

urbanistica

DOSSIER

CITTÀ METROPOLITANE NUOVE GEOGRAFIE NUOVE ISTITUZIONI

a cura di
Francesco Sbeti e
SEZIONI REGIONALI INU

009

ISBN
978-88-7603-130-4

Rivista
monografica
online

INU
Edizioni

festival città metropolitane

nuovegeografie
pernuovecittà
Reggio Calabria,
16-18 luglio 2015

Comitato eventi INU 2015/2016

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

Soggetto ideatore

Istituto Nazionale di Urbanistica

Soggetti Promotori

Istituto Nazionale di Urbanistica, Ordine Architetti PPC Reggio Calabria

Partners istituzionali

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

Comitato scientifico

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

Comitato operativo

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

Con il contributo scientifico di CRESME

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

Urbanistica Informazioni _INU viaggio nelle città metropolitane

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

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

Immagini di territori metropolitani

a cura di Francesco Domenico Moccia e Giuseppe De Luca

INU Rapporto dal territorio - le città metropolitane

a cura di Piero Properzi

Addetto stampa

Andrea Scarchilli

Media Partner

ingenio_informazione tecnica e progettuale

Grafica e social diffusion PensandoMeridiano.com

Segreteria INU - segreteria@inu.it

Gabriella Seganti, Marzia Ponti

Segreteria Ordine APCC di Reggio Calabria - architettireggiocalabria@archiworld.it

Anna Fazio, Francesca Romeo

DOSSIER urbanistica

CITTÀ METROPOLITANE NUOVE GEOGRAFIE NUOVE ISTITUZIONI

a cura di
Francesco Sbeti e
SEZIONI REGIONALI INU

FESTIVAL DELLE

CITTÀ

METROPOLITANE

Reggio Calabria,
16-18 luglio 2015



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

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

Le città metropolitane al lavoro Francesco Sbetti

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

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

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

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

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

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

Le città metropolitane, oggi sono una realtà e una nuova istituzione prevista dalla legge e dalla Costituzione, dopo i molti dibattiti accademici e

molte leggi mai attivate (si ricordi la 142/90) tutti i Sindaci e i consigli metropolitani sono al lavoro sui temi istituzionali (Statuto, funzionamento dei Consigli), amministrativi (competenze e personale) e di programmazione e progettazione urbanistica.

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

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

Questa disomogeneità rappresenta forse il dato più innovativo che la nuova perimetrazione ci offre, un'opportunità per riconnettere aree e territori. Tutte le città metropolitane si sono trovate troppo strette o troppo larghe nei perimetri dell'ex provincia di appartenenza che rischiano ancora una volta di essere percepiti come confini, come muri divisorii. L'intreccio delle tematiche politiche, di governo dei processi e delle trasformazioni urbane, impone di dare una risposta in *progress* non solo sul versante amministrativo (attraverso l'adesione alla città metropolitana), ma di riconoscere nelle dinamiche socio economiche i processi di aggregazione e scomposizione territoriali, così come impone di leggere i processi di nuovi territori che le *utilities* disegnano a partire da una più razionale offerta di servizi a cittadini e alle imprese.

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

La scrittura degli Statuti, il dibattito che li ha caratterizzati non è stato un momento solo formale, ma l'avvio di un processo che ha visto gli amministratori e i cittadini misurarsi con i temi propri della

democrazia quali il suffragio universale e l'elezione diretta del Sindaco, le ipotesi di fusione, la cessione di poteri. Le forme definite dalla legge quali la Conferenza metropolitana dei Sindaci in molti casi viene definita come l'ambito capace di esprimere realmente gli interessi del territorio. Certamente sul tema delle competenze e delle regole che gli Statuti definiscono, un peso rilevante in prospettiva avranno le considerevoli riduzioni di trasferimenti statali precedentemente riservati alle provincie, questa criticità impone infatti di affrontare in modo diverso e innovativo l'approccio ai fondi strutturali pensando a linee di investimento che riguardino l'insieme del territorio metropolitano e non solo quello dei singoli comuni.

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

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

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

Il tema dello stretto legame tra Pianificazione intercomunale e riassetto istituzionale, non è stato al centro del processo che ha visto impegnate le istituzioni in questo primo anno di vita.

Questo certamente per l'eredità che ci portiamo del passato segnato da Ptcp (la pianificazione di area vasta non è stata una delle esperienze migliori prodotte nel nostro Paese) e da una pratica urbanistica a scala comunale diversa per ogni realtà conseguente al "puzzle urbanistico" che le leggi regionali ci hanno dato.

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

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

Strumenti che sono nuovi anche quando richiamano esperienze già sperimentate.

Il piano strategico trova spazio per la prima volta nella legislazione italiana, si caratterizza come atto di indirizzo dell'azione della città metropo-

litana, e si può configurare quale luogo di coordinamento delle politiche locali, con un rapporto interessante con la pianificazione territoriale e con le politiche partecipative.

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

La pianificazione urbanistica sembra accogliere in prima istanza l'eredità dei piani territoriali di coordinamento provinciale, prevale la logica di "riusare" piani e quadri conoscitivi che le nuove città si trovano in eredità dalle vecchie provincie.

Interessante risulta però, nelle regioni che hanno sperimentato il piano riformato come la Toscana, la possibilità anche se facoltativa, ad avviare forme congiunte di piano strutturale, mettendo in discussione tale strumento per i piccoli comuni e prefigurando un modello che possa attribuire la pianificazione strutturale all'area vasta e quella operativa ai singoli comuni auspicando così una semplificazione delle regole delle procedure urbanistiche.

La dimensione e la complessità delle diverse città metropolitane ha portato a porre un'attenzione diversa alle "zone omogenee" previste in modo facoltativo dalla Ln 56/2014.

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

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

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

Le città metropolitane sono al lavoro su un terreno tutto nuovo sia dal punto di vista istituzionale, amministrativo, dei servizi che sono chiamati ad erogare e del territorio che devono governare.

Le stesse interviste ai sindaci indicano come non vi sia un tracciato certo sostenuto da paradigmi e pratiche consolidate, quando un percorso da costruire con innovazione anche se le risorse sono certamente insufficienti.

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

Tema 1

Nuove geografie, nuove politiche, nuove alleanze

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

Tesi 1

Articolazione e coesione del sistema metropolitano italiano

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

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

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

Tema 2

Sviluppo e integrazione

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

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

Tesi 2

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

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

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

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

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

Tema 3

Risorse e agenda metropolitana investimenti utili a rifondare progetti di cittadinanza

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

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

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

Tesi 3 Uno spazio ben organizzato

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

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

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

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

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

paesaggistici, naturali e progettati, si integra con l'ambiente costruito, fornendo servizi eco-sistemici a supporto della sostenibilità e della resilienza urbana (qualità, cambiamento climatico, rischio idrogeologico, capacità di raffrescamento e risparmio energetico, regolazione delle acque meteoriche, ecc). L'integrazione tra sistemi reticolari a diverse scale intreccia stanze paesaggistiche. Il paesaggio e l'ambiente sono reinterpretabili tramite relazioni ecologiche tra differenti paesaggi, modi di vita, clima e assetto fisico e ambientale del territorio, incentivando la rigenerazione urbana.

La rigenerazione urbana ha un valore strategico, permette di intervenire sulle nostre città secondo principi di integrazione fra politiche e azioni molteplici, che comprendono riqualificazione fisica degli spazi, risanamento dei cicli urbani, bonifiche e ripristini ambientali, armonizzazione tra le componenti naturali, urbane e rurali, adattamento climatico, inclusione sociale, accesso alla casa, innovazione d'impresa, attivazione culturale. E', in sostanza, un insieme complesso di interventi utile per l'erogazione ottimale dei servizi e la qualità delle condizioni di vita, finalizzato alla produzione e alla distribuzione di ricchezza pubblica e privata, caratterizzato da un approccio ecosistemico, con il quale la città è trattabile come un organismo dinamico.

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

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

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

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

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

Tema 5 pianificazione, strategia, progetto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A tali fini sono indispensabili:

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

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

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

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

efficacia agli strumenti ordinari di governo del territorio;

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

Tesi 5

Progetti di rete e visioni strategiche

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

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

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



CARTA DI REGGIO CALABRIA

18 luglio 2015

Nuove geografie per nuove città, identità, democrazia, piano, risorse

Richiediamo che le Città Metropolitane:

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

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

Auspici

Auspichiamo che:

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

Le città metropolitane come rete nazionale Simone Ombuen

Il comitato di redazione centrale del Rapporto dal Territorio è composto da Donato Di Ludovico, Carmela Giannino, Simone Ombuen, Pierluigi Properzi (coordinatore). Hanno collaborato alla redazione degli elaborati qui presentati Federica Benelli e Nicola Vazzoler, Dottori di ricerca del corso dottorale in Politiche territoriali e progetto locale, Università Roma Tre.

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

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

Cartogrammi statistici delle variazioni degli andamenti demografici nei due decenni intercensuari

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

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

L'elaborazione mostra la variazione dei flussi sistematici di mobilità per motivi di studio o di lavoro verso i sistemi locali del lavoro centrali delle città metropolitane provenienti dagli altri sistemi del lavoro italiani, prodottisi fra i censimenti ISTAT

2001 e 2011. È stata svolta sul portale WEBGIS dedicato di ISTAT al link <http://gisportal.istat.it/bt.flussi/> e riporta una rappresentazione in 8 classi, divisa per quantili.

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

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

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

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

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

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

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

Le città del sud, pur aumentando il volume degli spostamenti attratti, riescono assai meno a connettersi alla rete nazionale delle città metropolitane, dimostrando l'esistenza di un consistente fenomeno nazionale di gerarchizzazione intermetropolitana.

Fra di esse emergono Bari, con un certo ampliamento della sua area d'influenza nelle regioni contermini, e Catania, che dimostra capacità attrattive crescenti verso la Sicilia occidentale. Quadri sostanzialmente statici per Palermo, Messina e Cagliari.

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

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

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

Riferimenti

- Lanzani A., Pasqui G. (2011), "L'Italia al futuro", Franco Angeli, Milano
- La Nave M. (2014), a cura di, "Taccuino metropolitano", Cittalia http://www.cittalia.it/images/taccuino_metropolitano_Cittalia.pdf
- Ombuen S. (2011) "Per una rinnovata visione del territorio e della pianificazione", in Properzi P. (a cura di), "Rapporto dal Territorio 2010", INU Edizioni Roma, pp. 173-186
- Ombuen S. (2013), "Rendita urbana, consumo di suolo, globalizzazione finanziaria", in Urbanistica Informazioni n. 247, Inu Edizioni, Roma
- Ombuen S. (2013), "Bolle di mattone, bolle di valore", (IBIDEM) n. 1, 2013 <http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/books-reviews-1/book-review-ibidem-de-gasperi-ombuen>
- Segreteria della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - Quadro sinottico dello stato di avanzamento del processo di riordino degli enti territoriali ai sensi della L. 56/2014, in corso nelle regioni a statuto ordinario – dati al 2.07.2015 <http://www.regioni.it/home/province-monitoraggio-legge-562014-1125/>
- Testa P. (2013), a cura di, "Le città metropolitane", Rapporto Cittalia, Roma <http://www.cittalia.it/images/file/r-cittalia.pdf>

Simone Ombuen
Università Roma Tre

ROMA

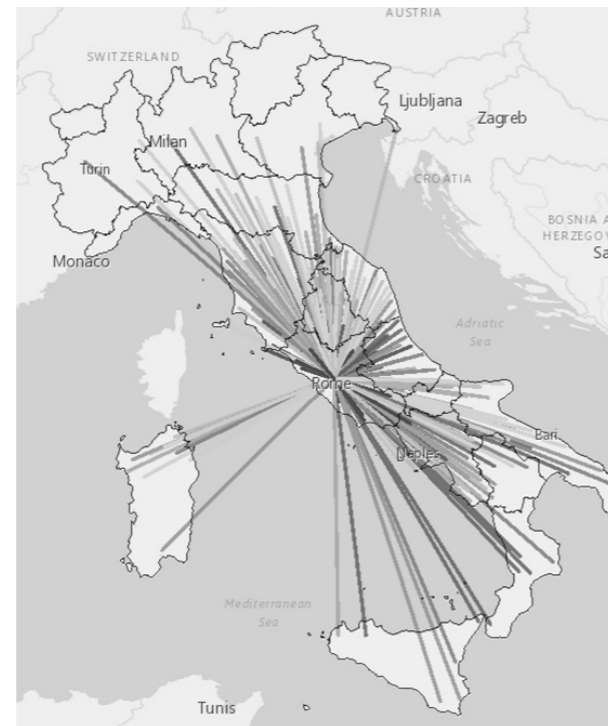


La Città metropolitana di Roma Capitale

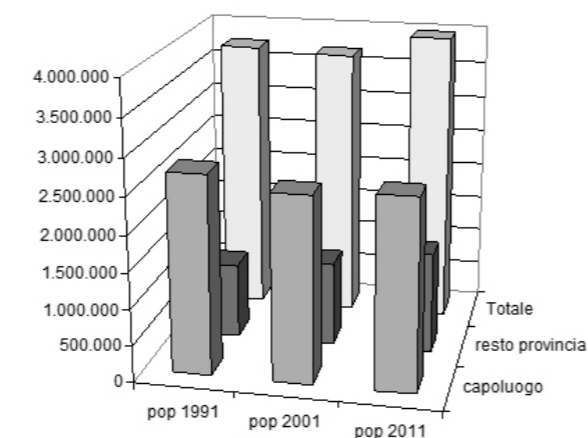
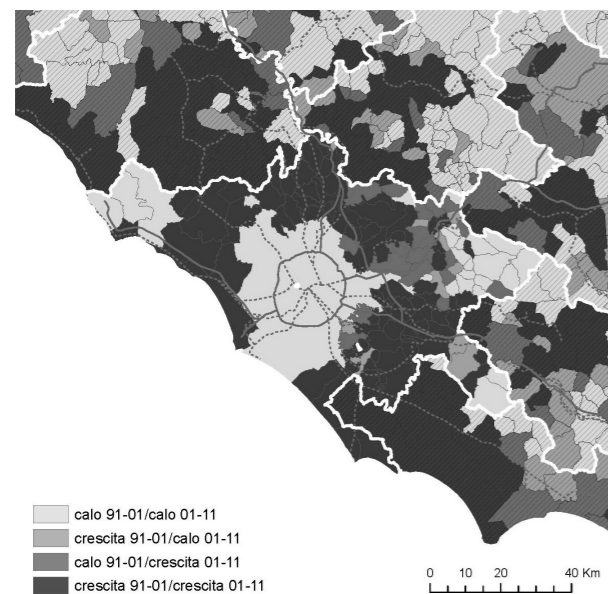
CARMEN MARIANO



2001



2011



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

La Città metropolitana di Roma Capitale, istituita il 1 gennaio 2015 ai sensi dell'art. 1, commi 101, 102, 103, Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle fusioni di comuni e dell'art 2, comma 2 dello Statuto della Città metropolitana di Roma Capitale, raggruppa i 121 comuni della ex Provincia di Roma e si estende su un territorio di 5363,28 km², con una popolazione residente pari a 4.331.856 abitanti². Il Comune di Roma Capitale si estende su una superficie di 1.290 kmq, pari a circa un quarto dell'intera superficie territoriale della Città metropolitana, con una popolazione residente di 2.863.322 abitanti, pari al 66,3% della popolazione complessiva dell'intera Città metropolitana.

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

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

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

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

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

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

2 Dato ISTAT al 30-06-2014

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Bellomia S. (2013), Roma Capitale tra Provincia e Città metropolitana, in *Urbanistica Informazioni* n.245-246.

⁷ Oltre a quelle già attribuite al comune di Roma, venivano attribuite a Roma capitale le seguenti funzioni amministrative:

- a) concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali;
- b) sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;
- c) sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- d) edilizia pubblica e privata;
- e) organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità;
- f) protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio;
- g) ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

⁸ Nell'ottobre 2008 venne istituita, su proposta del Sindaco, la Commissione per il futuro di Roma Capitale (Commissione Marzano) per individuare le linee progettuali di respiro strategico pensate per disegnare una città più competitiva e solidale, efficiente e sostenibile. Quanto alla ipotesi di costruzione dell'area metropolitana emergeva chiaramente che ogni iniziativa immaginata riguardava principalmente il territorio del comune di Roma. Il documento ipotizzava un'area metropolitana "più estesa dell'attuale territorio comunale comprendendo gran parte dei comuni contermini", assumendo quale parametro insediativo "la popolazione che realmente gravita quotidianamente sulla città".

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

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

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

L'assenza di un dibattito culturale e disciplinare

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

¹⁰ "Documento preliminare alla fase di consultazione e partecipazione", Progetto strategico della Provincia di Roma "Capitale metropolitana" - Vision e assi strategici.

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

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

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

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

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

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

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

¹² Approvato dalla Conferenza metropolitana il 22 dicembre 2014.

¹³ da parte della Conferenza metropolitana.

¹⁴ da parte dell'Assemblea capitolina.

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

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

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

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

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

¹⁶ Deliberazione del CP n. 1 del 18.1.2010.

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

¹⁸ PTPG, Tavola TP2 Disegno programmatico di struttura.

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

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

CARMEN MARIANO

Sezione Inu Lazio, membro del Consiglio Direttivo

ROMA...UNA CITTÀ PER IMMAGINI



Centralità metropolitana di Bufalotta, nel 2008

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



Vista verso Nord dal Monte dei Cocci

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



Vista verso Sud dal Monte dei Cocci

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