

FRANCOANGELI/Urbanistica

Città Metropolitane

**Linee progettuali
per nuove relazioni territoriali**

a cura di
Concetta Fallanca



La pubblicazione è dedicata alle Città Metropolitane di Torino, Milano, Bologna, Bari, Reggio Calabria e Messina ed è uno degli esiti della riflessione maturata nei cicli di Conferenze 'Metropolis_2030' sul tema che in tre annualità hanno portato esperti e studiosi nell'ambito della comunità accademica ad un confronto nazionale e internazionale.

La prima (2015) ha visto la partecipazione di Annae Bekkari, Angel Martinez Baldò, Rinio Bruttomesso, Maurizio Carta e Carlo Gasparrini, che hanno presentato riflessioni sulle metropoli d'acqua volte in particolare alle città di Tangeri, Valencia, Palermo e Napoli. Nella seconda edizione (2016) si è discusso sul futuro metropolitano di Torino, Bologna, Milano e Roma con Grazia Brunetta, Patrizia Gabellini, Corinna Morandi e Laura Ricci. Nel terzo ciclo (2016-17) Angela Barbanente, Roberto Bobbio, Giuseppe De Luca, Concetta Fallanca, Francesca Moraci, Paolo La Greca, Francesco Sbetti e Corrado Zoppi hanno presentato le città di Bari, Genova, Firenze, Reggio Calabria, Messina, Catania, Venezia e Cagliari.

I cicli di conferenze sono stati organizzati dal Laboratorio LaStre con il sostegno del Dipartimento PAU dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria e dell'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori delle Città Metropolitana di Reggio Calabria.

Città Metropolitane

**Linee progettuali
per nuove relazioni territoriali**

a cura di
Concetta Fallanca

FRANCOANGELI

Progetto grafico e impaginazione: Chiara Corazziere

*In copertina: Giuseppe Arcidiacono, Le torri del Capricorno, 1997 (part.),
tecnica mista su collage, cm. 83 x 182*

Copyright © 2021 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

La Città Metropolitana, regia dei valori patrimoniali del territorio vasto di riferimento , di <i>Concetta Fallanca</i>	pag.	9
1. Le questioni centrali dal punto di vista della pianificazione territoriale	»	14
2. Le questioni aperte e le ragionevoli prospettive	»	17
3. Riferimenti bibliografici	»	20
1. Torino. Una politica per la Città Metropolitana , di <i>Grazia Brunetta</i>	»	23
1. Il rilancio della dimensione metropolitana nel governo del territorio	»	23
2. Il territorio della Città Metropolitana: tre dimensioni di analisi	»	24
3. Il governo della Città Metropolitana: origine ed evoluzione	»	29
4. Gli strumenti della Città Metropolitana: Statuto e Piano Strategico	»	36
4.1 Lo Statuto Metropolitan	»	36
4.2 Il Piano Strategico Metropolitan	»	39
5. Le sfide della Città Metropolitana: l'attuazione della <i>governance</i>	»	41
6. Riferimenti bibliografici	»	43
Intervista a Grazia Brunetta, a cura di <i>Natalina Carrà</i>	»	45

2. Milano. La complessità dell'Area Metropolitana , di <i>Corinna Morandi</i>	pag.	57
1. Relazioni o confini?	»	57
2. Sistemi a rete: tendenziale integrazione in un'area metropolitana a più velocità	»	66
3. Le grandi trasformazioni: una selezione di temi e di luoghi	»	73
4. Centralità metropolitane	»	81
5. Riferimenti bibliografici	»	86
Intervista a Corinna Morandi, a cura di <i>Concetta Fallanca</i>	»	89
3. Bologna Città Metropolitana , di <i>Patrizia Gabellini</i>	»	103
1. Il profilo della Città Metropolitana bolognese	»	104
2. Radici della Città Metropolitana	»	113
3. Il Piano Territoriale Metropolitanano: un piano tra i piani	»	133
4. Riferimenti bibliografici	»	139
Intervista a Patrizia Gabellini, a cura di <i>Concetta Fallanca</i>	»	141
4. Bari Città Metropolitana , di <i>Angela Barbanente</i>	»	157
1. Una istituzione di governo da costruire	»	157
2. Polarità vs. primazia	»	161
3. Il quadro mutevole e frammentato delle esperienze pregresse	»	167
4. Dalla consapevolezza delle criticità alla valorizzazione delle potenzialità	»	174
5. Dalle strategie ai progetti e alle pratiche urbanistiche ordinarie	»	181
6. Riferimenti bibliografici	»	192
Intervista ad Angela Barbanente, a cura di <i>Antonio Taccone</i>	»	195
5. Reggio Calabria, strategie per la Città Metropolitana nello scenario dell'Area integrata dello Stretto , di <i>Concetta Fallanca</i>	»	209
1. Le origini antiche del respiro metropolitano	»	209
2. Contesto territoriale ed emergenze socio-economiche	»	220
3. Reggio Calabria Città Metropolitana, <i>unica</i> nell'includere interamente un parco nazionale	»	224
4. La Città Metropolitana di Reggio Calabria e lo Stretto nel contesto nazionale e internazionale	»	228
5. Il contributo di Reggio per l'Area integrata dello Stretto	»	234

6. Prevenzione e difesa del territorio a scala metropolitana	pag.	242
7. L'idea condivisa di futuro tra pianificazione e Statuto	»	247
8. Riferimenti bibliografici	»	251
Intervista a Concetta Fallanca, a cura di <i>Natalina Carrà</i>	»	253
6. Messina, strategie per la città e scenari metropolitani per l'Area dello Stretto , di <i>Francesca Moraci</i>	»	265
1. Quali forze trainanti per il Mezzogiorno e per l'Area dello Stretto: il ruolo delle infrastrutture, delle reti e dei porti	»	265
2. Messina nel contesto metropolitano dello Stretto e nelle strategie nazionali: le condizioni per il successo	»	268
3. Politiche nazionali ed effetti locali	»	271
4. Alcuni dati utili alla riflessione. Il contributo di Messina all'Area integrata dello Stretto	»	275
5. Dualismi territoriali e sfide meridionali	»	279
6. Quale futuro per le città metropolitane del Sud	»	280
7. Lo Stretto come luogo, la Città come qualità del vivere, le reti come strategia	»	282
8. Riferimenti bibliografici	»	285
Intervista a Francesca Moraci, a cura di <i>Antonio Taccone</i>	»	287

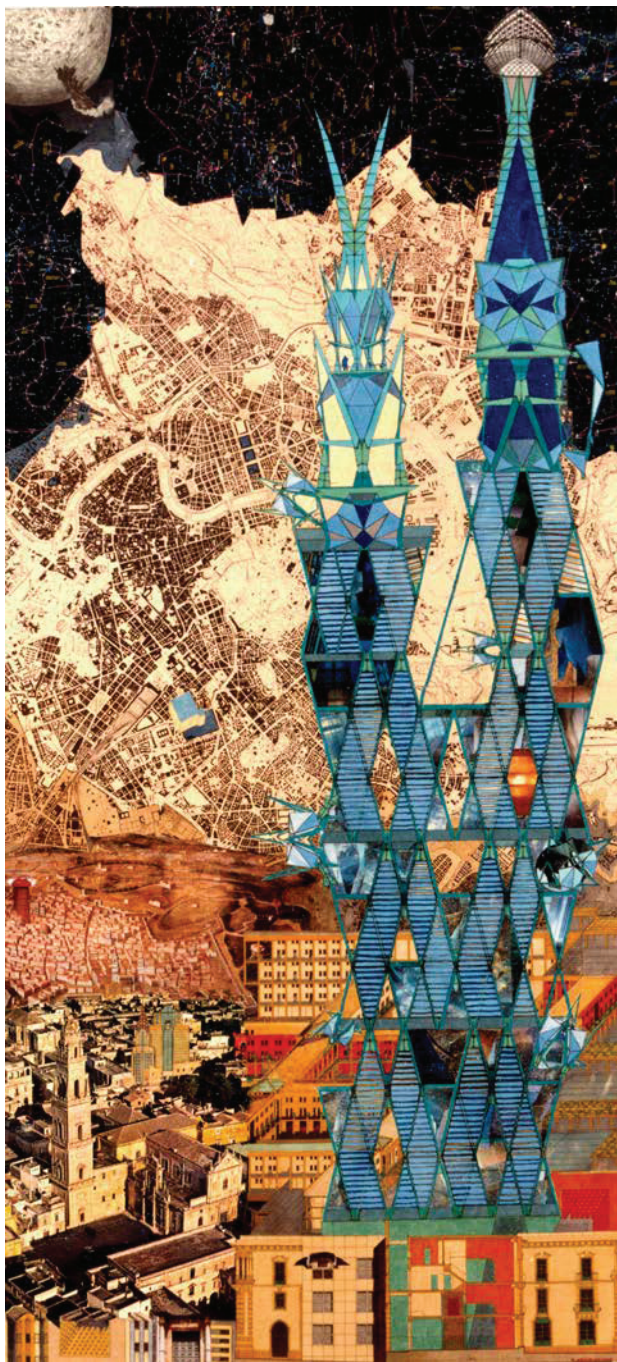
La Città Metropolitana, regia dei valori patrimoniali del territorio vasto di riferimento

di Concetta Fallanca

Sono passati anni dalla riforma Delrio e di Città Metropolitana se ne parla sempre di meno¹. Le realtà territoriali che costituivano, già nel momento della riforma, Città metropolitane a tutti gli effetti, continuano a consolidare i propri precorsi e quelle che erano solo in fieri auspicabili Città metropolitane, hanno fatto pochi passi avanti e sempre con minore convinzione. Le Città metropolitane rispecchiano gli avanzamenti delle Regioni a cui appartengono, classificate secondo la Formula di Berlino, utilizzata per proporzionare l'entità dei fondi PON, in Regioni meno sviluppate, Regioni in Transizione e Regioni più sviluppate. La più recente riclassificazione vede tra le regioni meno sviluppate tutto il territorio a sud del 42° esimo parallelo: Sardegna, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia; quelle in transizione sono Marche, Abruzzo e Umbria; quelle più sviluppate sono tutte le altre del centro-nord. Poiché gli indici riguardano il raffronto con la media europea di molteplici valori che possono variare nel tempo, la classifica è soggetta ovviamente a rimodulazioni.

La portata concettuale della riforma delle funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane è tale da far accettare di buon grado anche le eventuali cautele conseguenti alla verifica sull'impatto della mancata entrata in vigore della prevista riforma costituzionale, che sembrerebbe dover richiedere modifiche legislative tese a risolvere l'attuale carattere transitorio della legge. Si può provare a cogliere con fiducia l'invito a resistere, a voler vivere

¹ Tra le 14 Città metropolitane riconosciute dalla Carta Costituzionale è stato dato a Reggio Calabria l'incarico di presentare al governo la riforma della legge Delrio. Il 13 marzo 2019 si è svolta, presso la sede del Ministero dell'interno, la riunione del Tavolo tecnico-politico, istituito ai sensi dell'articolo 1, comma 2-ter del decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, in cui si sono proseguiti i lavori istruttori sulle linee guida da adottare aventi ad oggetto le ipotesi di riforma delle Province e delle Città metropolitane. <http://www.conferenzastatocitta.it/it/la-conferenza-stato-citta-ed-autonomie-locali/tavoli-tematici/tavolo-tecnico-politico-2018-2019/>.



Giuseppe Arcidiacono, le torri del Capricorno, 1997. Tecnica mista su collage, cm 83 x 182.

con impegno questa transizione che potrebbe affievolire le istanze verso il senso autentico della riforma e far ripiegare verso ciò che già è stato, già vissuto (Pizzetti, 2015)².

Le Città metropolitane hanno due anime con finalità a differenti livelli. Ruolo fondamentale è la cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Sono Enti territoriali di area vasta con precise finalità di sviluppo strategico del territorio metropolitano, di promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della Città Metropolitana. Sono quindi chiamate a svolgere un livello locale, ma al contempo anche un livello nazionale e sovranazionale, per lavorare allo sviluppo del proprio territorio nella consapevolezza di poter concorrere così allo sviluppo dell'intero Paese. Uno sviluppo da progettare con il coinvolgimento dei comuni in un metodo collaborativo per rendere le comunità consapevoli e corresponsabili delle scelte, delle azioni e degli esiti. Il ruolo sovranazionale rispetto alla rete europea di certo non esime la Città Metropolitana dal confronto al livello regionale (Brocca, 2017); il progetto di sviluppo deve essere concepito in piena sintonia con la Regione, mettendo a valore la complementarietà, anche di tipo finanziario, delle opportunità rispetto alle altre città e del complessivo territorio regionale (Sbetti, 2015).

In questi mesi, con l'occasione della messa a punto del Recovery Plan, nell'ambito del piano di ripresa europeo concordato per rimediare ai danni economici e sociali causati dalla pandemia di Coronavirus, una questione centrale per i Paesi Membri ha riguardato la finalità di riequilibrio economico-sociale per superare le disuguaglianze tra i territori e la necessità di intervenire per offrire pari opportunità di sviluppo. Disuguaglianze che in Italia si riscontrano tra aree del territorio nazionale e disuguaglianze esistenti anche nelle diverse aree geografiche all'interno dei territori regionali. Si tratta di quelle disuguaglianze territoriali che possono riguardare le persone in relazione ai luoghi in cui vivono, Regioni più o meno sviluppate o aree rurali, marginali rispetto alle aree urbane o quartieri più o meno centrali e serviti della città. Possono essere disuguaglianze composite: economiche e sociali, di accesso ai servizi fondamentali quali la formazione e la sanità e soprattutto

²Invito di Franco Pizzetti, giurista che ha partecipato alla riforma Delrio, che considera le leggi come messaggi dentro bottiglie lasciate alle correnti, da leggere, comprendere e valorizzare: «è compito di chi le raccoglie saperle interpretare e rilanciare nel loro miglior messaggio». Ricorda che la Città Metropolitana non ha come fine primario il soddisfacimento delle esigenze e necessità locali ma deve dedicare le sue energie all'attuazione di un progetto di sviluppo strategico, «compatibile con le potenzialità del territorio nel quale opera, ma che deve traggere anche la stessa comunità che su questo territorio vive».

«disuguaglianze di riconoscimento, ossia della misura in cui la dignità, le abilità, le capacità di contribuire alla comunità, i valori e le aspirazioni di una persona sono riconosciuti da parte della collettività, della cultura e dell'élite» (Barca, Luongo, 2020, p. 32).

Attraverso le Città metropolitane si governa meno di un sesto del territorio nazionale ma si possono determinare i livelli di qualità della vita di oltre un terzo della popolazione nazionale.

I pesi demografici della questione sono rilevanti se si pensa che oggi il 36% della popolazione complessiva residente in Italia vive nelle Città metropolitane. In Emilia Romagna il 22% della popolazione regionale vive nella Città Metropolitana di Bologna, in Calabria il 28% della popolazione vive nella Città Metropolitana di Reggio Calabria, in Puglia il 31%, in Lombardia il 32%. In altre realtà ben metà della popolazione regionale vive nelle Città metropolitane, il Piemonte con il 52% della popolazione che vive a Torino, in Campania il 53% vive a Napoli, in Liguria il 55% vive nella Città Metropolitana di Genova, in Sicilia il 60% della popolazione vive nelle Città metropolitane di Palermo, Catania e Messina. La popolazione del Lazio per il 74% vive a Roma Capitale.

Le condizioni delle Città metropolitane che si attestano nei territori delle già province, tranne Cagliari che ha fatto vere scelte di perimetrazione³, contemperano caratteristiche socio economiche più varie che vanno dell'economia marina a partire dai porti e dallo sviluppo dell'economia della balneazione a caratteristiche proprie dell'economia rurale e montana che si esprime con alterne fortune nei piccoli centri e nelle frazioni delle valli, colline, crinali e altipiani. Questo significa che uno degli obiettivi di pianificazione e programmazione delle Città metropolitane non può che essere essere il riequilibrio demografico e delle opportunità socio-economiche del territorio, per contenere e tentare di invertire i fenomeni di spopolamento che interessano le aree rurali, soprattutto nelle aree montane, appenniniche innanzitutto, ma anche quelle alpine. L'abbandono degli insediamenti e di interi territori comporta l'acuirsi di problemi storicizzati, in termini di mancato presidio dal punto di vista della sicurezza sociale e dell'integrità fisica del territorio, delle infrastrutture di interi sistemi fisiografici montani, vallivi e costieri. Territori interni che per mancanza di vita e manutenzione divengono "terra di nessuno", sfuggono alle regole sociali del convivere e subiscono le incertezze di una legalità preconstituita per i centri urbani, per gli insediamenti

³La provincia di Cagliari è stata sostituita dalla Città Metropolitana di Cagliari e dalla provincia di nuova istituzione del Sud Sardegna che comprende i comuni della provincia di Cagliari, con l'esclusione dei 17 che oggi compongono la Città Metropolitana, i territori del Medio Campidano e di Carbonia-Iglesias.

popolati e non certo per aree abbandonate, spesso incolte e depauperate. Ai rischi di illegalità, erosione e dissesto idrogeologico si aggiunge la certezza di una perdita valoriale grave, se non irreversibile di difficile recupero, che richiederà un lavoro collettivo di anni e forse decenni. Ci sono territori dell'entroterra nei quali sono già visibili gli effetti dal punto di vista paesaggistico, per la scarsa cura, il prevalere degli incolti e del senso di abbandono, la mancanza di vitalità tipica dei luoghi che perdono attrattività, la rottura tra paesaggi e produzione dei prodotti, enogastronomici e di artigianato che ne esprimono la tipicità. In questa necessaria attività di recupero valoriale del patrimonio umano, antropologico, sociale e identitario del territorio interno agli strumenti della Città metropolitana si possono considerare integrabili le *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*⁴, titolo della legge n. 158/2017. La legge "salva borghi" completa e integra il progetto di territorio concepito per le Città metropolitane verso un modello di sviluppo autentico che attribuisce il ruolo di regia alle aree urbane più strutturate del Paese, nell'attualità o in fieri, al fine di promuovere le complementarietà e le specificità, per distribuire equamente le opportunità nel territorio geografico interno e favorire le scelte delle comunità verso la qualità del buon vivere e della creazione di paesaggi a questo fine coerenti. Questo tipo di modello di sviluppo integrato tra territori di "rango superiore" per la dotazione di servizi e infrastrutture e territori con carattere rurale è perseguibile per l'intero territorio nazionale, facendo leva sul potere di una organizzazione policentrica anche per le Regioni che al loro interno non presentano una Città Metropolitana e per tutte le Province che continuano a pianificare il proprio territorio. Si tratta della maggior parte del territorio italiano, se si pensa che nel complesso le Città metropolitane occupano solo il 15,6% della superficie e interessano solo il 16% dei comuni. Questo significa che l'84% dei comuni hanno prospettive al di fuori dalle strategie rivolte alle 14 Città metropolitane.

Il modello di relazioni territoriali che possono nascere dal sistema che attribuisce alla Città Metropolitana un ruolo di regia dei valori patrimoniali del territorio vasto di riferimento, si pone come sperimentale e utile anche per i territori con un policentrismo maggiormente diffuso caratterizzati da centri urbani di livelli non troppo dissimili tra loro, ma soprattutto offre un

⁴La legge 158/2017, in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale a favore delle zone con svantaggi strutturali e permanenti, promuove e favorisce il sostenibile sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni; promuove l'equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, ne tutela e valorizza il patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico.

nuovo modo di concepire i rapporti tra interurbani, il ruolo delle infrastrutture, il posizionamento delle parti del territorio con le limitrofe e nel rapporto nazionale ed internazionale.

La portata della riforma degli enti di area vasta è principalmente di tipo culturale, favorisce una nuova attenzione verso le aree interne e offre contenuti più interessanti alle reti delle Città metropolitane e alla rete dei centri sul territorio che si esprimono per uno sviluppo autentico locale, valorizzando l'entroterra collinare e montano, rivitalizzando e rendendo più sicuri e accessibili i centri minori che costellano i territori, operando quindi sui principi della sussidiarietà, cooperazione, coesione e strutturando, al contempo, la propria offerta verso un livello più alto, per quello che possono esprimere nello scacchiere nazionale e internazionale.

Questo nuovo modo di intendere il ruolo dei sistemi territoriali porta all'integrazione ricercata da tempo e avvertita sinora come inevitabilmente duale, tra lo sviluppo locale su risorse endogene e le capacità di rapportarsi con le reti di respiro nazionale e internazionale.

1. Le questioni centrali dal punto di vista della pianificazione territoriale

Uno sguardo d'indirizzo al modo di concepire le realtà metropolitane in Europa e di confronto nazionale di tipo seminariale tra studiosi è stato l'ampio respiro dell'iniziativa che in un triennio ha interessato le 14 Città metropolitane⁵.

La comparazione ha riguardato il modo di intendere funzioni, obiettivi e ruolo dell'ente metropolitano. Per la legge nazionale istitutiva delle Città metropolitane, queste sono considerate Enti territoriali di area vasta, con la finalità di curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, promuovere e gestire in modo integrato i servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della Città metropolitana, curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee. Il carattere delle Città metropolitane risiede essenzialmente nella triade dei documenti di valore fondativo, programmatico e progettuale dello Statuto, del Piano Strategico e del Piano strutturale metropolitano. Dal complesso di questi atti e processi si creano le condizioni per gli interventi attuativi che popolano i Pon Metro delle città.

⁵Sono stati dedicati tre cicli di Conferenze al tema della Città Metropolitana che nelle diverse annualità, dal 2015 al 2017, hanno portato ad un confronto nazionale e internazionale tra studiosi e comunità accademica.

La cosiddetta terza stagione statutaria, dopo quella delle Regioni degli anni '70 e quella dei Comuni degli anni '80, riguarda le Città metropolitane con ampi margini di autonomia, nella struttura, nei contenuti e negli aspetti anche sostanziali. La struttura è assai dissimile, con statuti snelli come quello della Città Metropolitana di Firenze con soli 25 articoli e statuti assai corposi come quello di Milano di 70 articoli (Vandelli, 2014). Tutte le Città metropolitane scelgono l'elezione indiretta del sindaco metropolitano tranne Roma Capitale, Milano e Napoli con sindaco e Consiglio eletti direttamente. Gli approcci al territorio sono a volte innovativi e con dichiarazioni di principio peculiari, un'attenzione diffusa è dedicata alle zone omogenee considerate come ambito ottimale di partizione finalizzata agli scenari progettuali.

Una qualche cautela si riserva nei testi degli statuti ai contenuti della pianificazione strategica e della pianificazione territoriale metropolitana, forse anche per i margini indefiniti lasciati dalla legge 56/2014. Non sono pochi gli statuti che si ripropongono sviluppi e futuri adeguamenti in base agli eventi e alle espressioni delle comunità interessate.

Le difficoltà interpretative legate al Piano Strategico della Città Metropolitana sono state via via superate ed è stato attribuito un interessante significato di revisione del processo all'obbligo di aggiornamento annuale, inizialmente considerato atipico per questo tipo di pianificazione, e sono stati impostati scenari temporalmente più ampi rispetto al periodo triennale che di solito si assegna a piani operativi e non certo ad atti di indirizzo. Quindi un piano dal respiro triennale da aggiornare annualmente, si interfaccia necessariamente con gli strumenti di programmazione disponibili e, ordito sui principi sanciti dallo Statuto, ha il compito di perseguire gli obiettivi che di fatto permetteranno alla Città Metropolitana di consolidarsi nel ruolo di nuovo soggetto politico e amministrativo. Annualmente si dovrà confrontare con la verifica del raggiungimento degli obiettivi e al compimento del triennio, o quinquennio, per i tempi effettivi della programmazione dei fondi strutturali, si dovrebbero valutare gli esiti e gli eventuali scarti tra obiettivi perseguiti e raggiunti, da porre alla base del successivo Piano Strategico triennale e dei successivi progetti e azioni da svolgere.

Al Piano Territoriale Metropolitanò è delegata la pianificazione territoriale generale, le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana.

La pianificazione territoriale assume anche un ruolo regolativo, fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano. Per la mobilità e viabilità, ha il ruolo di assicurare la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano.

Il Piano è lo strumento che può ereditare parte delle acquisizioni già maturate con i Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale, che vanno considerati “precedenti” importanti, per la visione di area vasta, che include già un percorso di ottica metropolitana e per le logiche di assetto del territorio aggregato, strutturato nella possibilità di incentivare le Unioni di Comuni.

Il nuovo ente ha la responsabilità diretta, con il trasferimento delle risorse da parte dello Stato senza intermediari, del funzionamento del trasporto pubblico in termini di efficienza della mobilità e viabilità, in coerenza con la pianificazione territoriale generale e con il Piano Strategico Metropolitano. Un compito fondamentale è la strutturazione dei sistemi coordinati dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano, con la possibilità di delineare un percorso per mettere in comune una molteplicità di funzioni, aggregandole in capo alla Città Metropolitana o alle Unioni di comuni. Lo Statuto disciplina i rapporti tra i Comuni e la Città Metropolitana per l’organizzazione e l’esercizio delle funzioni metropolitane e comunali, prevedendo anche forme di organizzazione in comune, differenziate per aree territoriali. Il salto concettuale tra il processo di pianificazione tradizionale che appartiene alle Province e quello a cui è chiamata la Città Metropolitana è netto, si supera l’obiettivo della competizione tra territori e aree urbane a favore della complementarità, sussidiarietà del funzionamento a rete e a logiche associative per comuni servizi.

Le nuove Città metropolitane devono dedicarsi al governo dei servizi tradizionali svolti finora dalla Provincia, ma anche alle attività ad alto contenuto strategico, dalla costruzione di rapporti integrati tra mondo universitario, delle imprese e del territorio, all’attrazione e messa in valore degli investimenti internazionali, con politiche di rete e logiche sistemiche.

Sul territorio può considerarsi preziosa l’opportunità di collaborazione tra gli uffici della Città Metropolitana e quelli dei singoli comuni, soprattutto per facilitare i più piccoli su funzioni fondamentali, come la stesura degli strumenti di pianificazione. È ampiamente diffusa la costituzione di uffici sul modello degli Urban Center delle Città metropolitane a servizio delle zone omogenee e delle Unioni di comuni sulla scia di quanto già è avvenuto nella pianificazione provinciale e regionale e per perseguire i noti principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

La pianificazione strategica e territoriale metropolitana ha come comune finalità la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti il ruolo di Città Metropolitana e la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Nel quadro della programmazione dei PON Metro i comuni capoluogo eserciteranno un'azione di coordinamento che richiederà una stretta collaborazione con gli altri livelli di governo per la costruzione del nuovo assetto istituzionale che sarà delineato dallo Statuto della Città Metropolitana.

A sostegno per la creazione e il rafforzamento della rete dei sistemi territoriali metropolitani il Programma Operativo Nazionale Città metropolitane 2014-2020 (PON Metro) rappresenta il contributo, in termini di risorse pubbliche, nazionali ed europee, destinato per la trasformazione digitale verso il conseguimento delle *smart cities*.

Alle 14 Città metropolitane si offre il Programma con una dotazione finanziaria che per le città del Mezzogiorno prevede risorse più cospicue e che si indirizza prevalentemente nei due obiettivi prioritari della *Smart City per il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani* (Asse prioritario I – Agenda Digitale metropolitana e Asse prioritario II – Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana) e dell' *Innovazione sociale per l'inclusione dei segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati* (Asse prioritario III – Servizi per inclusione sociale; Asse prioritario IV – Infrastrutture per inclusione sociale).

Le prime tendenze sembrano rivolgersi ad un concetto di innovazione squisitamente tecnologico che non garantisce delle autentiche ricadute a vantaggio sociale delle comunità. Questo in particolare per le Città metropolitane che devono costruire efficaci laboratori di progettazione e governo degli interventi pubblici per la manutenzione e gestione delle aree urbane e delle infrastrutture e in generale dell'insieme della macchina manutentiva che appare sempre più complessa da organizzare e far funzionare al crescere della città.

L'impegno focalizzato da tutte le Città metropolitane verso la realizzazione di una rete ecologica metropolitana e la creazione di una efficiente rete per la connettività in grado di offrire accesso all'informazione e pari opportunità di servizi trova adesso ampio spazio di attenzione e di finanziamenti dedicati negli obiettivi prioritari europei della transizione ecologica e digitale.

2. Le questioni aperte e le ragionevoli prospettive

L'occasione delle Città metropolitane può rappresentare il motore di efficaci strumenti di programmazione e pianificazione strategica, come è avvenuto nelle migliori esperienze europee dell'ultimo decennio: Barcellona, Valencia, Lione, Parigi, Monaco, Amsterdam, Stoccolma. Città che hanno saputo individuare risorse, tempi, soggetti e modalità attuative, valorizzando la progettualità locale e delineando una visione condivisa delle vocazioni e

delle prospettive di sviluppo dei territori. Le esperienze insegnano che servizi di mobilità avanzati sono l'esito di procedure di *governance* multilivello, che coinvolgono ampiamente i territori dell'area vasta, garantendo loro l'efficienza dei servizi di prossimità e un accesso diretto ai servizi di livello metropolitano a partire da collegamenti innovativi, confortevoli, rapidi e frequenti.

Le esperienze di dialogo tra città e Regioni nell'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europeo, a volte, non hanno lasciato un vero sviluppo sul territorio, per carenza di vere idee e a causa di una certa improvvisazione nella programmazione che ha indirizzato tutte le energie verso il tentativo di "spendere" i fondi comunitari per renderli, sottraendole al senso critico di ciò che sarebbe stato buono e giusto per quel territorio in una logica duratura. Il territorio riceve pochi benefici in termini di autentico e duraturo sviluppo dall'attuale sistema dei finanziamenti che, qualche volta, finisce con il privilegiare singole opere anche in mancanza di una visione d'insieme del progetto di area vasta.

Adesso si aprono nuove opportunità su più fronti di finanziamento, alcune delle quali, come il PON Metro, sono dedicate esclusivamente a questi nuovi Enti ed altre, quelle di rilancio dell'economia del Recovery Plan, possono offrire opportunità straordinarie. Diviene adesso fondamentale per ognuna delle 14 realtà metropolitane, soprattutto per quelle "in transizione", saper delineare un'idea di città e di area metropolitana per l'elaborazione del Piano Strategico Metropolitano e il suo fitto collegamento con i Fondi per lo Sviluppo e la Coesione.

Molto ci si aspetta dall'interfaccia tra il Piano Strategico Metropolitano e i Fondi Strutturali; sarebbe opportuno che lo Statuto presentasse con determinazione il patto progettuale insito nella triade composta dai due piani e dalla programmazione. In un certo senso si può dire che Statuto e Piano Territoriale Generale Metropolitano fissano i principi e le prospettive di sviluppo che saranno via via conseguiti attraverso il Piano Strategico Metropolitano e i Fondi Strutturali che consentono il reperimento delle risorse per l'attuazione degli interventi.

Nel processo di riordino delle funzioni assegnate e da assegnare alla Città Metropolitana – funzioni proprie, funzioni provinciali, funzioni delegate da Stato e Regione, rapporti con i Comuni e le Unioni di comuni – sarebbe auspicabile la scelta verso la semplificazione per costruire una concreta capacità di governare questioni di "prossimità" in risposta alla nuova domanda di qualità dello spazio urbano che viene da una società multi-etnica che esprime esigenze sempre più complesse in termini di *mixité* sociale e culturale, anche al fine di ridurre le disuguaglianze spaziali e riorganizzare l'uso sociale della città nelle sue parti (Indovina, 2017).

I temi su cui puntare sono l'ambiente, i parchi, lo sviluppo economico, i servizi comuni, la mobilità pubblica, la riduzione del consumo di suolo e il contenimento della dispersione insediativa anche ai fini della difesa del territorio per mitigare il dissesto idrogeologico. La Città Metropolitana assume tutte le funzioni in materia di ambiente e difesa del suolo, anche quelle della gestione del sistema di protezione civile a scala metropolitana.

I temi della prevenzione e della difesa del territorio sono fittamente connessi con l'efficacia delle politiche di trasporto pubblico locale su scala metropolitana, poiché i territori ben connessi ai servizi di livello metropolitano si mantengono densamente abitati, poiché non vivono i disagi di una severa marginalità, come avviene per i centri interni del territorio appenninico, e la lontananza dal centro principale offre vantaggi insediativi che compensano una comoda pendolarità.

Il nuovo Ente dovrà coordinare e programmare le politiche di trasporto pubblico locale su scala metropolitana, e come aspetto prioritario andrà posta la rete di viabilità e, in generale, dei collegamenti tra i territori dell'entroterra e quelli costieri e tra i centri che animano i principali sistemi territoriali e che possono essere pensati come zone omogenee con le quali co-governare la dimensione metropolitana.

Nelle regioni del Mezzogiorno si propone da tempo un progetto per il rilancio del trasporto ferroviario e il recupero delle stazioni nei centri urbani minori, come segno di attenzione all'autonomia degli spostamenti non strettamente condizionata dall'uso del mezzo proprio.

La dimensione interregionale, europea e mediterranea richiede strategie connettive di carattere diverso e per diverse finalità. Il sistema dei porti, come rete degli scali di connessione delle rotte mediterranee, atlantiche, dei mari del Nord, richiede connessioni con gli altri magneti di dimensione metropolitana e verso i corridoi terrestri europei.

In conclusione, i temi considerati la vera scommessa per il futuro delle Città metropolitane risiedono trasversalmente negli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, in tutte le ricadute nella forma e funzione urbana, nei paesaggi territoriali e nelle connessioni tra le aree centrali e periferiche locali e globali. Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età significa trasformare i quartieri, gli spazi comuni, le aree ecologiche urbane e territoriali a favore di nuovi e più salutari stili di vita, in grado di stimolare attività fisica e relazionale, anche di tipo intergenerazionale. L'avvio verso la piena *transizione digitale* avrà senso compiuto solo se porterà verso innovazioni in grado di ridurre i divari esistenti per condizione geografica (centrale o marginale), per condizione sociale e per condizioni di genere. Il progresso verso la *transizione ecologica* ri-

chiede un ampio spettro di innovazioni, verso luoghi urbani concepiti in favore del contenimento degli effetti del cambiamento climatico e verso interventi territoriali e produzioni agro-silvo-pastorali che creino paesaggi interessanti e favoriscano l'aumento della biodiversità e della sicurezza idrogeologica, anche al fine di una migliore distribuzione demografica nei territori adesso spopolati. Ritrovare la centralità della pianificazione di area vasta, sia delle Città metropolitane che delle Province, può valere a superare la dicotomia consolidata centro-periferia come equivalenza tra i luoghi del benessere socio-economico e luoghi della marginalità e povertà verso la rivalutazione della diversità dei caratteri del territorio, delle sfumature culturali e identitarie, della straordinaria varietà dei suoi paesaggi urbani e territoriali.

3. Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (2017, a cura di), *Oltre la Metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Angelo Guarino e Associati, Milano.
- Barca F., Luongo P. (2020, a cura di), *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, il Mulino, Bologna.
- Bevilacqua P. (2017), *Felicità d'Italia: Paesaggio, arte, musica, cibo*, Editori Laterza, Bari.
- Brocca M. (2017), "Coesione territoriale e città metropolitane: le sollecitazioni comunitarie e le difficoltà italiane", in *Federalismi.it*, n. 2, pp. 1-26.
- De Luca G., Moccia F.D. (2015, a cura di), *Immagini di territori Metropolitan*, INU Edizioni, Roma.
- De Luca G., Moccia F.D. (2017, a cura di), *Pianificare le Città metropolitane in Italia. Interpretazioni, Approcci, Prospettive*, INU Edizioni, Roma.
- Indovina F. (2020), "La città dopo il coronavirus", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 128, pp. 5-10, DOI: 10.3280/ASUR2020-128001.
- ISPRA (2017), *Annuario dei dati ambientali 2017*, https://www.isprambiente.gov.it/files2018/pubblicazioni/stato-ambiente/annuario/00_PRESENTAZIONE_2017_FINALE.pdf
- Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Piperata G. (2018), "La Città metropolitana nel sistema dei poteri pubblici secondo il giurista", <https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2018/07/03-la-citta-metropolitana-nel-sistema-dei-poteri-pubblici-secondo-il-giurista-piperata.pdf>.
- Piperata G. (2019), "La città oltre il Comune: nuovi scenari per l'autonomia locale", in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale 2019, anno XL, *La scomparsa di un maestro e la sua eredità. In memoria di Luciano Vandelli*, pp. 135-147.
- Pizzetti F. (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni, Legge 7 aprile 2014 n. 56 (Legge "Delrio")*, Giuffrè Editore, Milano.
- Pizzetti F. (2015b), "Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale", in *Federalismi.it*, n. 12.
- Sbetti F. (2015, a cura di), "Città metropolitane Nuove Geografie Nuove Istituzioni", in *Urbanistica DOSSIER online #9*.

- Sbetti F. (2017, a cura di), “Città metropolitane territori competitivi e progetti di rete”, in *Urbanistica DOSSIER online* #12.
- Vandelli L. (2014), “L’innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli Statuti delle Città metropolitane”, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, Anno XXXV, pp. 213-238.
- Vandelli L. (2019), “La mia città è diversa”, in *Corriere di Bologna*, 23 maggio.