con un Consiglio, un Sindaco e una Giunta i quali, con la conclusione del processo di fusione di 5 di essi (Valsamoggia), saranno in numero di 56.

Gli ambiti territoriali ottimali (8) corrispondenti ai territori dei distretti sanitari ad esclusione di uno, Pianura Est, con al proprio interno due ambiti : Reno Galliera con 8 Comuni e Terre di Pianura con 7 Comuni. Negli 8 ambiti saranno ricompresi tutti i 56 Comuni del territorio. Una Città metropolitana che dovrebbe subentrare all'Ente Provincia.

5.2.3 La pianificazione di area vasta

Nel campo della pianificazione regionale, in Emilia Romagna tra gli anni '60 e '70 si assiste ad una fase di sperimentazione istituzionale che, in molti casi, è riuscita a travasarsi sul piano nazionale. L'idea della programmazione, che in Italia si sviluppa assieme alla concezione sociale dello stato e alla manovra di decentramento regionale, trova in Emilia i migliori sostenitori e il neonato istituto regionale persegue con determinazione questo progetto politico che rispecchia la filosofia sociale che guida la sinistra al governo ma anche un modello di regolazione a legalità formale che riesce ad orientare entro uno schema predeterminato la multiformità di attori che la sinistra ha chiamato a cogestire lo sviluppo. Una miscela di *government* e di una embrionale forma di *governance* in cui la programmazione rappresenta il tavolo degli impegni e delle mediazioni che tuttavia conserva caratteristiche dirigiste, top down, in cui la partecipazione è oligarchica.

L'esperienza dei Comprensori rientra in questa visione autoritativa, che non tiene conto delle comunità locali e tenta di aggregarle in costruzioni artificiali di natura funzionalistica. “Ma, vuoi perchè i tempi non sono maturi per forme di gestione interistituzionale, vuoi perchè i Comprensori minano l'autonomia dei Comuni e si contrappongono alle Province, la loro vita è breve e di scarso significato. Un esperimento che non sedimenta se non a volte dove coincide con i distretti dell'industrializzazione.” (Bonora, 2004)

Comunque fino alla fine degli anni '70 le scelte di programmazione si orientano alla costruzione di infrastrutture sul territorio e alla creazione di un efficace sistema dei servizi in una fase che è stata definita “minimalista” nella quale gli enti locali hanno

posto le fondamenta dello sviluppo dei sistemi produttivi creando le basi su cui l'economia emiliana si è sviluppata, ridistribuendo benessere e consenso. Una fase in cui il disegno politico si abbina ad una strategia di consolidamento del potere che trasforma lo spazio regionale in sistema territoriale.

In particolare, la Provincia di Bologna è protagonista di una lunga e ricca attività di pianificazione di area vasta, sviluppatasi a partire dai primi anni '90.

Nel settembre del 1993 il Consiglio provinciale adotta il Piano Territoriale Infraregionale (PTI), ai sensi della legge regionale 36/88. La Regione lo approverà nell'aprile del 1995.

Nello stesso aprile la Regione approverà anche il Piano Infraregionale dell'Assemblea dei Comuni imolesi, adottato nel giugno del '94, che individua obiettivi specifici particolari, di carattere soprattutto economico, che distinguono l'ambito imolese da quello bolognese. Il PTI imolese prevede, infatti, il consolidamento e potenziamento dell'ampio settore produttivo manifatturiero di tipo specialistico già presente e connotato da una forte propensione all'innovazione di prodotto, sostenuta dalla presenza di un ampio tessuto di piccole e piccolissime imprese. Esso inoltre prevede il rafforzamento del tradizionale ruolo di "cerniera" tra l'Emilia e la Romagna e il rilancio del turismo termale, inteso non solo nella sua dimensione curativa, ma nell'accezione più vasta di turismo per la salute, fruibile da fasce di utenza ampie e diversificate.

Il PTI bolognese e quello imolese, dopo le esperienze del PIC (Piano Intercomunale) della fine degli anni '60 e del PUI (Piano Urbanistico Intercomunale) dei primi anni '80, rappresentano l'unico riferimento sovracomunale, dotato di valenza amministrativa certa, che con una qualche autorevolezza disciplina i fenomeni di metropolizzazione dell'area bolognese.

I contenuti principali del PTI, peraltro ampiamente noti, per le ripetute pubblicazioni ed occasioni di dibattito, si concentrano sulla necessità di contenimento della dispersione insediativa registratasi nell'ultimo ventennio e sulla conseguente necessità di stabilire un rapporto funzionale con la principale rete dei trasporti, razionalizzata e rovesciata rispetto agli attuali utilizzi modali (privilegiando dunque il ferro), rapporto ritenuto indispensabile anche ai fini di un corretto contenimento e di un'auspicata inversione dei fenomeni di emergenza ambientale. A questo scopo il PTI si affida ad una lettura gerarchica dei centri (Centri Ordinatori, Centri Integrativi, Centri di Supporto), attribuendo loro un ruolo di riferimento per i territori a cui fanno capo, assieme a precise prestazioni nel contesto metropolitano, in nome delle loro caratteristiche funzionali ed ambientali.

In relazione a questa trama di centri e alla principale rete di trasporto che li connette, il PTI individua poi tre fondamentali Diretrici di sviluppo e di razionalizzazione degli insediamenti, collegata al sistema del ferro (per il quale prevede una complessiva razionalizzazione, fondata sul progetto di Servizio Ferroviario Metropolitano), interconnesso da vaste aree di verde agricolo (i cosiddetti "Cunei agricoli"), destinate a rappresentare la riserva di biomassa necessaria ad un corretto equilibrio dell'assetto metropolitano. A connettere i Cunei il Piano individua le principali infrastrutture ecologiche, sostanzialmente costituite dalle aste fluviali e dal loro territorio naturale, aste che lambiscono il *core* metropolitano. Parallelamente ipotizza, come indispensabile presupposto progettuale, un progressivo e significativo decentramento dal *core* di consistenti quote di servizi rari e di terziario, da collocare nei Centri Ordinatori.

Come strumento attuativo del Piano è individuata la "pianificazione d'area" che, in funzione delle diverse prestazioni richieste, invita i Comuni ad un progressivo allineamento dei loro strumenti urbanistici attraverso la concertazione, a cui la Provincia propone di fornire servizi tecnici e finanziamenti, assumendone nel contempo il coordinamento e l'onere organizzativo.

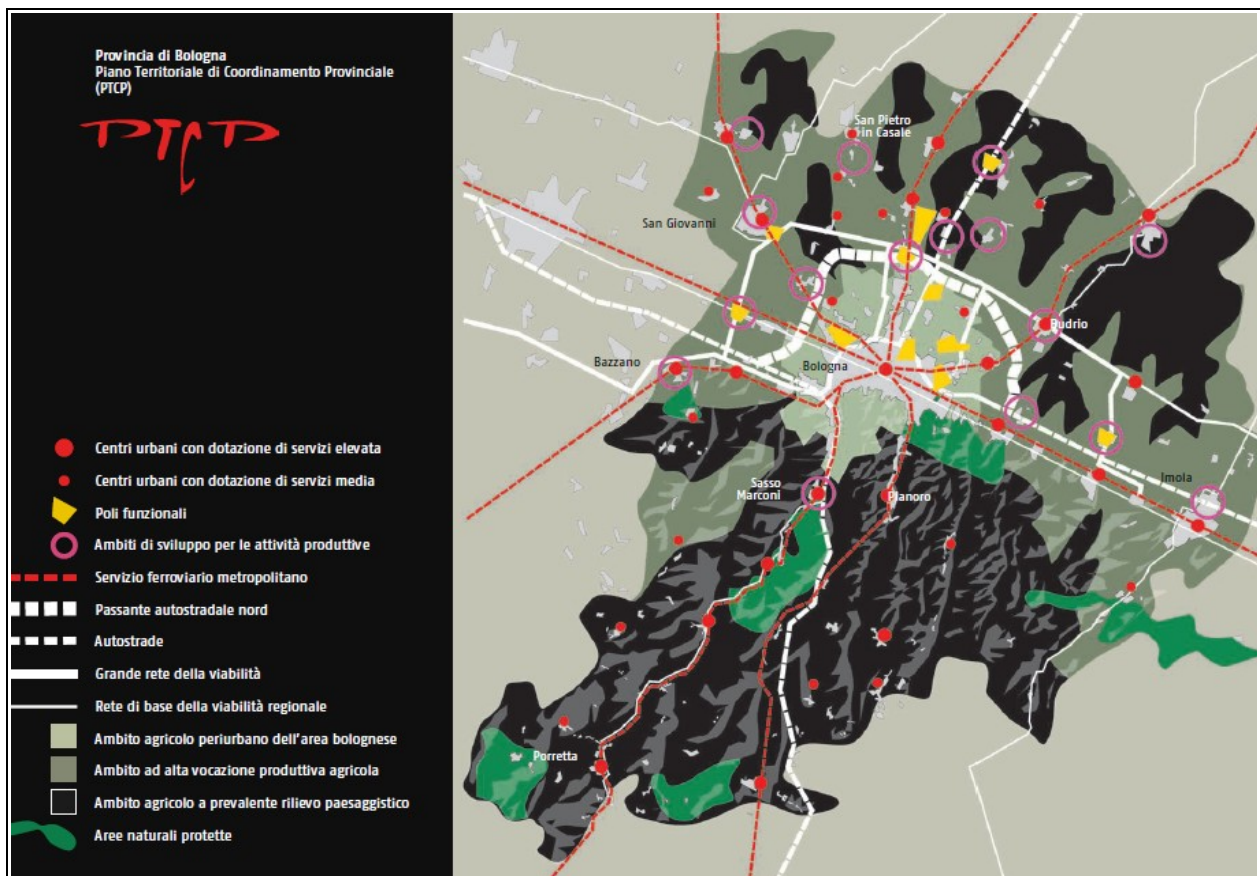
Dopo l'approvazione regionale, a cui fa seguito il trasferimento alla Provincia delle competenze in materia urbanistica, e dunque anche quella della approvazione dei piani urbanistici comunali, è proprio nella direzione dell'organizzazione di questa "pianificazione d'area" che si rivolge, a partire dal 1997, l'attività di pianificazione della Provincia, in preparazione dell'elaborazione del PTCP che, nel frattempo, la L.R.6/95 aveva reso obbligatoria.

Ci si riferisce all'esperienza che, mutuando un pò impropriamente da quella francese, si è voluta chiamare Schema Direttore Metropolitano. Non si tratta di un nuovo livello di pianificazione, né di una riedizione del Piano che, come si è visto, è vigente dal 1995. Si tratta di un'intesa. Anzi, un'intesa di carattere generale e di una decina di Accordi Attuativi tra la Provincia ed altrettanti aggregati, o Associazioni di Comuni, relativamente alle gestione coordinata ed ambientalmente sostenibile delle previsioni insediative già approvate e di quelle in elaborazione attraverso i nuovi Piani Regolatori Generali dei Comuni. Accordi che raccolgono gli esiti di una concertazione istituzionale promossa dalla Conferenza Metropolitana dei Sindaci, costituita nel 1994 sull'onda della L.142, con l'esplicito intento di raggiungere tre obiettivi generali: ristabilire una relazione virtuosa nella gestione delle previsioni insediative tra gli insediamenti e i sistemi della mobilità, dell'ambiente e delle opportunità di mercato, costruire un reale consenso dei

Comuni, riuniti in Associazioni, nei confronti delle principali determinazioni di livello provinciale e sovracomunale, fornire nuova lena, restituendo funzionalità e qualità al sistema territoriale, alla competitività dell'area bolognese e dunque conferirle forte attrattività rispetto agli investitori.

Questa esperienza nasce dunque nel particolare contesto politico-istituzionale bolognese, caratterizzato, oltre che dal protagonismo di una sede di concertazione di area vasta quale è la Conferenza Metropolitana dei Sindaci, da due ulteriori specificità: le funzioni di indirizzo e di controllo sulla pianificazione comunale esercitate dalla Provincia sin dalla approvazione regionale del suo Piano Infraregionale, e la conseguente determinazione di dotarsi, al servizio di queste funzioni, di un potente ed efficace strumento descrittivo e di valutazione, il Sistema Informativo Territoriale provinciale. A partire da queste specificità, e per contribuire a costruire gli strumenti di valutazione ad esse necessari, a fondamento degli Accordi che costituiscono lo Schema Direttore, la Provincia elabora, dal 1996 al 1998, un analitico "Rapporto sulle condizioni di sostenibilità delle previsioni urbanistiche dell'area vasta bolognese", che relaziona in modo sistematico gli assetti territoriali derivanti dal Mosaico dei Piani Regolatori Generali e le principali condizioni di criticità conseguenti alla consistente trasformazione territoriale registratasi negli ultimi quarant'anni: rischio idraulico di esondazione, inquinamento degli acquiferi, instabilità dei versanti, inquinamento acustico ed atmosferico, congestione del traffico.

Il quadro che scaturisce dalle analisi condotte da questo Rapporto nei diversi settori (mobilità, fragilità ambientale e trama degli insediamenti), costituisce, aggiornato e significativamente arricchito, una parte importante del Quadro Conoscitivo del PTCP elaborato ai sensi della L.R.20/2000.



PTCP della Provincia di Bologna

Nel 2004, con l'approvazione del PTCP la Provincia individua gli assi dello sviluppo futuro del nostro territorio, puntando a risolvere i nodi critici che negli anni si sono determinati, inboccando la strada del riequilibrio territoriale per tutto il territorio bolognese. Il Piano si basa su tre scelte strategiche. La prima riguarda il "sistema integrato della mobilità bolognese". Per assolvere al ruolo di cerniera tra Nord e Sud, tra Est e Ovest, che Bologna svolge e per sostenere il suo ruolo di "polo di eccellenza", il PTCP propone un potenziamento delle infrastrutture che permetta un più agevole attraversamento dell'area ed un più efficace avvicinamento ed ingresso alla città. I progetti infrastrutturali riguardano pertanto la realizzazione del Passante autostradale Nord, con l'obiettivo di spostare consistenti quote di traffico e liberando assi stradali dal traffico non locale ed il completamento del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), la rete radiale che converge su Bologna e l'attraversa, offrendo in questo modo un moderno sistema di trasporto pubblico su ferro, efficace, veloce e sicuro.

La seconda strategia riguarda gli insediamenti residenziali per i quali il PTCP punta ad uno sviluppo contenuto, concentrato lungo le direttrici servite dal SFM, nei centri urbani dotati di servizi o in grado di adeguarli ai nuovi livelli, con un'attenzione particolare alla

qualificazione dei centri urbani, perché la pianificazione deve sviluppare coesione sociale ed una più forte identità comunitaria, se vogliamo che si realizzi quel sistema policentrico di municipi metropolitani capace di riequilibrare la dipendenza gerarchico-funzionale della provincia dalla città. Allo stesso modo per gli insediamenti produttivi si individuano i poli di espansione, candidando anche parti significative della provincia ad ospitare quelle funzioni di eccellenza, nella produzione, nella ricerca, nei servizi, che Bologna vanta.

“Bologna vuole essere un’area metropolitana. Ne ha le caratteristiche e le possibilità. Deve cominciare a pensarsi e ad organizzarsi come tale, assumendo la scala provinciale della programmazione della pianificazione, come dimensione naturale del proprio progetto. Il PTCP agevola questo processo indicando le grandi direttrici su cui muoversi.” (Provincia di Bologna, 2004) Pertanto, policentrismo e decentramento, rappresentano le due chiavi di lettura del modello insediativo proposto, attraverso il quale il PTCP propone di realizzare una politica territoriale che assegna ruoli differenti alle diverse parti del territorio in relazione alle condizioni infrastrutturali e ambientali presenti e previste dal Piano, in modo che ogni componente del territorio contribuisca alla costituzione un unico organismo capace di esprimere qualità, creatività, dinamismo, coesione sociale.

Il PTCP quindi si è posto come campo di prova per nuove strategie e nuove metodiche che conducessero anche ad un “nuovo” modello spaziale-insediativo, ad una riorganizzazione del territorio provinciale nel quale si riuscisse a moderare gli effetti di squilibrio prodotti dalla macrocefalia bolognese sul territorio circostante ma senza depotenziarla – dato il ruolo che il capoluogo svolge a livello nazionale ed internazionale e che è chiave determinante la sua crescita – riuscendo piuttosto a spingerne i benefici ai margini del sistema territoriale provinciale. Si è trattato di costruire non solo un diverso modello di crescita della realtà metropolitana, ma al contempo anche un diverso modo di intendere e promuovere l’integrazione del territorio provinciale in cui la qualità urbana, l’accessibilità e la dotazione di servizi ed attrezzature degli spazi residenziali, degli spazi produttivi e degli spazi rurali risultasse generale e distribuita e non più appannaggio esclusivo di alcuni luoghi.

A quasi 10 anni dall'approvazione del Piano Territoriale di Coordinamento, la Provincia di Bologna ha effettuato un bilancio dello stato di attuazione del piano, mettendo in evidenza il grado di raggiungimento degli obiettivi iniziali e l'incisività delle politiche

proposte sul territorio metropolitano.

“Il Bilancio del PTCP ci fa affermare con dati concreti che la strategia di base del PTCP rappresentata dal contrasto alla dispersione insediativa attraverso un modello selettivo per la crescita degli insediamenti basata sulla presenza di un’adeguata dotazione di servizi – in primo luogo di quelli relativi al trasporto pubblico su ferro – è stata sostanzialmente confermata all’interno degli strumenti urbanistici che i Comuni hanno redatto, in forma prevalentemente associata.

Dal bilancio risulta che la nuova pianificazione strutturale dei Comuni è stata in grado di modificare gli assetti insediativi degli ultimi due decenni del Novecento verso una nuova concentrazione degli insediamenti, sostenibile dal punto di vista dei servizi.

C’è stata, quindi, una grande attenzione nel dove collocare le nuove quantità insediative che, però, non è stata accompagnata da un’analoga attenzione sul contenimento di tali quantità che, se mantenute ai livelli dei primi anni 2000, possono risultare rischiose per il territorio e l’economia.” (Provincia di Bologna, 2012)

Come ricordato, tra i principali obiettivi del PTCP vi sia la costruzione di un sistema metropolitano integrato, in realtà un quadro complesso ed articolato di politiche che si dovrebbe attuare attraverso tutte le azioni del PTCP, partendo dalla convinzione che solo una forma di integrazione e di equilibrio territoriale del sistema possano garantire che l’area bolognese mantenga tutti i suoi vantaggi competitivi che l’hanno resa una delle aree più dinamiche del Paese e ad elevata attrattività. Consolidare ma anche potenziare i fattori di successo, così come eliminare gli squilibri territoriali che comunque vanno formandosi nelle aree metropolitane (per differente appetibilità e funzioni di eccellenza, per la ridotta accessibilità, per una ridotta qualità del territorio e dell’ambiente) appaiono quindi come i campi di interventi da privilegiare.

In questo caso gli estensori del Bilancio hanno cercato di valutare innanzitutto qualità e stato di avanzamento del processo di copianificazione, considerata dal PTCP il primo elemento determinante la costruzione di uno scenario di integrazione metropolitana, attraverso la condivisione di obiettivi comuni di interesse generale, ma anche di cooperazione tra tutti i diversi enti territoriali chiamati ad attuare le indicazioni del PTCP. La cooperazione – nel caso della Provincia di Bologna – si è voluta costruire però sulla base di un processo di controllo e riduzione dei possibili squilibri che processi di localizzazione delle nuove funzioni metropolitane possono provocare, per questo le politiche di attuazione Bilancio PTCP dei poli di sviluppo sono stati oggetti di una

specifica osservazione, all'interno dei quali l'accordo territoriale, gli studi di fattibilità o i piani di bacino redatti nel corso di questi anni risultano indicatori significativi per valutare il grado di cooperazione ma soprattutto di efficacia delle scelte di integrazione e riequilibrio, dei dispositivi introdotti perché le diverse politiche di intervento sul territorio venissero sempre riportate ad una logica d'area vasta univoca e coerente.

Non diversamente le indicazioni inerenti la realizzazione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale appaiono cruciali nella promozione politiche pubbliche di riequilibrio dei pesi territoriali, per quanto questo, come altri processi osservati (costruzione di opere strategiche, dotazione infrastrutturale, ecc.) risentano nella loro attuazione di molti fattori di "interferenza", potremmo dire, che rendono i risultati in alcuni casi opinabili in sede di valutazione.

Il numero di Accordi Territoriali stretti nel corso di questi anni soprattutto in merito alla concentrazione degli incrementi insediativi negli ambiti specifici individuati dal PTCP indica non solo la validità della strategia messa in atto dal piano ma anche della capacità della Provincia di far condividere le proprie scelte. In questo caso, gli indicatori spingono verso un giudizio positivo sulla performance dell'istituzione all'interno del processo decisionale e nei confronti degli altri enti territoriali e al contempo forniscono un giudizio positivo sul Bilancio PTCP perseguimento degli obiettivi del piano. Non mancano però alcune obiezioni alla lettura del processo in corso.

Gli indicatori qui presentati, mettono in evidenza la capacità che il PTCP ha comunque dimostrato di coordinare e riuscire a costruire un scenario di tendenza condiviso tra gli altri enti ai quali ha indubbiamente contribuito il sistema perequativo introdotto, il complesso degli incentivi così come dei fondi di compensazione che hanno supportato le scelte insediative imposte. Per quanto si debba rilevare che le iniziative non siano risultate numerose – a causa anche della novità del sistema che ha richiesto tempi relativamente lunghi per la sua affermazione e per i vari aggiustamenti che si sono ritenuti opportuni per un'effettiva equità dei suoi effetti – gli indicatori mostrano che il processo sembra consolidarsi e dare i suoi frutti, soprattutto nel contenimento dei processi insediativi spontanei e nella concentrazione delle nuove localizzazioni in aree che garantiscono una buona accessibilità, dotazione infrastrutturale ed un controllo degli impatti ambientali. Ed anche nel caso dell'applicazione della perequazione territoriale, gli indicatori Bilancio PTCP sembrano suggerire, al fine di garantire un'effettiva azione di mitigazione degli impatti di largo raggio, una maggiore prescrittività del PTCP, anche se

in questi mesi è emerso come si renda necessario che sia da considerare strategica la creazione di un fondo provinciale, nel quale far confluire le risorse derivanti ai Comuni dall'attuazione di nuovi insediamenti, sulla base di uno strumento di concertazione interistituzionale che coinvolga la Provincia e i Comuni, quale la Conferenza Metropolitana dei Sindaci, che precisi le modalità di gestione del fondo, la costituzione degli organi di gestione e le opportune specificazioni sull'utilizzo delle risorse conferite al fondo stesso. Quale corollario alla precedente considerazione, si aggiunge anche la necessità che sembra essere emersa che la Provincia – come già fatto in alcuni casi ad esempio con la progettazione degli ambiti sovracomunali – garantisca indirizzi di maggior dettaglio relativamente alle trasformazioni possibili in aree o territori di particolar pregio ambientale o con particolari caratteri ad esempio di valenza paesaggistica o di ruralità permanente.

Sembrano richiederlo soprattutto i comuni che spesso risultano disorientati nell'applicazione delle tante disposizioni che discendono dalla normativa comunitaria, nazionale ed anche regionale. La Provincia – che già in molti casi funge da ponte tra i vari livelli istituzionali sovraordinati ed il livello comunale – potrebbe risolvere molti dei nodi attuativi che sembrano emergere. È una questione delicata, come già anticipato, perché se in alcuni casi norme di maggior dettaglio vengono richieste o si rendono necessarie imponendo un'azione più pervasiva della Provincia, è anche vero che in molte altre situazioni questo approccio può sembrare lesivo delle prerogative legittime dei comuni o sminuirne il ruolo amministrativo.

| STRATEGIA | INDICATORE | RISULTATO |
|---|---|------------------|
| Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo | Percentuale di nuovi alloggi con localizzazione coerente con il PTCP | 87,00% |
| Il contrasto della dispersione insediativa e del consumo di suolo | Percentuale di nuove aree produttive inserite in ambiti sovracomunali | 80,00% |
| Verso un sistema metropolitano integrato | Numero di alloggi ERS previsti nei PSC | 11000 |
| Verso un sistema metropolitano integrato | Entità del contributo di sostenibilità nel POIC | € 9.300.000,00 |
| Verso la salvaguardia del territorio rurale | Percentuale di PSC/RUE che definiscono limitazioni al numero di u.i. ricavabili | 86,00% |
| Verso la copianificazione | Percentuale PSC che contengono un modello perequativo | 93,00% |
| Mobilità | Incremento passeggeri trasportati dal SFM giornalmente nel periodo 2004-2010 | 47,00% |

Sintesi dei risultati del Bilancio del PTCP della Provincia di Bologna

Utile indicazioni sull'efficacia del PTCP e sul processo di attuazione emergono dalle valutazioni sulla realizzazione del SFM, asse portante del nuovo modello insediativo promosso dal PTCP. Del lungo processo di potenziamento del SFM e del suo adeguamento alle nuove esigenze di mobilità del sistema territoriale metropolitano, gli indicatori mostrano i significativi progressi ottenuti ed il livello di prestazione soddisfacente che ha fatto registrare subito i suoi effetti sulla mobilità territoriale, buone anche le prestazioni del servizio (frequenza, cadenzamento, numero delle corse, ecc.) anche se grazie agli indicatori emergono utili suggerimenti su come migliorare in futuro il sistema. Innanzitutto la necessità di un maggiore coordinamento fra i diversi gestori del servizio di trasporto pubblico locale; il miglioramento delle condizioni di integrazione tra trasporto ferroviario e quello pubblico su gomma in modo che possa rappresentare un'alternativa valida agli spostamenti sistematici con il mezzo privato grazie anche all'ottimizzazione del servizio di adduzione alle stazioni di interscambio: questi interventi contribuirebbero ad una migliore capillarità del servizio di trasporto pubblico nel territorio. Quindi, appare necessario individuare le migliori condizioni di servizio per garantire che a costi contenuti il servizio possa essere mantenuto anche sulle linee a bassa domanda e possa raggiungere aree marginali con domanda limitata. Infine, si rende necessario anche promuovere una maggiore sensibilizzazione della cittadinanza per poter incrementare le percentuali di utilizzo del servizio e diminuire la mobilità privata su gomma.

5.3 Il PSM: un'esperienza in corso

Il Piano Strategico Metropolitano di Bologna, promosso da Comune e Provincia, è stato formalmente avviato con la presentazione del Manifesto lo scorso 24 Ottobre 2011 e la successiva nomina del Comitato Scientifico e Collegio Tecnico, i due Organi del Comitato Promotore, composto da esperti e dirigenti di alto livello e studiosi di materie affini ai contenuti del PSM. Il piano strategico viene descritto come un processo in costante evoluzione che non si esaurisce in un documento imm modificabile o in una serie di progetti più o meno sistematizzati, ma di uno strumento definito in forma consensuale, soggetto a continue verifiche e revisioni, teso a favorire la messa in opera di soluzioni vantaggiose per la comunità. Il processo attivato inoltre mira al massimo coinvolgimento degli enti locali e degli operatori economici e sociali, nella consapevolezza che nessun piano può essere limitato al ristretto ambito del comune promotore, ma sarà tanto più efficace quanto più riuscirà a costruire una “partecipazione a rete” allargata ai comuni limitrofi, in una dimensione territoriale di “area vasta”. Il Piano Strategico Metropolitano è, come diffusamente descritto nel corso della ricerca, un processo volontario e collegiale, di più soggetti pubblici e privati, teso alla condivisione e alla costruzione di una visione del futuro del territorio, e mirato al suo posizionamento sulla scena regionale, nazionale e internazionale.

Il comitato tecnico-scientifico sottolinea il “carattere del tutto speciale” del PSM bolognese; si tratta infatti di “un PSM che viene redatto in tempi di crisi. Quindi, a differenza della gran parte delle esperienze precedenti di rilievo, non serve alla distribuzione di fondi o risorse straordinarie o mirate alla realizzazione di grandi opere o eventi. Si tratta diversamente di un luogo di riflessione e proposta su come ripensare al nostro futuro in ragione del cambiamento che la crisi in atto ha posto alla nostra attenzione, e dell’occasione per tradurre un’emergenza in una occasione di profonda trasformazione strutturale.” (PSM, 2012)

All'interno del PSM sono stati creati quattro gruppi di discussione e confronto corrispondenti ad altrettante grandi aree tematiche:

- innovazione e sviluppo;
- ambiente, assetti urbani e mobilità;
- conoscenza educazione e cultura;
- benessere e coesione sociale.

I lavori del PSM sono ancora in corso; il 10 giugno 2013 è stata presentata la sintesi dei 66 progetti sviluppati nell'ambito del processo di formazione del piano, i quali dovranno essere tradotti in azioni e politiche specifiche e, per il mese di luglio 2013, è prevista la sottoscrizione di un “patto metropolitano”, che sancisca gli impegni assunti dalle istituzioni, dagli enti pubblici, dalle associazioni economiche e dai rappresentanti del terzo settore in sede di Piano Strategico Metropolitano.

Si ritiene utile richiamare brevemente i contenuti dei principali progetti strategici definiti nell'ambito del Tavolo “ambiente, assetti urbani e mobilità”, poiché molti dei quali sono direttamente collegati alle future possibili scelte di governo del territorio della Città metropolitana. Si tratta di otto grandi progetti integrati, di alta valenza programmatica e operativa. Il primo, il “Binario dell’Innovazione” unifica grandi progetti urbani (nuova aerostazione, tecnopolo, innovazioni nel quartiere fieristico, Caab e nuovo urban hub per le merci) uniti da un nuovo sistema di trasporto pubblico che, percorrendo la cintura ferroviaria, collegherà la stazione centrale con la Fiera (linea SFM6), favorendo forti sinergie fra accessibilità trasportistica e funzioni economiche avanzate.

Similmente, ma su un’area vasta, il progetto “Valle delle arti e della scienza”, lungo la Valle del Reno, promuove sinergie fra trasporti (una grande pista ciclo-turistica del Reno fino a Porretta ed il SFM) e grandi progetti (Art Science Center a Sasso Marconi/Casalecchio di Reno), con l'obiettivo di creare un Marchio per rilanciare la Valle del Reno in senso turistico, imprenditoriale e culturale, rafforzandone così l’identità storica e territoriale.

Due progetti strategici di grande impatto che interessano il territorio della Città metropolitana nel suo complesso, riguardano il “Patto metropolitano sul contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana” e il “Patto per lo sviluppo delle politiche per l’abitabilità del territorio metropolitano di Bologna”: due ambiti collegati, emersi dai lavori del PSM come necessari per un vivere equo e sostenibile, sui quali si è trovato un buon punto di equilibrio fra interessi differenti nell’obiettivo di garantire sostenibilità, solidarietà, nuovi modelli di *governance* e di partenariato fra pubblico e privato.

Due altri progetti settoriali, ma strutturanti il territorio metropolitano riguardano la “mobilità sostenibile”⁶⁸ e “l’agricoltura metropolitana”, che definisce strategie per il territorio rurale e per l’adattamento ai cambiamenti climatici, con particolare attenzione

⁶⁸ Un progetto focalizzato sul potenziamento del SFM, la mobilità ciclistica metropolitana, la sicurezza stradale, la previsione di parcheggi di interscambio e la logistica urbana delle merci.

alla qualificazione del Sistema Navile.

S riporta, nelle pagine che seguono, una sintesi tratta dai documenti ufficiali del PSM, relativa ai principali progetti strategici presentati.

Progetto: Comunità solare locale

Il progetto propone la costituzione di una Comunità Solare Locale in vista del raggiungimento degli obiettivi minimi previsti dai piani energetici regionali che rispondono al Decreto "burden sharing" (Febbraio 2012) sulle quote di energia rinnovabile da raggiungere obbligatoriamente entro il 2020. Nella Comunità Solare la cittadinanza diventa protagonista e partecipante attiva di un nuovo sistema di approvvigionamento energetico in cui sarà necessario portare l'energia rinnovabile in ogni famiglia e in ogni impresa al fine di riqualificare e rigenerare la maggior parte del sistema urbano esistente sotto il profilo energetico.

Il soggetto titolare è stato individuato nel Comune di Casalecchio di Reno, il quale avrà responsabilità di coordinare le attività del programma coadiuvato dal Dipartimento di Chimica Industriale "Toso Montanari" dell'Università di Bologna quale coordinatore scientifico/tecnico.

La realizzazione del progetto consta di due azioni specifiche:

1) realizzazione delle piattaforme solari e dei progetti finalizzati al recupero energetico dei consumi a capo delle pubbliche amministrazioni; in questa azione verrà incluso lo sviluppo delle pianificazioni energetiche di tutti i Comuni e la realizzazione dei piani di programma per quei Comuni che partono con le pianificazioni già realizzate;
2) attivazione dei meccanismi che regolano il funzionamento della carbon tariff volontaria, la sua promozione e la costituzione di un fondo con cui finanziare i piani di programma dei Comuni. In questa azione verrà incluso lo sviluppo dei piani di programma di tutti i Comuni che porteranno alla realizzazione di piattaforme solari in tutte le Comunità Solari Locali.

In questo modo si può:

- indurre gli enti locali alla pianificazione energetica il cui insieme costituisce sostanzialmente il piano energetico di area metropolitana;*
- creare un "Conto Energia Locale" quale leva economica per raggiungere gli obiettivi dei Piani d'Azione per l'Energia Sostenibile dei singoli comuni;*
- generare un "fondo previdenziale per l'energia" attraverso un modello di cittadinanza attiva per incentivare gli interventi di riduzione dei consumi e di produzione di energia rinnovabile della cittadinanza;*
- favorire un nuovo modello di economia locale quale patto tra cittadinanza attiva e attività produttive;*
- estendere il modello ai quartieri di Bologna per dotarli di Comunità Solari di Quartiere;*
- sostenere la realizzazione di uno sportello energetico locale o di quartiere;*
- redigere i bilanci energetici annuali comunali o di quartiere*

Strategicità del progetto

La strategicità del progetto risiede nella costituzione un unico format, valido su scala metropolitana, per l'approccio ai piani d'azione per l'energia sostenibile (PAES) legati al Patto dei Sindaci in grado di sviluppare una forte leva economica collettiva ("Conto Energia Locale") e un sistema organizzativo auto-sostenibile da un punto di vista economico capace di ricoprire sia il ruolo di "sportello energetico locale" che il ruolo di "contabile energetico" per la rendicontazione dei bilanci energetici annuali degli enti locali.

Soggetti coinvolti

Università di Bologna, Comitato Promotore della Comunità solare locale, Regione Emilia-Romagna, Laboratorio Urbano, AGENTER.

Progetto: collegamento tra la stazione di Bologna e il quartiere fieristico attraverso la cintura ferroviaria (SFM6)

Il progetto riguarda una proposta di collegamento passeggeri stabile tra la Stazione Centrale di Bologna e il Quartiere Fieristico, attraverso l'utilizzo della cintura ferroviaria merci del nodo di Bologna, opportunamente adeguata per evitare interferenze con il

mantenimento del servizio merci. L'obiettivo alla base dell'ipotesi di riuso della linea di cintura non è solo quello di realizzare un servizio su sede propria tra Bologna C.le e la Fiera, ma anche di servire tramite un collegamento stabile una serie di insediamenti e di polarità molto importanti dislocati lungo lo sviluppo del tracciato.

L'attuazione del progetto può avvenire attraverso le seguenti fasi:

- 1) studio preliminare per l'individuazione delle principali condizioni e vincoli di natura tecnico-infrastrutturale da considerare per le successive fasi;*
- 2) studio di fattibilità, che individui e verifichi le diverse opzioni e fasi di sviluppo, sia tecniche sia di fattibilità economico-finanziaria e gestionale;*
- 3) in funzione dei risultati dello studio di fattibilità, passaggio alla fase di progettazione preliminare e di individuazione delle fonti e delle modalità di finanziamento e di gestione.*

In relazione alle varie alternative di implementazione della linea SFM6, e ai correlati scenari di sviluppo insediativo lungo il suo tracciato, i risultati attesi sono riferiti al riassetto della mobilità nel quadrante nord della Città di Bologna, con un incremento dei flussi serviti dal sistema integrato della mobilità su mezzo pubblico (SFM, SFM6, servizio urbano di Bologna), e con una riduzione dell'utilizzo del mezzo privato, anche riferito a relazioni di raggio regionale ed extraregionale per le principali polarità servite dall'SFM6, e in particolare per la Fiera.

Strategicità del progetto

La strategicità della proposta di nuova linea SFM6 si fonda non solo sulla rilevanza che assume per l'economia di Bologna e della Regione una linea di trasporto su sede propria tra la stazione Centrale di Bologna, hub ferroviario di primissimo ordine a seguito del suo inserimento nella rete AV, e la Fiera, ma anche perché la cintura merci intercetta un quartiere importante, la Bolognina, e una serie di significative polarità, già presenti o di previsione (nuova sede Comunale, CNR, Tecnopolo, oltre al Quartiere Fieristico). La nuova linea assume ancor più carattere strutturante nell'ipotesi di un suo ulteriore prolungamento verso il Quartiere Pilaastro, il CAAB e la Facoltà di Agraria.

Altro riferimento al carattere strategico della linea si rintraccia nell'essere tale linea parte del progetto del Servizio Ferroviario Metropolitan Bolognese (SFM), che prevede la riorganizzazione dell'attuale struttura dei servizi insistenti sulla rete ferroviaria convergente su Bologna, costituita da 8 direttrici, in modo da ottenere 5 linee, di cui 4 diametrali e passanti rispetto alla stazione di Bologna C.le.

Soggetti coinvolti

Provincia di Bologna, Comune di Bologna, RFI, SFM 2012 - Ultima Chiamata

Progetto: nuova aerostazione di Bologna

L'attuale Terminal dell'aeroporto di Bologna, seppur riconfigurato, sarà in grado di reggere un traffico di 7 milioni di passeggeri, laddove nel più ampio piano di sviluppo dello scalo, tra il 2023 e il 2028, il numero dei passeggeri crescerà fino ad arrivare vicino alla soglia dei dieci milioni. Quindi l'obiettivo del progetto è quello di dotare l'Aeroporto di Bologna di un nuovo Terminal, in grado di sopportare il traffico passeggeri previsto, dotato delle più moderne tecnologie in termini di risparmio energetico, materiali e innovazione, in collegamento diretto anche con la Nuova Stazione Centrale di Bologna.

Il progetto della nuova aerostazione rappresenta l'occasione per condividere una immagine complessiva unitaria, ordinata, efficiente e sostenibile per quella parte di territorio metropolitano compresa tra l'asse della tangenziale, il fiume Reno e le aree industriali del Comune di Calderara, come già in parte declinate nell'Accordo Territoriale del luglio 2008.

Strategicità del progetto

Il nuovo Terminal dovrà essere connesso al Terminal esistente, ma realizzato in posizione più baricentrica rispetto alla posizione dei piazzali di parcheggio degli aeromobili. Questa nuova posizione risolverà alcune criticità operative dovute al forte decentramento rispetto ai piazzali aeromobili attuali dell'attuale aerostazione. Il nuovo Terminal sarà inserito in un'area di sviluppo di attività complementari così come definite dall'Accordo Territoriale, in un'ottica strategica di sviluppo di attività sia aeronautiche che extra aeronautiche. Lo sviluppo di queste ultime è un obiettivo imprescindibile per fare dell'aeroporto di Bologna uno scalo a livello dei migliori scali europei.

Si tratta quindi di un progetto territoriale, paesaggistico e infrastrutturale strategico che

deve valorizzare le aree coinvolte, ricucire le preesistenze con gli assetti futuri, portare a sintesi il tema complesso della accessibilità pubblica e privata allo scalo, creare una immagine complessiva paesaggisticamente connotata, dove la sostenibilità e la mitigazione degli impatti dovranno sostenere e qualificare la proposta. Progettare unitariamente l'aeroporto e il suo territorio significa pensare e agire in una dimensione internazionale, necessaria per confermare e far crescere la posizione di Bologna come portale strategico europeo per l'accessibilità del sistema economico emiliano-romagnolo e quindi come infrastruttura e come realtà economica e occupazionale.

Soggetti coinvolti

SAB spa, Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Comune di Calderara di Reno

progetto: Tecnopolo

Il progetto si propone di realizzare il fulcro della nuova rete regionale di strutture per la ricerca e l'innovazione industriale e per il trasferimento tecnologico, nelle forme di un grande insediamento concentrato di attività di ricerca e di interesse industriale sviluppate da Università, enti di ricerca, imprese. Il sito individuato dalla Regione e dagli enti locali è l'area dell'ex Manifattura Tabacchi di via Stalingrado a Bologna, acquisita dalla Regione Emilia-Romagna, dove si coniugano l'interesse alla riconversione di un grande complesso industriale di valore storico e architettonico, la collocazione in posizione strategica, alle porte della città e in prossimità ad altri poli specialistici, la grande accessibilità sia dal centro cittadino sia dall'esterno. Gli obiettivi del progetto sono molteplici, a livello regionale, metropolitano e urbano. Il Tecnopolo di Bologna sarà costituito tramite l'aggregazione di competenze e attrezzature scientifiche e tecnologiche, per offrire alle imprese in un unico luogo fisico attività e servizi di ricerca industriale e di trasferimento tecnologico. Questo consentirà di sviluppare sinergie fra i soggetti interessati e aumentare i livelli di efficienza nell'utilizzo dei mezzi a disposizione.

A livello urbano, attraverso il Tecnopolo ci si propone di creare un organismo aperto capace di creare relazioni con le altre funzioni specialistiche più vicine (Fiera, centro direzionale, il futuro Parco della Creatività nel parco nord), ma anche con il sistema degli enti di ricerca esistenti sul territorio urbano (sedi universitarie, sede del CNR, scuole di formazione) e regionale (la rete dei tecnopoli). Infine, ma altrettanto importante per la riuscita dell'operazione, il nuovo complesso deve essere aperto alla fruizione urbana, capace di dialogare con l'adiacente quartiere a sud (Bolognina) e di proporre possibili future relazioni con le due aree semirurali a est e a ovest, nonché di proiettarsi oltre la tangenziale, verso il quartiere di Corticella a nord.

Il progetto architettonico del nuovo insediamento è dello studio GMP von Gerkan Marg und Partner di Amburgo, vincitore del concorso di progettazione bandito dalla Regione. Il progetto di GMP intende il recupero e il riutilizzo come strumento per valorizzare e rendere pienamente fruibile una testimonianza di architettura contemporanea, risolvendo le molteplici esigenze descritte sopra: si prevede un intervento conservativo sul nucleo centrale di fabbricati e di sostituzione per la fascia edificata meridionale, con aumento di volume fino al 15% di quello precedentemente destinato all'uso industriale. Si intende migliorare l'immagine di un paesaggio urbano oggi molto frammentato e di bassa qualità: l'abbattimento del muro di cinta e degli edifici incongrui consentirà di scoprire la ricchezza delle architetture esistenti e di integrarle con le nuove previste.

Una parte del progetto riguarda l'utilizzazione temporanea degli spazi dell'ex Manifattura, che possono essere resi disponibili per attività di carattere culturale e artistico, ricreativo e creativo, via via che il progetto procederà nella realizzazione complessiva. La utilizzazione temporanea metterebbe in moto un meccanismo di riconversione, che lo restituisca al tessuto urbano e ai suoi abitanti in quanto spazio di produzione culturale, sostenuto da un micro-sistema economico nel settore della cultura.

Strategicità del progetto

Il progetto Tecnopolo ha a che vedere con molti dei fattori strategici individuati dalla visione del PSM come determinanti per l'innovazione e lo sviluppo della città: territorio, università, cultura, manifattura. L'obiettivo generale di questo progetto consiste infatti nel realizzare una struttura per l'innovazione del sistema produttivo e della ricerca, mediante il coinvolgimento di tutti gli attori protagonisti della filiera della ricerca e dell'innovazione.

Di valore strategico risulta anche la collocazione della struttura sia in relazione al significativo edificio che occuperà, sia per l'inserimento in un ambiente urbano in via di forte trasformazione. Il progetto Tecnopolo è quindi un'importante occasione per la progettazione e la realizzazione di una parte di città caratterizzata da un sistema di spazi aperti collettivi integrati con gli spazi del lavoro/ricerca, della residenza, del tempo libero, della mobilità, frutto di un progetto unitario, connesso con l'ambito urbano in cui l'area si inserisce e con le polarità già presenti nelle vicinanze.

Il progetto determina i modi e i tempi per il raggiungimento di questi obiettivi con la partecipazione dei soggetti interessati.

Soggetti coinvolti

Regione Emilia-Romagna, Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Università di Bologna, IOR, ENEA, Larco-Icos, ASTER – Associazione Scienza e Tecnologia Emilia-Romagna, CERMET Certificazione e Ricerca per la Qualità, LEPIDA S.p.a., Centro Regionale per la Sicurezza e il Territorio

progetto: innovazione del quartiere fieristico

L'obiettivo del progetto è creare una nuova relazione funzionale tra Fiera e città attraverso il potenziamento dell'attività fieristica, congressuale e gestione eventi della città di Bologna. Tale obiettivo è perseguito tramite le seguenti strategie:

- Innovazione del Quartiere Fieristico, ristrutturazione di spazi e configurazioni nelle aree Nord individuate dal PSC per l'attività fieristica;*
- Riprogettazione degli accessi di Piazza Costituzione e Nord e riqualificazione della vivibilità delle zone di accesso al Quartiere Fieristico;*
- Ristrutturazione degli spazi del Quartiere Fieristico;*
- Realizzazione di nuovi spazi polifunzionali che consentano lo sviluppo dell'attività fieristica congressuale, e di organizzazione di grandi eventi;*
- Valorizzazione del complesso casello autostradale con nuovo accesso a Nord, con collegamento ferroviario SFM con la Stazione, nuova Stazione SFM Fiera, per la connessione della Fiera alle grandi reti e realizzazione del nuovo accesso a Nord;*
- La realizzazione di una fascia verde di compensazione ambientale a ridosso della tangenziale (come previsto dall'AT).*

L'attuazione dell'idea progettuale avviene attraverso percorsi condivisi che vedono:

- 1) La conferma della destinazione a esclusivo sviluppo fieristico dell'intero Ambito 150 e la destinazione a tale uso delle stesse aree contigue all'attuale perimetro Nord del quartiere;*
- 2) La definizione di processi di acquisizione dalle aree contigue necessarie allo sviluppo;*
- 3) La facilitazione delle procedure di trasferimento delle attività produttive oggi presenti nelle aree individuate;*
- 4) La determinazione e attivazione del percorso procedurale più rapido e completo per la realizzazione dell'intero progetto di innovazione del quartiere;*
- 5) L'accordo con le amministrazioni per la riformalizzazione del nuovo Parcheggio Michelino e dell'area Costituzione e per la formalizzazione del nuovo progetto SFM (Linea 6) con la realizzazione di una stazione "Fiera" integrata al progetto Nuovo Accesso Nord e nell'ambito del nuovo accordo sul sistema 4 della mobilità bolognese sottoscritto dalle amministrazioni con il Ministero e approvato dal Cipe.*

Il risultato di tale progetto si può evidenziare con la realizzazione di nuove strutture e la riqualificazione di quelle esistenti.

Strategicità del progetto

Creazione di una nuova relazione funzionale tra Fiera e città. Potenziamento dell'attività fieristica, congressuale e gestione eventi della città di Bologna.

Soggetti coinvolti

BolognaFiere, Comune di Bologna, Provincia di Bologna

progetto: stazione centrale di Bologna (coordinamento dei progetti)

La porta di accesso principale a Bologna città metropolitana è la stazione ferroviaria centrale. Collocata su un'area di 180.000 mq localizzata al margine nord del centro storico del capoluogo, la stazione ferroviaria di Bologna sarà il centro nevralgico di una rete di trasporti internazionale, interessata da un movimento giornaliero di oltre 800 treni e di circa

180mila passeggeri. Al suo interno confluiranno le nuove linee Alta Velocità e le linee “tradizionali” a supporto del nuovo Servizio Ferroviario Metropolitano e di quello Regionale, il People Mover per il collegamento con l'Aeroporto Marconi. Sono tre le tappe che portano alla realizzazione di un vero e proprio hub ferroviario al servizio della città metropolitana: il restyling della stazione storica di piazza Medaglie d'Oro della Resistenza, il completamento del passante Alta Velocità e della stazione sotterranea e infine la realizzazione del complesso integrato di stazione.

Il rinnovato ruolo della stazione centrale è la chiave di volta per il rilancio metropolitano, nazionale e internazionale dell'immagine di Bologna; la nuova stazione è per la città metropolitana l'occasione per avviare una rinnovata strategia di sviluppo urbano, mirata alla riqualificazione di quegli spazi deputati a ospitare le relazioni internazionali della città e alla loro connessione tramite nuove infrastrutture di trasporto pubblico.

La centralità urbana della stazione è determinata dalla sua localizzazione a cavallo tra il centro storico (con la via dell'Indipendenza, che la connette al sistema centrale delle piazze, e con la vicinanza ai distretti culturali universitario e della Manifattura delle Arti) e la Bolognina, una parte di città in profondo mutamento dal punto di vista sociale, economico, strutturale. Dove c'era il vecchio mercato Ortofrutticolo ora ci sono la sede del Comune, nuovi uffici e negozi e si stanno costruendo nuove abitazioni, la Manifattura Tabacchi ospiterà il Polo tecnologico, attorno alla Fiera ci sono nuovi uffici e abitazioni, le officine Minganti sono ora un centro commerciale. Nella Bolognina Est cambieranno le aree dove c'erano in passato tre stabilimenti industriali e una caserma, ora chiusi (Casaralta, Sasib, Cevolani e Caserma Sani). Si costruiranno edifici per uffici, negozi, magazzini, abitazioni, spazi culturali e ricreativi e si realizzeranno parchi, piste ciclabili e pedonali, strade, parcheggi. Attorno alla nuova stazione si sta quindi realizzando una nuova città, che nasce su se stessa, attribuendo nuovi usi e nuovi significati ai materiali di cui è composta.

Il progetto consiste, dunque, nel coordinamento dell'attuazione dei diversi interventi di trasformazione infrastrutturale e urbana, nella comunicazione dei progetti, nel monitoraggio degli effetti che gli interventi via via completati generano sulla città.

Strategicità del progetto

La realizzazione di questo progetto è diretta al raggiungimento dell'obiettivo generale di fornire l'area metropolitana bolognese di un adeguato hub di accesso e distribuzione, ben collegato alla porta aeroportuale e alle altre funzioni di richiamo dell'area metropolitana centrale (funzioni culturali, formative, ospedaliere, amministrative, fieristiche...), inserito in un ambiente urbano di alta qualità architettonica e funzionale. Il progetto è stato costruito con le scelte compiute negli ultimi vent'anni ed è in corso di realizzazione, ma richiede comunque un forte impegno di tutti i soggetti perché si completi in tempi e modi opportuni.

La strategicità di questo progetto, nell'ottica dell'attrattività di Bologna, deve essere considerata nel rafforzamento del fattore strategico “Territorio” individuato dalla Visione strategica del PSM; “mobilità” e “qualità urbana” sono le leve per il cambiamento necessarie per agire sugli obiettivi di riqualificazione e rigenerazione urbana propri di questo progetto.

Soggetti coinvolti

Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Comitati e gruppi di cittadini, SFM 2012 - Ultima Chiamata

progetto: servizio di trasporto pubblico integrato metropolitano bolognese (completamento del servizio ferroviario metropolitano e filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano)

Il progetto mira a creare una vera e propria rete integrata di trasporto pubblico, in grado di servire efficacemente sia gli spostamenti di ambito metropolitano sia quelli più prettamente urbani, grazie all'integrazione tra il servizio ferroviario, adatto per coprire le distanze più lunghe, come quelle tipiche del pendolarismo di area vasta, e la rete di trasporto pubblico urbano, che sarà prevalentemente basata sul sistema filoviario, idoneo a percorrere il cosiddetto “ultimo miglio”, nonché gli spostamenti di dimensione urbana.

Il principale obiettivo è pertanto quello di conseguire un significativo avanzamento verso il completamento del progetto del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), e di realizzare

una rete filoviaria portante che assicuri sulle direttrici principali un trasporto di massa eco-sostenibile di alto livello qualitativo, e che garantisca la piena intermodalità con la rete ferroviaria metropolitana (comprensente le fermate dell'SFM e anche la stazione AV/AC di Bologna).

Partendo da una ricognizione dei progetti esistenti/finanziati, sono delineate le prospettive di sviluppo futuro in termini di potenziamenti, nuove politiche fiscali, informazione e tariffazione integrata. Il sistema si compone principalmente dei seguenti sottosistemi infrastrutturali, che sono strettamente interconnessi tra loro: la rete di trasporto ferroviario metropolitano (le linee SFM); la rete del trasporto urbano, con le linee portanti filoviarizzate.

Strategicità del progetto

Il progetto mira ad assicurare una mobilità più sostenibile ed efficace, con riduzione della mobilità motorizzata privata. Ciò contribuisce anche al benessere economico e sociale del territorio urbano e metropolitano su cui si sviluppa, e al miglioramento ambientale attraverso il maggior utilizzo del trasporto pubblico. Il risultato atteso è quindi un assetto della mobilità pubblica urbana e metropolitana sostenibile, anche gestionalmente e finanziariamente, attraverso meccanismi di responsabilizzazione locale nella programmazione e nella gestione.

Soggetti coinvolti

Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Regione Emilia-Romagna, SRM, TPER S.p.A., RFI S.p.A., SFM 2012 - Ultima Chiamata, Legacoop Bologna, ANCE Bologna, FERST, Fondazione Alma Mater

progetto: piano metropolitano della mobilità ciclistica

Con questo progetto si vuole definire un "Piano Metropolitano della Mobilità Ciclistica" che proponga una serie di itinerari di tipo trasportistico, per rispondere a una sempre più crescente richiesta di mobilità sostenibile, sia di tipo sistematico (casa-lavoro, casa-scuola) sia di tipo cicloturistico/ricreativo, per sviluppare nuove forme di turismo ambientale, in relazione alle opportunità offerte dal territorio, e per incentivare uno stile di vita salubre.

Il Piano si propone come obiettivo generale l'aumento dei ciclisti e della mobilità ciclistica, possibilmente come mezzo alternativo rispetto all'auto privata. Per il raggiungimento di questo obiettivo è necessario migliorare l'offerta di mobilità ciclistica, con un occhio di riguardo alla sicurezza percepita dal ciclista e alle strutture a servizio della mobilità ciclistica (ciclo-stazioni, ciclo-officine), e sviluppare la domanda di mobilità ciclistica attraverso la comunicazione, la promozione, le politiche e delle azioni a favore dell'uso della bicicletta.

In particolare il Piano si prefigge di:

- Proporre una rete ciclabile intercomunale e cicloturistica/ricreativa connessa all'esistente e alla rete extraprovinciale/regionale;*
- Migliorare l'accessibilità all'intermodalità (in particolare con il TPL e l'SFM), con i poli attrattori, funzionali e produttivi di interesse sovralocale;*
- Aumentare il modal share della bicicletta per tutti i tipi di spostamento;*
- Proporre una serie di politiche e azioni a favore dell'uso della bicicletta;*
- Migliorare la sicurezza del ciclista;*
- Proporre un abaco che funga da linea guida per gli EE LL, che definisca degli standard realizzativi dei nuovi interventi, per rendere ben visibile l'idea di un sistema di percorsi ciclabili su base metropolitana.*

Strategicità del progetto

Il Piano risulta fortemente strategico in primo luogo per il tema di cui si occupa, per le sue caratteristiche, per la scala territoriale a cui opera, per il livello di analisi e per l'ampiezza delle politiche/azioni che prevede.

Elemento cruciale del piano è l'aver individuato nel tema trasportistico e in quello cicloturistico due elementi fondamentali da sviluppare in maniera distinta ma coordinata in modo da prefigurare una rete mirata a rispondere a esigenze definite, connessa, ben visibile e integrata agli altri modi di trasporto. Con il Piano si mira anche a condividere un "metodo di intervento per la realizzazione della stessa rete" a livello metropolitano. Il Piano, oltre all'individuazione dei temi progettuali principali e degli interventi di scala metropolitana, prevede anche l'individuazione di politiche e azioni da intraprendere per il

miglioramento e la promozione della mobilità ciclistica e dei servizi a essa connessi, puntando a fungere da linea guida per gli Enti Locali.

Soggetti coinvolti

Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Consulta della Bicicletta, SFM 2012 - Ultima Chiamata

progetto: CITY LOGISTIC (Logistica sostenibile per il trasporto delle merci verso le aree "T" e "ZTL" nel Comune di Bologna. Creazione di un Urban Hub per le merci secondo criteri di sostenibilità)

Il progetto si realizza tramite le seguenti strategie:

- Eliminare il traffico pesante all'interno dell'area urbana con l'apertura di una piattaforma "Urban Hub";
- Alimentare una flotta di veicoli elettrici con energia autoprodotta dal CAAB (gli impianti fotovoltaici sono già presenti);
- Effettuare consegne con veicoli elettrici. Le consegne saranno gestite in maniera da ottimizzare la logistica (aumento dei coefficienti di carico, ottimizzazione dei percorsi all'interno dell'area urbana e degli scarichi).

Gli obiettivi del progetto sono:

- 1) Il rifornimento di merci in area T e ZTL a ridotto impatto ambientale mediante l'utilizzazione di veicoli elettrici alimentati con energia autoprodotta;
- 2) La riduzione dei volumi di traffico merci attraverso l'ottimizzazione logistica (aumento coefficienti di carico e ottimizzazione dei percorsi);
- 3) La riduzione delle "food miles";
- 4) La riduzione dell'impronta ecologica.

La realizzazione di tale progetto comporta un risparmio energetico ed economico per il trasporto di merci all'interno della città, una diminuzione dei veicoli circolanti in ambito cittadino e sviluppo di una mobilità veicolare modulata sulle esigenze della città, un rinascimento del Centro Cittadino e miglioramento della sua vivibilità, con minor consumo di energia da fonte fossile e miglior utilizzo di fonti alternative (fotovoltaico), oltre che l'abbattimento dei gas di scarico dei veicoli e delle emissioni sonore del traffico cittadino con miglioramento della salute e benessere dei cittadini; infine, garanzie di approvvigionamenti alimentari con sistemi competitivi a bassa emissione di carbonio, promuovendo il paradigma delle società europee innovative e sicure.

Strategicità del progetto

Il progetto City Logistic si propone di rivisitare il sistema di distribuzione merci dell'ultimo miglio, ovvero di quella fase della distribuzione altamente parcellizzata, che va dai centri di distribuzione ai clienti. A oggi il sistema di distribuzione last mile è affidato a mezzi con motore diesel che viaggiano all'interno della città non a pieno carico.

L'idea del progetto è quella di proporre un sistema prototipale nella città di Bologna per la gestione dei processi logistici last mile, che preveda l'utilizzo di piccoli veicoli elettrici capaci di trasportare le merci all'interno del perimetro urbano. All'interno del progetto il CAAB svolge il ruolo strategico di "Urban Hub" e, nello specifico, funge da hub logistico ed energetico: logistico in quanto centro di re-distribuzione posto in prossimità del centro cittadino; energetico, poiché possiede uno dei maggiori impianti fotovoltaici su tetto in Italia, che produce energia elettrica da fonte rinnovabile.

Soggetti coinvolti

CAAB Scpa, Interporto di Bologna, Comune di Bologna, Provincia di Bologna, Università di Bologna, Technovo SRL

progetto: patto metropolitano per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana

Alla luce di una consapevolezza circa la necessità di valorizzare e tutelare i terreni naturali e agricoli e di un modello di urbanizzazione fondato sulla continua espansione edilizia entrato in una crisi ormai irreversibile, è sempre più chiaro che il rilancio del settore dell'edilizia, il quale versa in una situazione di grave difficoltà, e la sostenibilità ambientale possono trovare una ragione di forte convergenza, se si sapranno cogliere le grandi potenzialità di sviluppo del riuso e della rigenerazione urbana, anche a fini energetici e

ambientali e delle politiche sociali.

Per questo si propone alle istituzioni che detengono le competenze fondamentali in materia di governo del territorio (i Comuni che faranno parte della Città Metropolitana, la Provincia e la Regione) di affrontare le problematiche legate al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana attraverso una strategia integrata, giungendo a sottoscrivere un Patto, all'interno del quale assumere determinati impegni per la realizzazione degli obiettivi di seguito dichiarati:

- Individuare una strategia integrata a livello provinciale per promuovere gli interventi di rigenerazione urbana, contro la dispersione insediativa, agendo per rovesciare i rapporti esistenti tra l'attuazione di questi ultimi e quelli di nuova urbanizzazione, nell'obiettivo primario di un contenimento quantitativo del consumo di suolo;*
- Sottoscrivere un Patto (Accordo Territoriale) tra Enti locali, anche in relazione all'istituzione della Città Metropolitana, che dal 1° gennaio 2014 sostituirà la Provincia, con la funzione della "pianificazione territoriale generale e delle reti infrastrutturali", che sancisca i principi, gli strumenti attuativi e le azioni da intraprendere per la realizzazione di tale strategia.*

In particolare il progetto si pone:

- 1) Il contenimento quantitativo del consumo di suolo e contrasto della dispersione insediativa;*
- 2) La densificazione sostenibile dei tessuti esistenti;*
- 3) L'incentivo alla rigenerazione urbana e alla realizzazione di ERS con interventi di carattere fiscale, finanziario ed economico e l'introduzione di un contributo "di sostenibilità" sul consumo di suolo non urbanizzato;*
- 4) L'adeguamento degli strumenti urbanistici.*

Per poter raggiungere gli obiettivi preposti, si deve procedere secondo le seguenti fasi:

- Presentazione e adozione di un documento preliminare sintetico del Patto in Conferenza Metropolitana entro il mese di ottobre 2013;*
- Se approvato, redazione del Patto Metropolitan, a cura di un gruppo di lavoro indicato dalla Conferenza, e presentazione come Accordo Territoriale tra i Comuni e la Provincia entro dicembre 2013;*
- Recepimento dei temi oggetto del Patto nel PTCP, al quale, con l'istituzione della Città Metropolitana, succederà uno strumento urbanistico auspicabilmente rafforzato, e adeguamento degli attuali strumenti urbanistici comunali (PSC, POC e RUE), i quali acquisteranno di conseguenza una natura diversa;*
- Intesa con la Regione per i necessari adeguamenti normativi.*

Strategicità del progetto

Si ritiene che il PSM rappresenti la sede privilegiata per promuovere la discussione istituzionale nei confronti dei temi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana, riconoscendone la dimensione superiore a quella comunale, dove interessi economici e di utilità pubblica sono troppo ravvicinati e diretti, per affrontare efficacemente queste problematiche a livello organico.

Soggetti coinvolti

Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Laboratorio Urbano, Università di Bologna, SFM 2012 – Ultima Chiamata, ASTER, Tecnicoop, Forum Ambiente SEL Bologna, Legacoop Bologna, ANCE Bologna, Ordine degli Architetti, Associazione Pro-Bologna

progetto: patto per lo sviluppo delle politiche per l'abitabilità del territorio metropolitano di Bologna

Le politiche abitative rappresentano una parte rilevante del sistema di welfare locale e metropolitano. Da sempre esse hanno contribuito a mantenere coeso il sistema sociale e a ridurre gli squilibri, garantendo un fondamentale diritto di cittadinanza. Il valore strategico delle politiche dell'abitare - cioè di un'armonica filiera di azioni e progetti volti a rimuovere gli ostacoli all'abitabilità del nostro territorio - è però rappresentato anche dalla loro capacità di garantire un alleggerimento del carico di spesa a quel contingente attivo della popolazione, come i lavoratori del "ceto medio", per i quali i costi dell'abitare rappresentano una voce di bilancio rilevante e autonomamente incompressibile, e che è, di fatto, il principale alimentatore del sistema di welfare: indebolire ulteriormente questo segmento

della società significherebbe compromettere l'intero equilibrio sociale. Il progetto, quindi, si pone i seguenti obiettivi:

- 1) Rendere immediatamente disponibili una parte consistente delle aree e degli immobili (pubblici e privati) da destinare all'Edilizia Residenziale Sociale;
- 2) Attribuire un significato univoco e condiviso di Edilizia Residenziale Sociale e alle sue finalità;
- 3) Stabilire il giusto equilibrio tra edilizia residenziale destinata all'affitto e alla vendita;
- 4) Riferire agli alloggi sociali canoni e prezzi equi e sensibilmente ridotti rispetto al libero mercato;
- 5) Realizzare Edilizia Sociale privilegiando localizzazioni dotate di servizi alla popolazione e trasporto pubblico;
- 6) Ricercare e sviluppare formule innovative per la realizzazione di azioni e progetti dedicati a specifici segmenti di popolazione.

Le fasi per l'attuazione di questi obiettivi si individuano in:

- Sottoscrizione del patto da parte di tutti gli attori;
- Istituzione di un Servizio Metropolitano per le politiche abitative, quale struttura amministrativa di coordinamento dedicata alle politiche della casa;
- Istituzione di un Osservatorio permanente per le politiche abitative e condivisione dei dati principali sui quali basare la nuova offerta di ERS;
- Attivazione dei procedimenti urbanistici necessari all'attuazione delle trasformazioni degli immobili (aree ed edifici);
- Costruzione di uno o più modelli di partenariato pubblico-privato per la realizzazione degli interventi;
- Ricerca finanziamenti pubblici/privati per l'attivazione di progetti (ipotesi funzione operativa dell'Osservatorio);
- Monitoraggio delle dinamiche e delle azioni/progetti messi in campo a seguito dei partenariati.

Strategicità del progetto

È noto che le condizioni di crisi economica, in tutti i settori, lasciano le istituzioni pressoché disarmate di fronte alle urgenti necessità in tema di abitabilità del territorio; ciò impone una sfida complessa: "fare di più, con meno".

In questo contesto, la definizione di una politica innovativa per l'edilizia sociale diventa improcrastinabile, chiamando in causa idee e strumenti differenti dal passato, che si fondano sull'idea consolidata di collaborazione metropolitana, di messa in valore del capitale e delle risorse disponibili.

Soggetti coinvolti

Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Università di Bologna, Oltrenetwork, AIAS Bologna Onlus, Legacoop Bologna, ANCE Bologna

progetto: agricoltura metropolitana

Il progetto si propone di indirizzare, organizzare e rafforzare il settore agricolo con una nuova attenzione verso il rapporto città-campagna della futura Città Metropolitana. Ciò si ritiene possa essere raggiunto attraverso la creazione di diversi livelli territoriali finalizzati alla salvaguardia del territorio agricolo, al supporto al tessuto produttivo agricolo e alla promozione dell'azienda agricola quale impresa produttrice di prodotti di qualità e di beni comuni.

Strategicità del progetto

Il progetto ha come obiettivo principale la salvaguardia dell'agricoltura e del territorio rurale in quanto fattori strategici per l'elevata qualità della vita. Il progetto propone due livelli di intervento, uno programmatico e uno progettuale, articolati in tre proposte operative:

LIVELLO DI PROGRAMMA

1) Agricoltura Metropolitana: la scala è quella della futura Città Metropolitana, ovvero dell'attuale territorio provinciale, che, per la sua elevata infrastrutturazione e densità di popolazione, si può definire metropolitano.

Obiettivo principale è la promozione dell'azienda agricola competitiva e multifunzionale che, però, rispetti l'ambiente e il paesaggio in un rapporto di mutuo soccorso. Si attua tramite la partecipazione ai tavoli della Regione relativi alla redazione del nuovo Piano di

Sviluppo Rurale 2014-2020 per orientare le scelte verso gli obiettivi del progetto.

LIVELLO DI PROGETTO

2) Agricoltura periurbana: è circoscritta in quella parte di territorio che si configura come periurbano, per effetto della condizione di contiguità con il territorio urbanizzato dei centri maggiormente abitati della zona di pianura dell'Area Metropolitana (corrispondenti in prima istanza ai comuni capoluogo). Obiettivo principale è quello di sfruttare la vicinanza al tessuto urbano per potenziare la richiesta di servizi e funzioni da parte dei cittadini attraverso la promozione della multifunzionalità dell'azienda agricola come servizio per il territorio (promozione del prodotto tipico e di qualità a Km 0 e del prodotto dell'agricoltura biologica e biodinamica, vendita diretta, manutenzione del territorio, sviluppo di un sistema di mobilità sostenibile per collegare la città con la vicina campagna, valorizzazione e progettazione del paesaggio, agricoltura sociale, fattorie didattiche, musei contadini, ecc). Si attua tramite la redazione di un documento pianificatorio e operativo per lo sviluppo delle politiche agricole periurbane a partire dal PTCP e dai PSC dei Comuni.

3) Distretto Agricolo Bolognese (DAB): la funzione del Distretto, inteso come insieme delle aziende agricole i cui terreni e/o centri aziendali ricadono nel confine del Comune di Bologna, è quella di promuovere in un contesto cittadino e urbano l'importanza territoriale e sociale dell'azienda agricola e del "suo" ambito, conferendo agli stessi agricoltori una garanzia di reddito. Rafforzare l'economia agricola delle campagne residue (cunei agricoli e collina) del polo urbano bolognese, nonché delle sue propaggini nell'urbano consolidato, è la risposta attiva alla altrimenti ineluttabile aspettativa di urbanizzazione di terreni non utilizzati. Si attua tramite: azioni per promuovere presso le aziende agricole del Comune di Bologna l'opportunità di aderire a un istituto di aggregazione volontaria finalizzato alla tutela e promozione dell'agricoltura e del paesaggio; promozione di un protocollo d'intesa tra le aziende agricole del DAB e gli Enti locali per la valorizzazione del sistema delle campagne urbane per garantire l'interesse pubblico dei progetti proposti dal Distretto; redazione del Piano di Distretto.

Soggetti coinvolti

Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Università di Bologna, CIA Bologna, CIA Imola, Confagricoltura Bologna, Coldiretti Bologna, Confcooperative Bologna, Legacoop Bologna, UIMEC-UIL Bologna, UGC-CISL Bologna, COPAGRI, Associazione Generale Cooperative Italiane Federazione Regionale Emilia-Romagna, Consorzio della Bonifica Renana, Landemed, Azienda agricola Zanarini, Clusterize, Italia Nostra

progetto: la valle delle arti e della scienza

La finalità principale del progetto è quella di creare un sistema coordinato di misure e interventi che consentano uno sviluppo territoriale e in termini di branding della Valle del Reno. Le priorità individuate sono:

1. L'accessibilità ciclo-pedonale: il completamento e il miglioramento dei percorsi ciclabili, che attraversano la valle e ne collegano i principali poli attrattori, nonché lo sviluppo di interventi che favoriscano l'intermodalità con il trasporto pubblico su ferro (SFM). L'obiettivo è quello di incentivare il cicloturismo di livello sia internazionale (rete Eurovelo) sia locale, attraverso la promozione di azioni volte a favorire attività ludiche: la riscoperta della valle da parte dei "bolognesi" congiuntamente alla sua promozione in termini internazionali.

2. Il branding: risulta fondamentale ideare un marchio della Valle del Reno, al fine di incentivare l'attrattività turistica del territorio. Un'operazione di marketing territoriale valorizza e mette a sistema la ricchezza del patrimonio culturale, industriale e tecnologico, elemento caratterizzante della Valle. Congiuntamente alla valorizzazione delle produzioni enogastronomiche tipiche, al potenziamento del sistema ricettivo e allo sviluppo di un cartellone coordinato di iniziative culturali, tale meccanismo rappresenta anche il traino dell'intero sistema economico. L'operazione di marketing costituisce l'occasione per valorizzare anche il patrimonio storico-scientifico, in quanto la frazione di Pontecchio Marconi è "culla del wireless", luogo in cui Marconi fece i primi esperimenti di radiotelegrafia, avviando così le radiocomunicazioni.

3. Il fiume Reno, come risorsa e in relazione al paesaggio: la valorizzazione e la tutela delle acque del fiume, risorsa fondamentale per lo sviluppo della valle, deve partire dalla riprogettazione e riflessione del rapporto tra fiume e tessuto urbano e tener conto delle

dinamiche del suo sviluppo; è fondamentale utilizzare una logica di sistema per tornare ad assegnare un ruolo di primo piano al fiume e agli ambiti fluviali in generale.

4. Il potenziamento del sistema culturale: al fine di esprimere e diffondere la ricchezza dell'offerta dalla Valle, occorre consolidare le eccellenze riconosciute in campo scientifico, archeologico e naturalistico che caratterizzano il territorio e parallelamente prevedere in una logica integrata l'insediamento di una importante attrazione museale, di rilievo nazionale, che si ponga a complemento della vocazione tecnologica e culturale della Valle.

Il progetto si articola nelle seguenti fasi:

- Individuazione di tutti gli interlocutori istituzionali e non che gravitano nella valle del Reno e sono portatori di interesse e capitale conoscitivo al fine di sottoscrivere il "Patto territoriale integrato";

- Definizione e condivisione degli obiettivi e strategie comuni nonché delle azioni volte alla creazione della Valle delle Arti e della Scienza come sistema territoriale;

- Valutazione puntuale dello stato di avanzamento dei lavori attualmente in corso di attuazione. In prima battuta è opportuno concentrarsi sul completamento di quanto avviato nel tempo;

- Definizione dell'elenco degli interventi con relativi attuatori e fonti di finanziamento;

- Ideazione del marchio della Valle del Reno, da associare alle risorse territoriali, culturali enogastronomiche.

Strategicità del progetto

La valle del Reno, snodandosi a sud di Bologna, è stata storicamente sia una direttrice di sviluppo della Città in direzione della Toscana, ma anche un'incubatrice di risorse e talenti di indiscusso rilievo. Il progetto ha la finalità di mettere a sistema le eccellenze presenti nella Valle, per elevare la consapevolezza di tali situazioni, sia a livello internazionale sia a livello metropolitano, con la finalità di attrarre risorse e innescare sinergie per la valorizzazione di questo ambito.

Soggetti coinvolti

Comunità Montana dell'Appennino Bolognese, Provincia di Bologna, Comune di Bologna, Fondazione Guglielmo Marconi, Comune di Sasso Marconi, Comune di Casalecchio di Reno, Clusterize

E' importante rilevare che questi progetti appaiono molto eterogenei tra loro sia negli obiettivi e nei contenuti che nelle modalità e nei tempi di realizzazione, in quanto alcuni di essi danno attuazione a previsioni urbanistiche già contenute negli attuali strumenti di pianificazione comunale e provinciale, rispetto alle quali quindi è stata già delineata la strategia operativa tramite appositi accordi territoriali; altri progetti invece rappresentano elementi di novità e riguardano temi portati alla luce con il processo di pianificazione strategica e rispetto ai quali le amministrazioni coinvolte, sulla base delle proposte, delle sollecitazioni e delle suggestioni ricevute con il PSM, si sono impegnate all'aggiornamento e all'integrazione nei propri strumenti urbanistici e di pianificazione territoriale.

Alla prima categoria di progetti appartengono ad esempio l'ampliamento della Fiera, quello dell'aeroporto, l'*art and science center*, che si configurano come tematiche da affrontare alla scala metropolitana in quanto riguardano i principali poli funzionali della Città metropolitana di Bologna e pertanto gli obiettivi strategici da perseguire, già concordati e condivisi dai soggetti coinvolti attraverso gli accordi territoriali, arricchiti dall'esperienza del Piano Strategico Metropolitano, dovranno costituire il punto di

partenza per la definizione di politiche e obiettivi del nuovo piano territoriale metropolitano.

La seconda tipologia di progetti ha invece un carattere sperimentale, in quanto rappresenta la sintesi di tematiche emerse recentemente e alle quali si è cercato di dare una risposta durante e attraverso il processo di pianificazione strategica. Particolare importanza riveste la possibilità, concretizzatasi con il PSM, di giungere alla sottoscrizione di un Patto⁶⁹ tra la Provincia di Bologna ed i Comuni dell'area metropolitana per il contenimento del consumo di suolo e la rigenerazione urbana e di un Patto per lo sviluppo delle politiche per l'abitabilità del territorio metropolitano.

Rispetto alle tematiche del consumo di suolo, della rigenerazione urbana e dell'edilizia residenziale sociale, si è sviluppata infatti con il PSM una lettura critica dei contenuti degli attuali strumenti di pianificazione, provinciale e soprattutto comunale, nell'obiettivo di individuare le azioni per dare concreta operatività alle previsioni di legge⁷⁰ nel caso dell'edilizia sociale, e per implementare e dare maggiore rilievo normativo ai temi del contenimento del consumo di suolo e della rigenerazione urbana. A tale scopo sono stati proposti alcuni strumenti operativi dai quali potrebbero derivare anche possibilità di "auto-finanziamento" per le politiche urbanistiche della Città metropolitana, come ad esempio un contributo aggiuntivo per il consumo di suolo non urbanizzato per disincentivare l'uso di territorio agricolo per l'espansione insediativa, gestito dalla Città metropolitana, il cui ricavato potrebbe costituire un fondo per il supporto, diretto o tramite incentivi, dei processi di rigenerazione urbana o altre operazioni strategiche per la Città Metropolitana.⁷¹

Si è dato il via quindi, anche a Bologna, al percorso di formazione di un piano strategico di carattere metropolitano; la prossima "tappa" è rappresentata dalla sottoscrizione del "Patto metropolitano" da parte delle istituzioni. Si tratta di un processo di pianificazione senza dubbio innovativo per la realtà bolognese, che ha aperto la strada a nuove forme di concertazione e di confronto. Tuttavia c'è da sottolineare un aspetto importante, che rischia di limitare gli effetti benefici del Piano Strategico metropolitano. Gli estensori del piano riconoscono nel rilancio di Bologna nel contesto internazionale l'obiettivo

⁶⁹ Che dovrebbe assumere la forma di un Accordo Territoriale a sensi della Legge Regionale n. 20/00 e smi

⁷⁰ Legge Regionale n. 20 del 2000 come modificata dalla Legge Regionale n. 6 del 2009

⁷¹ Il tema delle risorse della Città metropolitana è stato trattato al capitolo ...

principale del PSM. Ciononostante, tra i soggetti privati che hanno partecipato all'attività dei tavoli non figurano società o gruppi di rilievo europeo (come invece accade nel caso di Torino) capaci di trainare particolari progetti strategici al di fuori della sfera di azione locale. Un ulteriore elemento di riflessione, anch'esso in qualche modo collegato alla dimensione internazionale della Città metropolitana di Bologna, riguarda il mancato coinvolgimento, o la mancata partecipazione, nel percorso di pianificazione strategica della Regione Emilia Romagna e di altre Province.

Si ritiene che, in occasioni come quella di realizzazione del Piano Strategico Metropolitano nel Capoluogo, la Regione, oltre che partecipare ai Tavoli, sia naturalmente chiamata a svolgere un ruolo di soggetto propulsore delle iniziative e dei progetti, in quanto in molti casi, da essa dipende la buona riuscita di particolari progetti strategici poiché legata alla modifica di specifici aspetti legislativi che solo l'ente regionale ha il potere di compiere.

L'ideazione condivisa di progetti strategici metropolitani, anche solo in termini di indirizzi generali, con le altre realtà provinciali avrebbe poi sicuramente rappresentato un punto di forza e un'opportunità in più per tutta l'operazione del PSM, dando sostanza alle politiche di rete che sono il fulcro delle realtà metropolitane, contribuendo a rafforzare le relazioni di complementarietà e sinergia tra i nodi che fanno di Bologna una Città metropolitana di livello europeo, connettendola con le reti globali e creando quindi il cosiddetto "valore aggiunto territoriale".

Pur con alcune potenziali debolezze, che risultano tra l'altro ancora arginabili dal momento che il percorso di pianificazione strategica non è concluso, il PSM di Bologna rappresenta una importante occasione per il territorio bolognese in questo periodo di possibile cambiamento degli assetti istituzionali.

Il ritardo rispetto ad altre realtà italiane è da ritenere, nel caso di Bologna, un punto di forza, dal momento che l'esigenza di pianificazione strategica nasce in un periodo in cui il dibattito sulla costituzione delle Città metropolitane riacquista nuovo vigore e concorre dunque a rafforzare e a dare una prospettiva concreta ai contenuti del nuovo strumento, che si va configurando come la sede della definizione degli obiettivi e delle politiche da perseguire dopo l'istituzione della Città metropolitana, della quale finisce per rappresentare una sorta di "manifesto programmatico concertato", un patto attraverso cui definire la *mission* del nuovo Ente intermedio e del suo piano territoriale metropolitano.

CAPITOLO 6. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Questa ricerca è iniziata nel 2009, periodo in cui la discussione sulle città metropolitane sembrava essersi arenata sotto il peso dei numerosi tentativi di riforma istituzionale. L'obiettivo iniziale era allora quello di dimostrare la necessità di strumenti e forme di governo efficaci e differenziate per le maggiori aree metropolitane italiane, nella convinzione che queste ultime rappresentano il terreno migliore per mettere in pratica esperienze innovative di pianificazione strategica, in un'ottica di complessivo rilancio delle città. Indipendentemente, quindi, dalla forma istituzionale ritenuta più idonea, si è voluto evidenziare l'importanza del ruolo della pianificazione strategica di area vasta per il corretto sviluppo delle realtà metropolitane, sottolineando la necessità di una visione strategica di insieme, sia a livello nazionale che regionale.

Negli ultimi due anni, il tema dell'istituzione delle Città metropolitane è tornato alla ribalta, assieme a quello dell'eliminazione delle Province, nascosti entrambi tra le pieghe di un decreto legge sulla riduzione della spesa, varato dal governo tecnico che ha guidato l'Italia dal 2011 al 2012. Pur avendo rilevato alcune evidenti contraddizioni, prima fra tutte l'aver affrontato la problematica relativa agli enti intermedi in modo avulso rispetto ad una più profonda esigenza di riforma dell'intera architettura istituzionale italiana, i territori avevano, in alcuni casi, risposto positivamente allo stimolo al cambiamento giunto dal Governo centrale, riconoscendo nella Città metropolitana una grande opportunità di crescita e sviluppo territoriale. Questo è quello che è avvenuto a Bologna, dove l'esperienza in corso del Piano Strategico Metropolitano è diventata un laboratorio di idee e progetti, che ha portato le istituzioni e gli altri soggetti che operano sul territorio, seppur in una situazione di incertezza, a delineare obiettivi e politiche del nuovo ente intermedio.

Il 5 luglio 2013, a cinque mesi dall'istituzione delle Città metropolitane, la Corte Costituzionale si è pronunciata in merito al ricorso presentato da 8 Regioni dichiarando l'incostituzionalità delle norme che riguardano l'accorpamento delle Province e l'istituzione delle Città metropolitane. La Consulta ha chiarito che il decreto legge⁷² non è lo strumento adatto per procedere ad un riordino di tipo ordinamentale delle amministrazioni provinciali. Al contrario, il decreto legge è uno strumento atto ad affrontare casi straordinari di necessità e urgenza, ma proprio per questo non è utilizzabile per attuare "una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle

⁷² Il DI 201/2011 (Salva Italia) trasformava le Province in enti di secondo livello eleggibili dai Consiglio comunali e privi di giunta e il DI 52/2012, con cui sopprimeva le Province con meno di 350mila abitanti e meno di 2.500 Km quadrati e si istituivano le Città metropolitane

norme censurate nel presente giudizio". In risposta a questa sentenza, il Consiglio dei Ministri ha approvato in queste ore un disegno di legge, da sottoporre al Parlamento, che prevede la soppressione totale delle Province e l'eliminazione del termine "Province e Città metropolitane" dalla Costituzione della Repubblica. Il disegno di legge prevede inoltre che una legge dello Stato definisca "le funzioni, le modalità di finanziamento e l'ordinamento delle Città metropolitane, ente di governo delle aree metropolitane." Qualunque sia la conclusione di questa annosa vicenda, ciò che si ritiene utile evidenziare dal punto di vista di chi si occupa quotidianamente di pianificazione territoriale è che, impegnati in una discussione a volte sterile ed esasperante sulle problematiche politiche ed economiche legate al livello intermedio, troppo spesso ci si dimentica che le Province o le Città metropolitane sono prima di tutto territori, e non una forma astratta di "enti di governo".

Da questo punto di vista sembra mancare, a livello nazionale, una strategia di governo unitaria che interpreti le aree metropolitane, non solo come istituzioni sostitutive delle maggiori Province italiane, ma come strumenti per gestire la trasformazione dei livelli di efficienza della pianificazione in ragione delle mutate condizioni economiche, sociali e territoriali dell'intero Paese. Il permanere di questa "Micronesia" istituzionale rende difficoltoso il dialogo internazionale delle Città metropolitane italiane con quelle europee che, al contrario, ormai da tempo hanno messo in campo politiche finalizzate al consolidamento o al rilancio strategico dei principali nodi del sistema territoriale. L'assenza di una visione strategica d'insieme per le aree metropolitane si ripercuote inevitabilmente sulle politiche promosse a livello regionale.

A tal proposito, i risultati dell'analisi condotta sul sistema di pianificazione della Regione Emilia Romagna, la sua applicazione da parte degli Enti Locali e gli effetti sul territorio sono la dimostrazione che la presenza di un Ente, di una istituzione riconosciuta ed autorevole, che detenga le competenze in materia di pianificazione territoriale, è da ritenersi necessaria.

Da quando la Regione ha affidato questo compito al livello intermedio, ed in particolare negli ultimi 10 anni di attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, le Province hanno svolto molto più che un ruolo di coordinamento o di cerniera tra il livello regionale e quello comunale. Esse sono state protagoniste delle dinamiche territoriali ed hanno governato i processi di crescita del sistema regionale, svolgendo una funzione proattiva sui processi stessi, anche supplendo, in diverse occasioni, l'assenza di una

vera pianificazione regionale.

Ne è un esempio la Provincia di Bologna che, a quasi 10 anni dall'approvazione del PTCP, ha effettuato un bilancio sulla efficacia degli obiettivi del piano valutando se e come le politiche messe in atto siano state incisive, abbiano influenzato o, meglio ancora, governato i processi di trasformazione del territorio provinciale. Dalle analisi svolte sinteticamente descritte nel corso della tesi, ciò che emerge con particolare evidenza è che l'applicazione del modello di sviluppo policentrico, basato sulla selezione dei centri urbani destinati a possibili linee di sviluppo insediativo sulla base della presenza dei servizi alla persona e del trasporto pubblico su ferro, ha dato i suoi frutti. L'87% delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali presenta infatti localizzazioni coerenti con gli indirizzi del PTCP, rispettano cioè questi criteri.

In relazione al sistema produttivo e alle relative politiche finalizzate alla riduzione della dispersione insediativa, si riscontra un'analogia situazione in cui gli ambiti produttivi sovracomunali suscettibili di sviluppo individuati dal PTCP, privilegiati in quanto collocati in situazioni ottimali rispetto alle infrastrutture per la mobilità e con scarse limitazioni ambientali, crescono del 35%. Mentre le previsioni insediative interne agli ambiti consolidati si limitano al 10%.

Il conseguimento di questi importanti obiettivi è stato probabilmente facilitato dal fatto che, al momento dell'entrata in vigore del PTCP nel 2004, le Amministrazioni Comunali si apprestavano ad affrontare una nuova stagione di pianificazione, nella quale i vecchi strumenti regolatori sarebbero stati sostituiti dal sistema di piani previsto dalla Legge Regionale. In questo senso, il ruolo della Provincia, anche attraverso l'attività svolta da comitato interistituzionale per l'elaborazione dei PSC in forma associata, è stato rilevante almeno per due motivi. Il primo è che ha svolto un ruolo promotore nella realizzazione di forme associative, che in alcuni casi si vanno trasformando in forme amministrative stabili. La scala intercomunale ha facilitato, inoltre, le possibilità di applicare con maggiore efficacia le politiche del PTCP, comportando l'innescarsi di processi di perequazione territoriale finalizzata alla migliore distribuzione delle previsioni insediative tra territori con caratteristiche molto eterogenee.

In sintesi, si può affermare che i dati del bilancio della pianificazione provinciale, dimostrano che la pianificazione di area vasta è necessaria per un corretto sviluppo dei territori. E questo ruolo tanto importante non può essere affidato alle Unioni di Comuni, in quanto entità troppo piccole per gestire le problematiche di area vasta e troppo direttamente coinvolte nel processo edilizio per poter affrontare efficacemente problemi

come il contenimento del consumo di suolo e, più in generale, le tematiche inerenti il rapporto città/territorio.

Rispetto al governo del territorio, con la prossima riorganizzazione istituzionale, pur nel generale quadro di incertezza che si è delineato, si prospettano allora tre scenari di possibile realizzazione,

Il meno probabile, nonché il meno auspicabile è che le competenze in materia di pianificazione territoriale passino alle Unioni di Comuni, “scavalcando” cioè la Città metropolitana. Questo significherebbe costituire degli Enti intermedi di mera rappresentanza e perdere così un bagaglio di esperienze e professionalità che hanno contribuito fino ad oggi alla realizzazione del sistema di pianificazione della regione Emilia Romagna ritenuto un'eccellenza, “un'isola felice nell'arcipelago italiano”. (Indovina, 2013)

Si potrebbe anche verificare che la Regione decida di riassorbire su di sé tutte le competenze, ora delegate alle Province, riprendendo in questo modo un ruolo territoriale esplicito. Si tratterebbe cioè di riacquistare una volontà pianificatoria chiara, e quindi un Piano Territoriale Regionale fatto non solo di *governance*, ma anche di scelte precise e azioni concrete.

Si coglie la portata di questa opzione che, contrariamente ai principi della sussidiarietà, comporterebbe un forte accentramento di funzioni a livello regionale, livello probabilmente inadatto a pianificare e gestire le trasformazioni puntuali, di territori così eterogenei, dal punto di vista fisico ed economico, come quello del sistema regionale emiliano-romagnolo.

Il terzo scenario vede nella Città metropolitana un soggetto attivo nel governo del territorio, all'interno del quale sarà necessario rideclinare i principi e gli obiettivi del PTCP in un'ottica nuova, improntata alla messa a sistema ed alla integrazione delle politiche, in cui quindi la componente strategica dovrà rappresentare l'elemento dominante. In questo scenario i soggetti saranno inevitabilmente diversi, ma rafforzati.

A questo scopo occorrerà indubbiamente provvedere ad una riscrittura, motivata da una più ampia necessità di ripensamento, dell'apparato legislativo regionale; riscrittura che, si auspica, non sia soltanto frutto di interventi di manutenzione, ordinaria o straordinaria, e che vada al di là della mera spartizione di funzioni e competenze, ma che possa essere l'occasione per adeguarsi alle mutate esigenze del territorio.

Ciò che emerge dai primi bilanci della normativa regionale in materia di governo del

territorio, è il non aver considerato abbastanza le dinamiche di tipo metropolitano, con particolare riferimento ai capoluoghi di provincia i quali, non a caso e Bologna *in primis*, hanno proceduto autonomamente alla formazione dei loro strumenti urbanistici, rinunciando alle forme associative promosse dalla Legge Regionale.

L'innovazione dovrà quindi riguardare: gli strumenti, l'amministrazione e, soprattutto, le competenze, cioè i poteri.

Si ritiene che, in ciascuna delle ipotesi prospettate, il livello regionale debba comunque rafforzare i propri strumenti, in particolare il Piano Territoriale Regionale, affinché questi siano davvero incisivi sul governo delle trasformazioni del territorio, dando precisi orientamenti e indirizzi al piano metropolitano e ai piani provinciali. In particolare, è indispensabile che siano affrontati concretamente il tema della riqualificazione dell'esistente e della rigenerazione urbana e, di conseguenza, le problematiche legate al consumo di suolo.

E' noto infatti che la crisi economica che stiamo attraversando ha messo ancor più in evidenza le difficoltà di realizzare interventi di riqualificazione urbana, anche di dimensioni ridotte. Tale difficoltà è essenzialmente dovuta allo squilibrio esistente tra i costi di interventi su aree libere e quelli su aree già insediate. Ciò ha influito negativamente sul consumo di suolo che, seppure notevolmente diminuito in Provincia di Bologna tra il 1955 e il 2010, resta comunque elevato. Gli strumenti da mettere in campo sono diversi; nel corso della trattazione ne sono stati evidenziati soltanto alcuni: dall'applicazione di oneri urbanizzazione più elevati nelle aree libere, da cui deriverebbe un contributo di sostenibilità aggiuntivo da utilizzare in un'ottica di perequazione metropolitana per finanziare interventi di rigenerazione urbana, alla revisione della quantificazione degli stessi oneri che attualmente, in una classificazione ormai inadeguata risalente al 1984, calano allontanandosi dai Comuni centrali, in una logica che negli anni ha premiato la dispersione insediativa.

Su questi aspetti si deve incentrare l'attenzione della legislazione e della pianificazione regionale, ipotizzando per la Regione un ruolo di guida, simile a quello che, 10 anni fa, le stesse Province hanno svolto nei confronti dei Comuni per l'elaborazione dei nuovi strumenti urbanistici.

A livello metropolitano, si auspica che possa essere instaurato un governo forte e autorevole, che sappia interloquire con gli altri nodi del sistema regionale, in cui la pianificazione territoriale, passando dal modello policentrico come quello attuale ad uno

polarizzato, rappresenti un elemento fondamentale che caratterizza la sua forza.

E' evidente, infatti, che in Emilia Romagna, la metropoli non corrisponde all'immagine delle grandi agglomerazioni concentrate. Ed essa è difficile da governare proprio perchè non è un agglomerato, ma è fatta di tante città, in un processo di integrazione forte tra i territori, in grado di influire sui processi economici. Ma una organizzazione governata produce effetti migliori di una non governata, in termini di complessiva vivibilità dello spazio antropizzato e di effettiva rappresentatività delle strutture amministrative che ne sono alla guida.

Potremmo dire che, fortunatamente, tale processo di integrazione si è verificato nonostante la pianificazione territoriale. Con questa affermazione, volutamente provocatoria, si vuole mettere in rilievo un dato di particolare importanza: l'assenza in tutti i Piani Provinciali di obiettivi e politiche finalizzati alla creazione di forme di cooperazione e, perchè no?, di co-pianificazione tra le diverse realtà provinciali. Sotto questo aspetto, sembra mancare ai Piani Territoriali una visione strategica di sistema, che travalicando i confini amministrativi, possa innescare dinamiche positive, portando ad affrontare i temi fondamentali quali la localizzazione dei poli funzionali e dei distretti produttivi, in un'ottica davvero metropolitana.

E' importante acquisire la consapevolezza che, di questo sistema metropolitano, la Città metropolitana di Bologna sarà il polo principale, ma non di certo l'unico e che, per questo motivo, sarà necessario avere un disegno forte, capace di intervenire per placare gli inevitabili conflitti che in una città metropolitana emergono, insieme ai nuovi frammenti di società, alle nuove forme ed esigenze dei territori, ai nuovi modelli di sviluppo. In questo senso, si ritiene auspicabile sfruttare le possibilità di sottoscrivere accordi tra la Città metropolitana e Comuni non ricompresi, realizzando così uno schema di tipo funzionale accanto a quello istituzionale, dando di fatto flessibilità alla sua dimensione geografica.

La Città Metropolitana, questo nuovo e rinnovato livello intermedio, dovrà pertanto farsi portavoce di politiche unitarie, ma anche di sistema, da attuare attraverso un piano territoriale, in cui la dimensione strutturale e strategica, contribuiscano insieme alla creazione di politiche efficaci per il governo del territorio metropolitano.

Bibliografia

Capitolo 1 - Dalla città all'area metropolitana

Abruzzese A., *Metropolizzazione*, in Abruzzese A., Giordano V. (a cura di), *Lessico della comunicazione*, Meltemi, Roma, 2003

Agnoletto M., Guerzoni M. (a cura di), *La campagna necessaria. Un'agenda d'intervento dopo l'esplosione urbana*, Quodilibet Studio, 2012

Amendola G., *La città postmoderna. Magie e pure della metropoli contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1997

Amendola G., *Città difficili/Città possibili. Analisi sociologiche e strategie progettuali*, Sociologia urbana e rurale, n. 82, 2007

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

Berry B.J.L., Goheen P.G., Goldstein M. *Metropolitan Area Definition: a Reevaluation of Concepts and Statistical Practice*, U.S. Bureau of the Census, Working Paper, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 1968

Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002

Bonavero P. e Salone C. *Il sistema urbano europeo*, in Dematteis G. e Bonavero P. (a cura di) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, 1997

Bonomi A., Abruzzese A., *La città infinita*, Mondadori, Milano, 2004

Borja J., Castells M., *La città globale. Sviluppo e contraddizioni delle metropoli del terzo millennio*, De Agostani, Novara, 2002

Cacciari M., *Metropolis. Saggi sulla grande città di Sombart, Endell, Scheffler e Simmel*, Officina Edizioni, Roma, 1973

Cafiero S., Busca A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez, Giuffrè, Napoli, 1970

Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze, 2002

Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., *I costi collettivi di differenti tipologie di espansione della città. Un'analisi sull'area metropolitana milanese*, in Scienze regionali Italian journal of Regional Science, n.1/2002, Franco Angeli

Campilongo G. *Aree metropolitane città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano, 2003

Casacchia O., Nuvolari G., Piroddi E., Reynaud C. (2006) *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto d'indagine della CoGIS Commissione per la Garanzia dell'informazione Statistica, Roma

Castells M., *La città delle reti*, Marsilio Editori, Venezia, 2004

- Castrignanò M., *Città consistente e città evanescente*, Sociologia urbana e rurale, n. 81, 2006
- Christaller W., *Die zentrale Orten in Sfddeutschland*, Fischer, Jena, 1939.
- Della Santa M., *Dalla collaborazione alla fusione*, Tesi di dottorato, Università di Friburgo, 1996
- Dal Pozzolo L., *Fuori città, senza campagna: paesaggio e progetto nella città diffusa*, Franco Angeli, Roma, 2002
- Dematteis G., *Da area metropolitana a rete. Tendenze recenti dell'urbanizzazione italiana ed europea*, in «Quaderni di Scienze Storiche», CLUEB, Bologna, 1997
- Dematteis G., *I temi del cambiamento e del governo metropolitano in una prospettiva europea*, in Urbanistica Dossier, Ed. INU, 2003
- Domorenok E., *Le città nella politica di coesione dell'UE*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova, 2007
- ESPN 1.1.1, *Potentials for Polycentric Development in Europe*, Final Report, 2005
- Fedeli V., *Parigi: un cantiere di riflessione sulla città contemporanea*, Territorio, n.61/2011
- Frisch G.J., *Le politiche di contenimento delle aree urbane in Germania*, 2009
- Gravier J. F., *La pianificazione territoriale in Francia*, Marsilio, 1967
- Hall P., *Cities in civilization*, Weidenfeld & Nicolson, Londra, 1998
- IAU, *Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines*, Cahiers de l'IAU, n° 160 octobre 2011
- Kunzmann K., *Governance e pianificazione creativa nelle città-regione d'Europa*, in Urbanistica Dossier, Ed. INU, 2003
- Ilardi M., *Il tramonto dei non luoghi. Fronti e frontiere dello spazio metropolitano*, Meltemi, Roma, 2007
- Indovina F., *La città diffusa*, in Indovina F., Matassoni F., Savino M., Sernini M., Torres M., Vettoretto L., *La città diffusa*, DAEST, Venezia, 2002
- Ingersoll R., *Sprawl town*, Meltemi, Roma, 2004
- La Cecla F., *Perdersi. L'uomo senza ambiente*, Laterza, Roma-Bari, 2000
- Lefèvre C. Jouve B., *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002
- Luther J., *Le regioni metropolitane tedesche*, in Ferrari G.F. Galeone P. (op.cit)
- Kivell P., *Land and the city*, Routledge, London, 1993
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- Mansat, P., *Paris Métropole: dispositivi e progetti per agire in termini metropolitani*, Territorio

n°61/2011

Martinotti G., *Metropoli*. Il Mulino, Bologna, 1993

Martinotti G. (a cura di), *La dimensione metropolitana*, Il Mulino, Bologna, 1999

Martinotti G., *La città addormentata e la metropoli di terza generazione*, in Amendola G. (a cura di), *Scenari della città nel futuro prossimo venturo*, Laterza, Roma-Bari, 2000

Mazzette A., *Di che cosa è fatta una città?* in Mazzette A., Sgroi E., *La metropoli consumata. Antropologie, architetture, politiche, cittadinanze*, Franco Angeli, Milano, 2007

Muller B. Siedentop S., *Crescita e decrescita in Germania* (Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften) vol. 4, n. 1 2004

Petrillo A., *Max Weber e la sociologia della città*, Franco Angeli, Milano, 2001

Potz P., *Il caso di Berlino: una regione metropolitana asimmetrica*, in Urbanistica Dossier, ed. INU, 2003

Poujade B., *L'area metropolitana come ulteriore livello di governo nell'esperienza francese*, in Ferrari G.F. Galeone P. (op.cit.)

Provincia di Bologna, Settore Pianificazione Territoriale e trasporti, *La Civiltà dei superluoghi*, Alinea Editrice, Firenze, 2007

Salzano E., Gibelli M.C. (a cura di), *No Sprawl*, Alinea Firenze, 2006

Sartorio F., *La regione urbana della Rhur tra tensioni metropolitane e derive localistiche*, in Urbanistica Dossier, ed. INU, 2003

Sassen S., *Globalizzati e scontenti*, Il Saggiatore, Milano, 2002

Scaramellini G., *Funzioni centrali, funzioni metropolitane, reti urbane*, Franco Angeli, Milano, 1990

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

Talia M., *L'esperienza urbana europea nell'età della globalizzazione*, in Urbanistica Dossier, Ed. INU, 2003

Van den Berg, R. Drewett, L. H. Klaassen, A. Rossi, C. H. T. Vijverberg, *Urban Europe. A Study of growth and decline*, Pergamon Press, Oxford, 1982.

Vicari Haddock S., *La città contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2004

US Census Bureau, Selected Appendices: 2000 – Population and Housing Unit Counts – 2000 Census of Population and Housing, <http://www.census.gov/prod/cen2000/phc-3-a.pdf>. 2003

Capitolo 2 - Città e aree metropolitane in Italia

Aquarone A., *Grandi città e aree metropolitane in Italia*, Zanichelli, Bologna. 1961

- Allulli M., *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Cittalia-Fondazione ANCI ricerche, 2010
- Bagnasco A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino 1977
- Balbo M. *La città inclusiva*, Franco Angeli, Milano, 2002
- Barbaro M., Mele G. *Città metropolitana: innovativo modello politico organizzativo*, in «Strategie Amministrative» n. 3, 2003
- Barrera P. *Il rebus costituzionale delle città metropolitane*, in «Forum di Quaderni Costituzionali», Il Mulino, Bologna, 2001
- Bartaletti F., *Le aree metropolitane in Italia e nel Mondo. Il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009
- Basta M, Morchio E, Sanguineti S, *Aree metropolitane in Italia: indagine empirica alla luce del censimento 2001*, Alinea editrice, 2009
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Bari, 2002
- Bobbio L. e Rosso E., *L'area metropolitana di Torino*, Urbanistica Dossier n°60/2003
- Bonora P. Coppola P., *L'Italia governata*, in *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, 1997
- Bruzzo A. Ferri V. *Le Politiche territoriali ed urbane della Comunità Europea*, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università degli Studi di Ferrara, in «Quaderno» n. 24, 2005
- Bruzzo A. Ferri V., *La popolazione non residente nelle maggiori aree urbane e metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica circa le implicazioni per i bilanci dei Comuni coinvolti*, Argomenti, n. 24/2008;
- Cafiero S., *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno» n. 1, anno II, 1987
- Calafati A. G., *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli Editore, 2010
- Camagni, R., *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma, 1993
- Cammelli M., Vandelli L., Cerulli Irelli V., *Dopo la riforma del Titolo V. Il ruolo della Provincia e della città metropolitana*, in «Quaderni amministrativi» n. 1, Provincia di Bologna, 2003
- Camagni R., *Il futuro della città*, in «Il futuro dei continenti», Rivista quadrimestrale della Fondazione IBM Italia, Anno VI, n. 1, 1998
- Camagni R. *Aree metropolitane e sviluppo imprenditoriale*, in «Impresa & Stato» Rivista della Camera di Commercio di Milano, n. 68, 2004
- Campilongo G. *Aree metropolitane, città metropolitane: fonti giuridiche – problematiche aperte*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano, 2004
- Cerulli Irelli V., *La provincia nell'attuazione e nel completamento del nuovo ordinamento costituzionale*, in «Pausania» Rivista giuridica di Urbanistica, Ambiente, Lavori pubblici, Enti

Locali, 3 maggio 2005

Ciresola L., *La città metropolitana di Venezia. Come cambiano i criteri per la sua definizione*, Ricerca COSES, 19 febbraio 2005

Clementi A., Dematteis G., Palermo P. C., *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Bari, 1996

Conti S. Sforzi F., *Il sistema produttivo italiano*, in Coppola P., *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, 1997

Coppola P., *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997

Corò G., *I sistemi produttivi locali dagli anni Settanta al Duemila: tra crescita estensiva e percorsi per l'innovazione*, Cleup, Padova, 2004

Dematteis G., Bonaverò P., *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, 1997

Dematteis G., Il tessuto delle cento città, in Coppola P., *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997

Dematteis, G., *Sistemi locali e gerarchie variabili del pianificare*, Urbanistica Quaderni, 22, 1999

Dematteis, G. e Governò, F. (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Franco Angeli, Milano, 2005

Dota S., Nicotra V., *Le città metropolitane: una conquista per l'innovazione istituzionale del Paese*, Ricerca a cura dell'ANCI, 2005

Ferrari G. F. Galeone P., *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna, 2010

Ferri V., *Governare le Città metropolitane*, Carocci, Roma, 2008

Ferri V., *Le Città metropolitane in Italia. Un'istituzione del federalismo*, Economia Italiana, n. 2/2009

Ferri V., *Governare le città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*, Carocci Roma, 2008

Indovina F. (a cura di), *Capitale e territorio. Processo capitalistico e utilizzazione del territorio in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1976

ISTAT, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma, 1997

Lefevre Capece Minutolo C., *Politiche urbane di sviluppo e ruolo degli enti locali*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», n. VIII, 2003

Magnaghi A., *Dai "comuni polvere" alle reti di municipi*, in «Communitas» n. 3/2005
Ministero dello Sviluppo Economico, *Rapporto sul costo di cittadinanza. La spesa per le imposte ed i servizi locali nelle città metropolitane*, Roma, 2009

Musarra G., *La centralità nei sistemi di città*, in www.areavasta.provincia.salerno.it, «Rivista Online AreaVasta», n. 6/7, 2003

Muscarà C. Scaramellini G. Talia I., *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. I: Modi e nodi della nuova geografia*, Franco Angeli, Milano, 2011

Muscarà C. Scaramellini G. Talia I., *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. III: Terza Italia. Il peso del territorio*, Franco Angeli, Milano, 2011

Piazza S., *La questione metropolitana in Italia: una prima esplorazione con riferimento all'area metropolitana di Torino*, Ricerca dell'IRES, Torino, 2005

Renna M., *Brevi considerazioni su province e altri enti "Intermedi" o di area vasta*, in «ASTRID - Rassegna» n. 36/2006

Renzoni C., *Il Progetto 80. Un'idea di paese nell'Italia degli anni Sessanta*, Alinea Editrice, Firenze, 2012

Savoldi M., *Organizzazione istituzionale e burocratica. L'area metropolitana*, in «Enciclopedia Giuridica on-line De Agostini», 2004

Sforzi F., *I sistemi locali del lavoro 1991*, serie Argomenti, 10, ISTAT, Roma, 1997

Vandelli L., *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000

Capitolo 3 - Approccio strategico alla pianificazione

AA.VV *La public governance in Europa. Sviluppo locale comparato*, in «Quaderni FORMEZ», Roma, 2004

Albrechts L., *Alcune riflessioni sul cosa e sul come della pianificazione strategica*, in Martinelli F. *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano, 2003

Bonora P., *Quaderno 1 Appunti, discussioni bibliografie del gruppo di ricerca SLoT sul ruolo dei sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale*, Ed. Baskerville, Bologna, 2001

Borelli G., (a cura di) *La politica economica delle città europee. Esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano, 2005

Ciccotti E. Florio R. Perulli P., *Approcci strategici alla pianificazione territoriale*, in *Metronomie*, III n. 5, Bologna, 1996

Curti F. Gibelli M.C., *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea Editrice, Firenze, 1996

Dematteis G., *Le città del mondo. Una geografia urbana*, UTET, Torino, 2011

Dente B., Melloni E., *Il Piano strategico come strumento di governance locale: il caso Torino*, in *Amministrare*, n.3, Il Mulino, Bologna, 2005

Fera G., *Il processo di pianificazione strategica*, in Martinelli F. *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano, 2003

FORMEZ, *Città e sviluppo urbano*, Progetto «Reti per lo sviluppo locale», Roma, 2006

Gibelli M.C., *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in Curti F. Gibelli M.C.(op.cit.)

Gibelli M.C., *Dal modello gerarchico alla governance: nuovi approcci alla pianificazione e gestione delle aree metropolitane*, in R. Camagni, S. Lombardo, *La Città Metropolitana: Strategie per il Governo e la Pianificazione*, Alinea, Firenze, 1999

Healey P., *Civic Capacity, Progressive Localism and the Role of Planning*, RTPI, London UK, 2011

Healey P., *Urban complexity and spatial strategies. Towards a relational planning for our times*, RTPI, London UK, 2007

Iommi Sabrina, *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici. I costi di un'articolazione territoriale obsoleta*, XXXIII Conferenza Italiana di scienze regionali, 2012

Le Gales P., *Government e governance urbana nelle città Europee: argomenti per la discussione*, in «Foedus», n. 4, 2002

Pavesio R., *Città con piani strategici in Europa*, in Ave G. e Bagnasco A. (a cura di) *I dati fondamentali. Informazioni sintetiche di base per la costruzione del Piano*, Torino Internazionale, Torino, 1998

Pugliese T., *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici Pianificazione strategica – Istruzione per l'uso*, in «Quaderno 1», Rete delle Città Strategiche RECS, Firenze, 2007

Rete di città strategiche, *I piani strategici e le alleanze tra città*, <http://www.retedicittàstrategiche.it>, 2006

Scott A. J., *Global city-regions and the new world system*, Department of Policy Studies and Department of Geography, UCLA, Los Angeles 2001

Sebastiani C., *La Politica delle città*, Il Mulino, Bologna, 2007

Veltz P. *Il rapporto tra governance e crescita economica*, Atti del convegno: La governance urbana, Rete delle Città Strategiche, Verona 15-16 giugno 2006

Virgilio G., *Il piano strategico come risposta alla crisi della pianificazione ordinaria*, in *Strategie e pratiche di governo del territorio*, Oikos Centro Studi, 2007

Capitolo 4 - Il piano strategico per il governo della città metropolitana?

Antonelli P. *Le prospettive dell'istituzione "Provincia" come ente di governo di area vasta*, in «Rapporto sulle Province Italiane 2004» (a cura di), UPI e FORMEZ, Roma, 2004

Bassetti P. *Le città glo-locali*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova, 2007

Bentivegna V., *Valutazione e pianificazione strutturale*, in Lombardi P. Micelli E. *Le misure del piano. Temi e strumenti della valutazione dei nuovi piani*, Franco Angeli, Milano, 1999

Calafati A.G. *Una città, una strategia, un piano*, intervento al Convegno "Città motori della crescita", ANCI, Roma, 27 febbraio 2006

- Campos Venuti G., *Amministrare l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 1967
- Campos Venuti G., *Amministrare l'urbanistica oggi*, Inu Edizioni, 2012
- Cangelli F., *Piani strategici e piani urbanistici*, ed. Giappichelli, Torino, 2012
- Corlaita A., *L'urbanistica e le trasformazioni nell'economia*, CLUEB, Bologna, 2012
- De Luca G. Gamberoni M., *Un riordino degli strumenti per il governo del territorio*, in *Urbanistica Informazioni* n. 196/2004
- Gambino R., *Inquadramento strutturale e pianificazione strategica*, in *Urbanistica Informazioni* n. 187/2003
- Gava F., *La pianificazione strategica in Italia. Stato dell'arte e prospettive*, XXVII Conferenza italiana di scienze regionali, 2007
- Gioioso A., *Pianificazione strategica e sviluppo urbano: la nuove sfide nella gestione dei sistemi territoriali locali*, Tesi di Laurea Facoltà di Scienze Manageriali Università degli Studi G. D'Annunzio, Pescara, 2006
- Magnaghi A., *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2000
- Mazza L., *Appunti sull'efficacia tecnica dei piani urbanistici*, in *Urbanistica* n. 110/1998
- Mazzeo G., *Città a meno del piano. L'indifferenza delle strutture urbane alla pianificazione*, Franco Angeli, Milano, 2011
- Moccia D., *Resistenze alla pianificazione strategica*, in *Urbanistica* n. 124/2004
- Palermo P.C., *Requisiti strategici dei progetti urbani*, in *Urbanistica* n. 126/2005
- Perulli P., *Piani Strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano, 2004
- Perulli P., *Verso una città delle reti?*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova, 2007
- Piroddi E., *Cento anni di pianificazione urbana in Italia*, L.U. Japadre Editore, L'Aquila, 1971
- Pugliese T. Spaziante A., *Pianificazione strategica per la città: riflessioni sulle pratiche*, Franco Angeli, Milano, 2003
- Regione Puglia, Assessorato alla programmazione, *Linee guida per la pianificazione strategica di area vasta*, 2007
- Salzano E., *Fondamenti di urbanistica*, Ed. Laterza, Bari, 2008
- Secchi B., *Diario di un urbanista: La forma della città – Progetti, visions, scenari – La modificazione*, in www.planum.net, 2002
- Tanese A., Di Filippo E., Rennie R., *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori*, Rubbettino, Roma, 2006
- Virgilio G., *La costruzione della fattibilità strategica*, Alinea Editrice, Firenze, 2003

Capitolo 5 - Riflessioni sul caso di Bologna

AA.VV *Città Sistema: il territorio di Bologna. Nuova area metropolitana*, Atti del Convegno, Bologna, 21 settembre 2006

Anderlini F., *Dopo l'urbanizzazione. Sprawl suburbano e dinamica sociale, Bologna e altre metropoli*, Clueb, Bologna, 2003

Anderlini F., *È urgente dar vita alla città metropolitana*, in «Il domani», quotidiano dell'area metropolitana di Bologna del 17 dicembre 2005

Barella D. Piperno S., *Strumenti e procedure della programmazione regionale in cinque regioni italiane*, in XXXIII Conferenza AISRe, 2012

Bonora P. Giardini A., *Orfana e claudicante. L'Emilia post-comunista e l'eclissi del modello territoriale*, Ed. Baskerville, Bologna, 2006

Campos Venuti G. *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in «Metronomie» n. 31, 2005

Cavalcoli P., *Bologna: la genesi di un nuovo modello insediativo*, in Urbanistica Dossier, ed. INU, 2003

Cremonini I. Vecchi L. (a cura di), *Accordi negoziali e accordi territoriali in Emilia Romagna*, in Urbanistica Informazioni n. 124/2004

Gabellini P., *Immagini del cambiamento in Emilia Romagna*, Editrice Compositori, 2012

Mistri M., *La città metropolitana. Una confusa riforma italiana*, Edizioni la Gru, Padova, 2013

Muscarà C. Scaramellini G. Talia I., *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. IV: Nordovest: da Triangolo a Megalopoli*, Franco Angeli, Milano, 2011

Nespolo L., *Rigenerazione urbana e recupero del plusvalore fondiario*, Edizioni Irpet, Firenze, 2012

Pichierri M. Perulli P. (a cura di) *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Einaudi, Torino, 2010

Properzi P. Di Ludovico D., *Macro-regione adriatico-tirrenica vs macro-regione mediana, dall'interpretazione duale ai sistemi territoriali e reti di città*, XXXIII Conferenza Italiana AISRe, 2012

Provincia di Bologna, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, 2004

Provincia di Bologna, *Il bilancio del PTCP della Provincia di Bologna. Report 2012*, Tipografia Metropolitana Bologna, 2012

Provincia di Bologna, *Futuro metropolitano. Un progetto per il territorio bolognese*, Alinea Editrice, 2005

Ramazza S., *Per un riordino territoriale metropolitano a Bologna. Semplificazione della governance e fusione dei Comuni*, da www.laboratoriourbano.it, 2013

Regione Emilia Romagna, Piano Territoriale Regionale, 2010

Regione Emilia Romagna, *Verso la riforma urbanistica. Indirizzi e obiettivi per una nuova legislazione regionale*, Bologna, 1998

Regione Emilia Romagna, *La pianificazione territoriale e urbanistica: il rapporto tra i livelli di pianificazione e l'articolazione dei contenuti generali di pianificazione e delle procedure negli strumenti urbanistici comunali*, Bologna, 2003

Silvera G., *Le megalopoli nello spazio europeo*, in *Urbanistica Dossier*, ed. INU, 2003

Riferimenti normativi

Legge 8 giugno 1990 n. 142 *“Ordinamento delle autonomie locali”*

Legge 3 agosto 1999 n. 265 *“Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142”*

Legge Regionale Emilia Romagna 24 marzo 2000 n. 20 *“Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio”*

Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267 *“Testo unico sull'ordinamento degli enti locali”*

Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”*

Legge Regionale Toscana 12 gennaio 2005 n. 1 “Norme per il governo del territorio”

Legge Regionale Lombardia 11 marzo 2005 n. 12 “Legge per il governo del territorio”

Legge 5 maggio 2009 n. 42 *“Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”*

Legge Regionale Emilia Romagna 9 luglio 2009 n. 6 *“Governo e riqualificazione solidale del territorio”*

Decreto Legislativo 28 maggio 2010 n. 85 “Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”

Decreto Legislativo 26 novembre 2010 n. 216 *“Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province”*

Decreto Legislativo 18 aprile 2012 n. 61 *“Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale.”*

Decreto-Legge 6 luglio 2012 n. 95 *“Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”*

Legge 7 agosto 2012 , n. 135 *“Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini.”*