

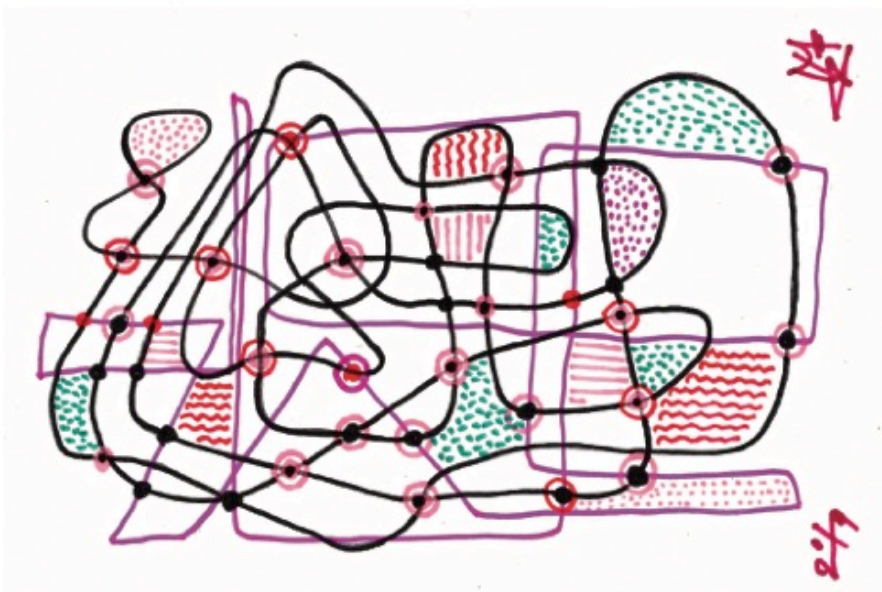
Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, Dipartimento di Architettura e Territorio dArTe
Dottorato di Ricerca in Architettura e Territorio – XXXII ciclo



**POLICENTRISMO E GEOMETRIA VARIABILE NELLA
PIANIFICAZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE**

Dottoranda: arch. Maria Giovanna Scarfò

Tutor: Prof. Giuseppe Fera
Coordinatore: Prof. Adolfo Santini



INDICE

Introduzione

1. L'evoluzione del concetto di area metropolitana

- 1.1. Patrick Geddes e la Conurbazione londinese.
- 1.2. La Regional Science e la metropoli come sistema di flussi.
- 1.3. Le città metropolitane e il ruolo dell'Unione Europea.
 - 1.3.1. Le città metropolitane come motori dello Sviluppo.
 - 1.3.2. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (ESDP).
- 1.4. Dal monocentrismo al policentrismo.
 - 1.4.1. Il modello organicista: dalla Città giardino al Greater London Plan.
 - 1.4.2. L'approccio territorialista, la città policentrica, Biopoli.
 - 1.4.3. Le misure del policentrismo.

2. Le aree metropolitane in Italia: lo scenario normativo.

- 2.1. Il progetto 80 e le metropoli di riequilibrio.
- 2.2. Dalla 142 del 1990 alla legge Delrio del 2014.
- 2.3. La legge n. 56/2014 cd. Delrio
- 2.4. Principali novità della legge n. 56.

3. La pianificazione strategica (per la città metropolitana).

- 3.1. Cosa si intende per pianificazione strategica: i caratteri essenziali e le criticità
- 3.2. I vari tipi di approcci strategici.
- 3.3. La governance: verso nuove forme.

4. Gli Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) francesi

4.1. Gli Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) francesi.

4.1.1. Il caso della città di Lione.

- **ALEGATO A**

1. Amsterdam

2. Barcellona

5. Stato della pianificazione delle città metropolitane Italiane.

5.1. Informazioni generali.

5.2. Il Piano Territoriale Metropolitan.

5.3. Il Piani Strategico Metropolitan.

5.3.1. Torino: Un territorio di qualità.

5.3.2. Genova: Il primo passo per costruire insieme il territorio metropolitano.

5.3.3. Milano: Metropoli reale, metropoli possibile.

5.3.4. Bologna 2.0.

5.3.5. Firenze: Il rinascimento metropolitano.

5.3.6. La pianificazione strategica delle città Metropolitane dell'Italia meridionale.

6. Considerazioni conclusive

7. Bibliografia

8. Sitografia

INTRODUZIONE

La riflessione di partenza dalla quale si sviluppa il presente lavoro è legata all'esigenza di approfondire l'aspetto strategico della pianificazione di area vasta alla quale sono state chiamate le città metropolitane italiane.

Dopo oltre un secolo da quando Patrick Geddes nel suo: *"Città in evoluzione"*, ha trattato per la prima volta il tema delle aree metropolitane, recentemente questo argomento ha assunto un ruolo centrale nel dibattito scientifico urbanistico contemporaneo. Due sono le ragioni principali che hanno spinto in questa direzione: da un lato le politiche di sviluppo dell'Unione Europea, che individuano proprio nelle grandi aree metropolitane il catalizzatore dello sviluppo economico per le nazioni europee, dall'altro l'approvazione della Legge Delrio nel 2014, attraverso cui, in Italia, le città metropolitane sono diventate realtà istituzionali (Fera, 2018).

Inoltre, studiosi e ricercatori che da tempo si interessano di Città metropolitane e del loro funzionamento, spinti dai vari dubbi che la legge Delrio ha lasciato dopo la sua approvazione, hanno attivato meccanismi di confronto sfociati in pubblicazioni o eventi organizzati sul tema; fra questi si ricordano la X giornata di studio dell'INU (INU, 2017) e la specifica sessione dedicata alle trasformazioni urbane dalla XX Conferenza Nazionale della SIU. Ciò ha aperto una nuova fase nella ricerca scientifica urbanistica, caratterizzata da molti interrogativi ed ancora poche risposte, soprattutto in materia di pianificazione strategica, data la scarsa esperienza del nostro paese in materia.

Il mio personale interesse alla suddetta ricerca non è stato casuale, ma hanno giocato un ruolo centrale in questa scelta sia la lettura di alcuni testi pubblicati come quello a cura del Prof. D. Moccia e del Prof. G. Deluca: *"Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive"*, sia la partecipazione ad eventi in cui dal dibattito sono fuoriusciti alcuni interrogativi approfonditi nella stessa ricerca, come la già citata *XX giornata di studio organizzata dall'INU*. D'altra parte, la pluralità di opinioni riscontrata, spesso tra loro divergenti ha rappresentato anche una risorsa importante che ha alimentato la curiosità di comprendere quale potesse essere la strada più funzionale da seguire. Per queste ragioni, ho ritenuto il tema della città metropolitana e gli interrogativi che la sua istituzionalizzazione a scaturito, interessante oggetto di ricerca scientifica.

La formazione delle città metropolitane italiane costituisce, come noto, uno dei perni essenziali della legge Delrio, finalmente istituite a più di quindici anni dalla loro

previsione costituzionale. In Italia, infatti, di città metropolitane si parla da molto tempo. A partire dalla fine degli anni sessanta del Novecento quando, nell'ambito della Programmazione economica nazionale, voluta dai governi di centro – sinistra, venne redatto il *Progetto '80*, a tutt'oggi l'unico tentativo a scala nazionale di pianificazione spaziale, che individuava nelle aree metropolitane gli assi portanti dello sviluppo economico e sociale; tra l'altro in notevole anticipo rispetto alle attuali strategie dell'UE.

Il Progetto rimase sostanzialmente inattuato e bisognò aspettare l'approvazione della Legge n.142 del 1990 per vedere introdotte per la prima volta nell'ordinamento italiano, le città metropolitane come enti istituzionali. La legge ebbe un decisivo e profondo impatto sulle istituzioni locale italiane (elezione diretta dei sindaci, costituzione delle Province regionali, ecc..), ma restò sostanzialmente inattuata proprio sotto quest'aspetto, per cui si è dovuto aspettare fino al 2014, proprio con la Legge n.56/2014, cosiddetta "Delrio".

A tal riguardo, con l'approvazione della Legge Delrio, 10 Province vengono sostituite con le omonime città metropolitane, quali nuovi enti territoriali di area vasta, ereditandone anche i confini amministrativi. Per la creazione del governo delle grandi aree urbane del Paese, il legislatore ha scelto la soluzione "istituzionale", ovvero il riferimento al territorio delle ex provincie, senza tener conto dei numerosi studi effettuati per l'individuazione dei criteri più funzionali di perimetrazione delle stesse, come quelli condotti da Istat e Irpet¹ per la delimitazione dei sistemi locali di lavoro, basati sui flussi pendolari intercomunali, sul modello delle metodologie britanniche (Istat-Irpet, 1997).

Nel privilegiare, appunto, la soluzione istituzionale, senz'altro favorita dall'esigenza di assicurare una continuità sul territorio nell'esercizio delle funzioni delle Province, il legislatore ha assegnato alle Città metropolitane nuovi compiti, più specifici per lo sviluppo economico e competitivo del territorio. Si tratta più precisamente, secondo il comma 2 della legge: *"della cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; della promozione e gestione integrata dei servizi; delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, infine della cura delle relazioni istituzionali afferenti al*

¹ L'indagine, effettuata per la prima volta con i dati del censimento del 1981 e ripetuta con quelli del 1991, ha suddiviso il territorio nazionale in 784 sistemi locali del lavoro (contro i 955 del 1981), individuando fra essi 11 sistemi di carattere metropolitano, formati da un insieme di comuni legati alla metropoli di riferimento da intensa mobilità per ragioni di lavoro.

proprio livello comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee". Funzioni che fanno della città metropolitana un ente locale centrale rispetto alla pianificazione territoriale, alla gestione e organizzazione dei servizi pubblici e alla tutela del territorio, divenendo così uno dei più innovativi istituti amministrativi. In altri termini, i compiti delle città metropolitane richiedono una definizione di territorio funzionale alla possibilità di sviluppo delle competenze assegnate a livello amministrativo. Prima su tutte l'obbligo di redigere un Piano Strategico Metropolitano con durata triennale, documento fino ad allora facoltativo, e di un Piano Territoriale Metropolitano, dal contenuto più ampio rispetto al vecchio Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Nonostante il merito che va riconosciuto alla legge per l'obiettivo raggiunto da un punto di vista amministrativo, resta il fatto che le scelte effettuate hanno portato con sé numerose obiezioni circa la scelta di far coincidere il territorio metropolitano con quello dell'ex provincia, i modelli di pianificazione a cui si fa riferimento e l'assetto territoriale che la Legge suggerisce per la gestione del territorio.

A quasi sei anni dall'avvio formale delle loro attività le Città metropolitane sono ancora istituzioni *incompiute*. Le ragioni sono molteplici: l'incertezza normativa, i problemi finanziari, la profonda crisi organizzativa e di risorse umane dopo la cancellazione delle Province, le difficoltà di rapporto tra le nuove istituzioni metropolitane, i Comuni e le Regioni.

La scelta "conservativa" operata dal Legislatore non permette di valorizzare pienamente il potenziale della fitta rete di relazioni – economiche, commerciali, logistiche e sociali delle Città metropolitane, esistenti sul territorio con i territori limitrofi, in quanto queste superano le barriere amministrative per estendersi fino a livello extra- provinciale e, in alcuni casi, extraregionale.

In questo quadro il rischio di un fallimento è molto forte, soprattutto in quei contesti nei quali è venuto a mancare qualsiasi investimento politico intorno alla costituzione di un nuovo strumento di governo metropolitano. Come opportunamente sottolineato nel Rapporto sulle città di Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, «dinnanzi a una assenza di risorse ormai strutturale, sembra quanto mai necessario lavorare per far emergere la domanda di cambiamento insita nelle pieghe delle istituzioni, ben oltre le preoccupazioni per la gestione e la burocrazia che spesso prevale» (Urban@it, 2016, 151).

Inoltre, il processo, repentino per gli standard italiani, di istituzione e avvio delle Città metropolitane è accaduto in un contesto di riduzione forte delle risorse, con la conseguenza di una drammatica crisi finanziaria di numerose Città metropolitane.

Entro l'ampio quadro di evoluzione storica e amministrativa qui sinteticamente richiamato, le città metropolitane italiane oggi si presentano come sistemi istituzionali complessi entro cui si ritrova un numero molto diverso di comuni, dai 41 di Firenze e Bari fino ai 316 di Torino, e che richiedono un sistema di governance altrettanto complesso e articolato. Si tratta di territori composti da sotto zone spesso molto disomogenee tra di loro, in alcuni casi con aree fortemente urbanizzate e aree montane a carattere rurale che spesso non hanno fra di loro maturato significativi rapporti di carattere relazionale e funzionale. Al contrario diverse Città metropolitane presentano fitte e consolidate relazioni funzionali con territori che si trovano oggi al di fuori dei confini metropolitani.

A questi elementi si aggiunge l'esperienza di Piani Strategici che in Italia è sostanzialmente un'esperienza di singoli comuni, se si eccettuano esperienze come i progetti Leader, che riguardavano aree rurali e con una forte omogeneità territoriale, qualcosa di molto diverso dai territori metropolitani.

Questo insieme di elementi chiama all'assunto di partenza, vale a dire la scarsa adeguatezza delle disposizioni della Legge n.56/2014 in materia di pianificazione, per la quale non è stata dettata alcun tipo di linee guida dal governo, sia in materia di pianificazione territoriale che strategica, ai fini di divenire traino dello sviluppo dell'intero Paese.

Sullo sfondo delle considerazioni appena svolte sorgono alcune domande:

- le attuali e più comuni metodologie di pianificazione strategica, facenti riferimento ad un unico comune o ad aggregazioni di comuni fra loro omogenei, rispondono adeguatamente alle necessità e agli obiettivi derivanti da un sistema di governance multilivello?
- Esistono metodologie di pianificazione strategica oggi in uso, che abbiano a riferimento sistemi territoriali di area vasta e che siano riusciti ad interpretare e dare risposte alle diverse e a volte contrastanti necessità dei singoli territori?
- L'articolazione del territorio in zone omogenee che la Legge Delrio sembrerebbe implicitamente suggerire anche per quanto riguarda gli strumenti di

pianificazione è veramente il modo più efficace per mettere a punto gli obiettivi della suddetta Legge?

- Come stanno procedendo i Piani strategici delle città metropolitane italiane, in termini di innovazione?
- È possibile e con quali strumenti superare, laddove necessario, i limitati confini della Città metropolitana per avviare processi di pianificazione strategica con territori di province limitrofe o di altre regioni?
- Ma soprattutto COME FAVORIAMO LA NASCITA DI UN POLICENTRISMO URBANO? Uno degli obiettivi prefissati dell'UE per le aree metropolitane.

Ferma restando la più importante novità della legge, ovvero la trasformazione del piano strategico da strumento volontario a strumento istituzionale obbligatorio, restano a questo proposito alcuni aspetti da chiarire rispetto cui la legge ha dato poche indicazioni, per la maggior parte dei casi vaghe e generiche.

- 1) Il passaggio da un Sistema di governo monodecisionale (piano comunale) ad uno pluridecisionale, che richiede una governance molto più articolata e complessa;
- 2) Le articolate e complesse dinamiche di un territorio, maggiormente descrivibili attraverso sistemi basati sulla sovrapposizione di layer diversi (a geometria variabile) piuttosto che attraverso sistemi basati sull'accostamento di tessere (aree omogenee) come possono essere interpretate all'interno di un Sistema di pianificazione strategica più flessibile;
- 3) Le modalità attraverso cui i due strumenti di pianificazione previsti (Piano strategico e Piano territoriale) possono entrare in relazione tra di loro, per riuscire a comprendere in modo integrato quali possono essere le risposte per favorire uno sviluppo policentrico del sistema metropolitano che generi inclusione e consenta uno sviluppo territorialmente equilibrato delle città metropolitane.

Il vasto e variegato insieme degli studi fatti in materia offre numerosi spunti interpretativi utili ad affrontare gli interrogativi di ricerca da me enucleati, soprattutto in relazione all'analisi delle esperienze di pianificazione strategica di area vasta, filone d'indagine che ha sviluppato concetti di grande pertinenza anche per il presente lavoro (oggetto di diffusa trattazione all'interno del quarto e del quinto

capitolo). Gli studi teorici in esame, insieme agli interrogativi iniziali, hanno infatti suggerito l'approfondimento di alcuni modelli di pianificazione strategica di area vasta.

Venendo ora alla concreta articolazione del disegno di ricerca, essa si è sviluppata in tre fasi: la prima analitico-conoscitiva, la seconda analitico-critica e la terza analitico-propositiva.

La ricerca si è articolata attraverso lo studio della letteratura sul tema, e la tecnica dell'osservazione partecipante delle iniziative scientifiche organizzate.

All'attività di ricerca teorica e osservativa ho poi affiancato, in una fase più avanzata del lavoro, un'analisi più specifica e puntuale su alcuni documenti di Pianificazione strategica di area vasta.

La tesi di dottorato è strutturata in sei capitoli che cercano di coniugare la dimensione teorica con quella tecnico-operativa.

La prima parte della presente ricerca analizza l'evoluzione dei sistemi urbani che ha portato all'odierno concetto di area metropolitana da un punto di vista teorico. Dopo aver effettuato una ricognizione di carattere storico sulla nascita e lo sviluppo degli studi dedicati alle aree metropolitane, sono stati illustrati i concetti di città che si sono susseguiti nel tempo, con particolare attenzione al ruolo che hanno giocato nelle diverse definizioni che si sono successe di area metropolitana, partendo dalla Conurbazione di P. Geddes (1915), fino ad arrivare all'approccio territorialista dal carattere policentrico di Biopoli (Saragosa, 2011). In questa parte verrà esaminato inoltre il ruolo che ha avuto l'Unione Europea nella definizione delle città metropolitane, in un primo momento attraverso lo *"Schema di Sviluppo dello spazio Europeo"* del 1999 (Unione Europea, 1997) che dava come orientamento la promozione del policentrismo per favorire la coesione territoriale e la diminuzione le disparità territoriali. In seguito tramite la *"Territorial Agenda of the European Union 2020"* che ha posto le grandi aree metropolitane al centro delle politiche di sviluppo, considerandole catalizzatori di sviluppo economico dell'intero continente.

La seconda è incentrata sull'aspetto normativo. Esaminerà, in modo dettagliato, la questione del governo metropolitano del nostro paese, e il percorso legislativo, sopra citato per sommi capi, che ha condotto all'istituzione delle città metropolitane, partendo dal *"Progetto '80"* e concludendo con la *"Legge n. 56 del 2014"* e le principali novità che ha introdotto in materia di Pianificazione. È a questo proposito

che verranno esaminati altresì i caratteri essenziali della pianificazione strategica, con particolare attenzione alle modalità di azione, vale a dire alla sua peculiarità di lavorare su obiettivi e progetti, come avvenne per il Piano strategico *“Torino Internazionale”* (Albrechts, 2003) o per il Piano strategico intercomunale *“Area Nord Milano”*.

Nell'intenzione di voler dare uno sguardo all'Europa, la terza parte della ricerca esplorerà le esperienze di pianificazione territoriale di area vasta Olandese, Spagnola e Francese, ponendo l'accento su quest'ultima. La scelta di approfondire più nel dettaglio l'esperienza francese rispetto alle altre due studiate non è stata casuale, ma è dovuta agli elementi che la caratterizzano, i quali sono stati ritenuti più innovati e interessanti rispetto al tema della ricerca e più aderenti alla realtà del nostro Paese. Più precisamente verrà fatta un'analisi sugli *“Schème de cohèrence territoriale”* (SCoT), adottati dal Ministero della coesione territoriale in Francia, ritenuti, nel panorama delle esperienze europee, un esempio di pianificazione strategica innovativa, con i quali si è cercato di sganciare gli atti di pianificazione dall'architettura istituzionale, facendo invece riferimento a temi ed obiettivi che esprimono una forza aggregante maggiore di quella evocata dai confini amministrativi, e quindi concorrono a favorire le connessioni immateriali rispetto alla vicinanza fisica. Si tratta così di un metodo che capovolge il tradizionale rapporto fra Istituzione e Piano, nel quale gli obiettivi e le strategie di quest'ultimo derivano dall'assetto istituzionale. Nelle più recenti esperienze della pianificazione strategica francese di area vasta, al contrario di ciò che avviene in Italia, sono le finalità e gli obiettivi strategici definiti a livello nazionale, che orientano la definizione del perimetro interessato sulla base di una scelta avvenuta mediante una concertazione fra i diversi comuni potenzialmente interessati e fra questi ed il governo centrale.

Oggetto della quarta parte della ricerca lo stato dell'arte delle Città metropolitane del nostro Paese in materia di pianificazione territoriale e strategica sulla base delle disposizioni date dalla Legge Delrio. In particolare verranno analizzati i singoli Piani strategici laddove sono stati redatti ed adottati, attraverso l'approfondimento:

- del metodo scelto per l'articolazione del territorio;
- del processo che ha portato all'approvazione del piano;
- degli obiettivi e delle strategie previste;
- del modello di governance adottato.

In assenza di indirizzi nazionali per le aree metropolitane, la politica urbana in Italia è stata esercitata dalle città e dalla loro capacità di predisporre scenari di riferimento. Le politiche urbane inserite nei documenti strategici, fondate su un processo di governance multilivello, sono per la maggior parte basate su un'articolazione territoriale in zone omogenee, nonché porzioni di territorio tra loro fisicamente contigue, ma non sempre caratterizzate dalle stesse vocazioni territoriali e peculiarità geomorfologiche. Il bisogno di suddividere internamente il territorio per alcune Città metropolitane è scaturito, in alcuni casi, dalla considerevole dimensione territoriale delle aree metropolitane che presentano un assetto molto eterogeneo del territorio e un elevato numero di Comuni. L'articolazione del territorio in zone omogenee suggerito dalla legge da un punto di vista amministrativo sembra essere funzionale, perché permette la semplificazione della gestione del territorio. Considerando però le città metropolitane come catalizzatori dello sviluppo del Paese, forse sarebbe opportuno ripensare la modalità di articolazione interna del territorio.

Infine, nell'ultimo capitolo dedicato alle conclusioni, è stato messo a punto un disegno di ricerca incentrato su una visione più flessibile della pianificazione strategica. Alla luce dell'esperienza francese, e partendo dal confronto con quanto accade del nostro Paese, le conclusioni dovranno pertanto guidare la messa in atto di un modello di Pianificazione strategica che preveda un'organizzazione interna del territorio metropolitano secondo un metodo che funzioni per sovrapposizione di layer, e si occupi nel contempo di garantire coerenza tra i diversi livelli di pianificazione. Più specificatamente, dopo aver valutato bene i vantaggi e gli svantaggi dei metodi utilizzati per la perimetrazione delle aree e per la loro partizione interna, ho concentrato le attenzioni su un ipotetico nuovo modello di articolazione del territorio, in cui la sovrapposizione di layer tematici diversi può dare vita a sistemi reticolari di nodi e poli, coerentemente con una strategia di ridisegno dell'area metropolitana in direzione di una visione policentrica.

CAPITOLO 1

L'EVOLUZIONE DEL CONCETTO DI AREA METROPOLITANA.

Il concetto di area metropolitana, come ad ogni cosa accade, una volta introdotto, ha avuto un processo evolutivo che l'ha condotto a quella che è oggi l'idea di area metropolitana in buona misura diversa da quella originaria, e non è detto che il suo percorso evolutivo non continui negli anni a venire. Una corretta analisi sull'evoluzione del concetto di area metropolitana non può prescindere dai diversi significati che sono stati attribuiti nel tempo al termine "città", perché è da esso che deriva.

La città "tradizionale" era caratterizzata da una sostanziale coincidenza tra la popolazione che la abitava e quella che vi lavorava. Nel corso della giornata, la presenza di persone residenti fuori città era del tutto marginale. La metropoli si manifesta inizialmente quando questa coincidenza comincia a venir meno. Ciò accade nel momento in cui le città, in particolare quelle più grandi, per effetto della loro forza economica legata all'industrializzazione e allo sviluppo dei mezzi di trasporto, incominciano ad esercitare un'influenza su ambiti territoriali così estesi da generare il fenomeno del pendolarismo, per cui quote importanti di popolazione entrano quotidianamente nella città-metropoli per lavorarvi ma abitano altrove (Campilongo, 2004).

In questo senso, la trasformazione delle grandi città in metropoli ha inizio nel corso dei primi decenni del ventesimo secolo negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna si è poi estesa nel resto dell'Europa raggiungendo la maturità nei decenni immediatamente successivi al secondo dopoguerra.

In questo capitolo farò un excursus sui diversi concetti di area metropolitana che si sono susseguiti nel tempo.

Il primo significato riguarda la "contiguità territoriale", ovvero immaginare l'area metropolitana come un sistema "fisico-spaziale" costituito da agglomerati urbanizzati, anche differenziati per le attività che si svolgono, ma tra loro fisicamente adiacenti (Geddes, 1915). Quest'idea non è mai stata completamente abbandonata, è solo cambiato il modo di considerarla.

Il secondo significato che viene indicato come "funzionale", è inerente alle relazioni che si instaurano fra la comunità di persone e le sedi dove viene svolta l'attività giornaliera, ai così detti "flussi pendolari" di gente che ogni giorno si sposta per vari motivi, soprattutto lavorativi (Istap-Iepet, 1997).

Il terzo significato “amministrativo” è riferito ai confini amministrativi che ne definiscono anche i limiti per quanto riguarda i compiti e le responsabilità dei governi locali. Quest’idea è la stessa che ha portato alla definizione ufficiale delle città metropolitane in Italia, in cui il governo di questi nuovi enti di area vasta non è sostitutivo, ma parallelo, cioè viene sovrapposto a quello dei centri minori.

L’ultimo significato pone l’attenzione sulla “struttura economica” del luogo, cioè sulla presenza di imprese che producono beni e servizi. In passato le prime industrie produttive nacquero nei centri cittadini e furono la “causa” sia dello spostamento degli abitanti dalle campagne alla città, sia del cambio di rotta dell’economia che cominciò a discostarsi dal settore agricolo per fare spazio a quello industriale. Quest’idea legata alla produzione economica oggi sta riprendendo piede, soprattutto alla luce delle ultime decisioni dell’Unione Europea in merito alle città metropolitane, con la differenza però che oggi non si tiene più conto della presenza delle industrie, che per motivi ambientali sono state decentrate, ma delle attività terziarie e/o quaternarie, come i musei, i centri di ricerca, ecc..., per la produzione economica.

La definizione del concetto di «area metropolitana» può essere riferita a tutte le diverse concezioni di città che nascono da altrettante differenti filosofie d’approccio al problema ma, per una corretta delimitazione di area metropolitana, non è sufficiente riferirsi ad una o all’altra concezione in quanto occorre ricercare una delimitazione che tenga conto contemporaneamente di tutti gli approcci originati dall’integrazione sinergica delle concezioni di città (Casacchia – Nuvolari – Piroddi - Reynaud, 2006):

- la «città politica» o di governo, cioè la città come ente locale di gestione amministrativa;
- la «città fisica», cioè la città vista come continuum edilizio;
- la «città sistema», cioè la città vista come sistema di produzione, di distribuzione e di continuum;
- la «città funzionale», cioè la città vista come luogo dello scambio e come centro dei flussi di beni, persone ed informazioni.

1.1 Patrick Geddes e la conurbazione londinese.

Il tema delle aree metropolitane è stato trattato per la prima volta oltre un secolo fa da Patrick Geddes², uno dei padri dell'urbanistica moderna, nel suo testo più noto: "*Città in evoluzione*"³ (Geddes 1984), in cui emerge una concezione dell'urbanistica come "scienza civica", come una materia in cui conoscenza e tecnica si mescolano e che non riguarda solo il tecnico o l'urbanista, ma tutti i cittadini che dovranno essere educati alla conoscenza.

La mia tesi è, infatti, che non si debba semplicemente incominciare, come troppi fanno, dagli elementi fondamentali dell'organizzazione urbana, quali per esempio le comunicazioni adornandosi poi di qualche pregio estetico di prospettiva o altro secondo il caso, ma soprattutto, invece, cercare di perpetrare lo spirito della nostra città, la sua essenza storica. Potremo così concepirne un disegno che ne stimoli e sviluppi le migliori possibilità e dunque tanto più efficacemente ne soddisfi le esigenze materiali e fondamentali.. Idealismo e realtà pratica, dunque, non sono separati, ma inseparabili.. (Geddes, 1984, pp. 34-35).

Città in evoluzione è considerato uno dei testi fondatori dell'urbanistica moderna; in esso l'autore raccoglie le proprie idee sull'origine e sul significato dei fenomeni urbani, sul modo di interpretarli e modificarli. Parla dell'evoluzione della città considerata come uno studio dell'evoluzione sociale contemporanea, dell'evoluzione urbana e della trasformazione delle città legata allo sviluppo industriale, che ha causato la decadenza dei centri storici. Spiega la difficoltà che c'è nell'impostazione degli studi civici e, di conseguenza, di una migliore vita cittadina, e la necessità di viaggiare e di far nascere scuole di scienze civiche in ogni città ai fini civici e per la formazione del cittadino. Propone alcuni esempi su come si possa suscitare l'interesse di tutti i cittadini, dallo storico all'artista, dal costruttore alla donna di casa, alla conoscenza della propria città. Affronta le varie fasi del progresso del movimento delle abitazioni, servendosi di alcune città come esempi, e la rinascita della pianificazione urbanistica, cercando di capire quanto questa possa essere considerata un affare per le città. L'obiettivo è far sì che vengano composte nuove armonie sociali, che la scienza civica e quella politica collaborino per un unico fine: la pianificazione della città. La diffusione di questo patrimonio nella cultura anglosassone diede vita ad una nuova interpretazione dei

² **Patrick Geddes** (Ballater, 2 ottobre 1854 – Montpellier, 17 aprile 1932) è stato un biologo, sociologo e urbanista scozzese. È divenuto celebre per le sue idee innovative in diversi campi, tra cui la botanica, l'educazione, la museografia, l'economia, la geografia o la progettazione e soprattutto l'ecologia.

³ *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and the Study of Civics* (1915), HardPress Publishing, Lennox, 2012.

fenomeni urbani e a nuovi metodi di pianificazione che costituirono il fondamento delle operazioni urbanistiche future.

P. Geddes, ha una visione della pianificazione urbanistica come la disciplina che deve farsi carico sia degli aspetti spaziali che di quelli immateriali di una città, un processo che non può essere confinato entro i limiti della disciplina tecnica, ma deve coinvolgere la città nel suo complesso, abitanti compresi. Egli ritiene che la scienza del XIX secolo, in materia di pianificazione, ha fallito perché è troppo statica e limitata agli aspetti tecnici; la rigenerazione della città deve essere per Geddes anche umana e sociale, un vero e proprio processo culturale. Gli abitanti in questo processo devono assumere un ruolo di attori e soggetti attivi, devono essere educati alla conoscenza storica della propria città e all'ordine civico, in modo da capire quanto sia fondamentale la loro partecipazione. Infatti, secondo Geddes, ogni cittadino deve possedere un'ampia comprensione delle origini locali e regionali del fenomeno urbano oltre ad una chiara visione del destino che a esso si vuole imprimere.

La pianificazione non è altro che un continuo esercizio di autodeterminazione promosso da un insieme di persone che si riconosce per un'origine culturale comune. Come l'educazione è un fatto che progredisce incessantemente con la vita dell'uomo e si arricchisce con l'esperienza, così la pianificazione va considerata come un processo continuo in cui i mezzi particolari impiegati nel raggiungere alcuni traguardi influenzano e configurano la successiva spinta verso nuove mete (Geddes, 1984, pp. 17-18).

P. G. non usa ancora il termine "area metropolitana", ma introduce la nozione di "conurbazione"⁴, definendolo l'unico termine che è in grado di descrivere il processo di trasformazione urbana che stava avvenendo. Lo fa conducendo un'analisi sulle conseguenze determinate, nelle condizioni di vita della città, dai fenomeni urbani generati dal processo di industrializzazione, studiando la crescita delle grandi città industriali verso la campagna, analizzando la sregolata evoluzione del tessuto urbano e la conseguente necessità di una progettazione

⁴ In urbanistica, una **conurbazione** è modello di sviluppo del territorio che consiste nella saldatura reciproca, pianificata o spontanea, di centri abitati in un'unica area urbana dovuta alle mutue interazioni sociali, territoriali, economiche, alla crescita della popolazione residente e all'espansione urbana. In alcuni casi lo sviluppo avviene intorno a un centro egemone attraverso l'inglobamento dei centri periferici, oppure attraverso la fusione di più centri contigui di simile importanza. Il termine deriva dall'inglese *conurbation*.

razionale che non si li miti al centro urbano, ma comprenda l'intera regione al cui interno si sviluppa la conurbazione. Le sue ricerche portarono all'integrazione di discipline diverse fino allora, separate come l'economia, la sociologia, ecc., il solo classico studio tecnico di assetto del territorio non era più sufficiente per la comprensione dei fenomeni urbani e per la ricerca delle più adeguate scelte urbanistiche da fare per il futuro, ma occorreva studiare il passato storico e sociale delle città, ed avere spirito critico verso i pregi e i difetti del presente e dibattiti sulle future possibilità di miglioramento e di sviluppo.

Geddes considerava la città come un fatto unico e irripetibile generato da un autonomo processo storico che andava attentamente esaminato prima di poter procedere a qualsiasi intervento; affermava la necessità di procedere, prima della formulazione del Piano, allo studio integrato di tutti gli aspetti della realtà urbana e territoriale al fine di scoprire quali sono le capacità di sviluppo individuali e irripetibili di ogni singola città. Egli descrive il fenomeno della *conurbazione* come nuova forma di sviluppo che unisce paesi e metropoli, e lo fa analizzando la carta della distribuzione della popolazione della città di Londra.

Sulla carta Londra ci appare chiaramente quale Grande Londra, con la vasta popolazione che si riversa in tutte le direzioni, est, ovest, nord e sud, supera tutte le curve di livello, risale la valle del Tamigi e le sue convalli, le riempie densa e scura, lasciando qualche chiazza qua e là sulle alture... Questo groviglio di tentacoli, questa specie di polipo che è Londra, è qualcosa di davvero curioso, un vasto irregolare crescere senza paragone nel mondo della vita, più simile forse, al ramificarsi di un grande banco di corallo. Come questo essa ha uno scheletro di pietra dal quale si dipartono tentacoli vivi.....

Che cosa importa a noi di quei vecchi confini di contea?.. Che cosa importano in realtà al giorno d'oggi le divisioni tra innumerevoli villaggi e piccole circoscrizioni, i cui nomi sono qui inghiottiti per sempre ?.. Qui c'è ovviamente a quasi tutti i fini pratici, una vasta nuova unità, da gran tempo efficacemente definita "regione coperta di case". Un continuum urbano in effetti, che si dilata assorbendola, su gran parte dell'Inghilterra sud orientale (Geddes, 1984, pp. 53-54).

La Grande Londra⁵ è nota come la prima conurbazione; l'autore nei suoi studi prende in considerazione la crescita irregolare della grande metropoli inglese,

⁵ La Grande Londra è qualcosa di assai più vasto di quanto non dica il suo nome e non risulti dai suoi confini; praticamente, infatti, essa comprende i porti e i centri terminali del Clyde e si addentra per un lungo tratto nell'Ayrshire, con diversi villaggi e Borghi dell'entroterra.

guardandone la carta demografica come qualcosa di vivo, che si muove, si estende e cresce divorando i villaggi e le circoscrizioni vicine. Una carta come questa porta ad una revisione totale delle idee tradizionali e dei tradizionali confini tra campagna e città in quanto questa, come tutte le altre regioni urbanizzate, "assorbe" quei piccoli centri che, fino ad allora, erano considerati periferici e relativamente isolati, rendendo così indefinito il confine tra città e campagna.

Nell'Inghilterra di allora si assiste ad un processo di sviluppo in cui paesi e città industriali si uniscono in una vasta città-regione, in conurbazioni, che Geddes definisce il termine più corretto per indicare una nuova forma di raggruppamento demografico. Egli, nel suo scritto, precisa anche che è importante conoscere la città prima di intervenire, ma che non bisogna studiare la situazione attuale solo come prodotto di ciò che è stato ieri, ma prevedere anche quello che il domani sta già ora facendo cominciare a nascere, andando ad analizzare i movimenti delle abitazioni, una città, una regione non sono solo un "luogo nello spazio" ma un "dramma nel tempo", inseriti in un processo dinamico. Studiando il caso di Londra Geddes evidenzia alcuni problemi che si stavano manifestando in quel periodo intorno alla grande Città. Per Geddes il processo di conurbazione necessita di ***ridistribuire in un territorio più vasto i servizi usufruiti e usufruibili da tutti i cittadini***, siano essi "urbani" o "rurali"; servizi di cui gli stessi già adesso usufruiscono, perché hanno interessi comuni, ma in maniera poco efficace perché non "organizzati" in tale prospettiva. Questo concetto è esattamente il precursore di quello che sarà poi la definizione più moderna e forse efficace di "area metropolitana".

Il piano urbanistico deve sfruttare a fondo le caratteristiche locali e regionali ed esprimere la personalità del luogo e della regione, se non vuole tradursi in uno spreco economico, in un fallimento sul piano pratico, o in qualcosa di peggio. Affinché ciò avvenga tutti i cittadini devono sentirsi parte integrante di questo processo in cui ognuno avrà il suo compito, ma tutti avranno un unico obiettivo, la rinascita della città.

1.2 La Regional Science; la metropoli come sistema di flussi.

Dopo la prima definizione di area metropolitana di Geddes, basata soprattutto sulla contiguità fisica fra gli insediamenti urbani, all'inizio degli anni '50, con la *Regional Science*, prese il sopravvento una nuova idea, quella legata alla

“contiguità funzionale”, cioè alle relazioni che si instaurano fra la comunità di persone e le sedi dove viene svolta l’attività giornaliera, i così detti “flussi relazionali” di gente che ogni giorno si sposta per vari motivi, soprattutto lavorativi (pendolarismo), ma anche di beni ed informazioni.

Il concetto di *Città Regione*⁶ sostituisce quello di conurbazione e la sua dimensione, o il suo confine, viene determinata non solo sulla base dei flussi materiali, ma anche sulla base dei flussi immateriali che legano il territorio (informazioni, legami economici) anche in assenza di contiguità fisica; infatti, per anni, la ricerca da parte di geografi ed urbanisti si è concentrata sull’area metropolitana intesa come *sistema di flussi relazionali*.

Le parti che costituiscono il nostro sistema sono attività umane persistenti; soprattutto quelle che tendono ad avvenire ed a ripetersi in specifiche localizzazioni o all'interno di particolari zone o aree. (..) I collegamenti fra le parti sono le comunicazioni umane ed ancora una volta il nostro interesse si deve soprattutto centrare su quelle che hanno carattere ricorrente e sono spazialmente aggregate. Le comunicazioni (che non necessariamente debbono essere spazializzate come quelle radio ad esempi n.d.a.) permettono alle varie attività di interagire fra loro, di collegarsi e di influenzarsi reciprocamente in modo che si possano verificare i modelli di comportamento umano indispensabili; esse possono naturalmente assumere forme diverse.(..) Così, il primo passo da compiere nel definire il sistema con cui abbiamo a che fare sta nel riconoscere attività collegate da comunicazioni. (..) Le parti del nostro sistema sono attività connesse attraverso comunicazioni, molte delle quali assumono la forma fisica di spazi adattati o canali. (Mc Loughlin 1969, pp.61-62).

Ma al di là delle profonde innovazioni derivante dal concetto di *Città – regione*, si deve alla Regional science la prima costruzione di un processo di piano strategico, *goal oriented* ovvero strutturato sulla sequenza obiettivi - strategia - azioni. Un piano integrato, ovvero costruito su solide basi teoriche e metodologiche, con l'uso esteso di molti concetti e metodi dell'economia classica. Un metodo che trasse ispirazione dall’applicazione al fenomeno

⁶ Area metropolitana di considerevole estensione e con elevata densità abitativa alla quale viene riconosciuto lo statuto di regione a sé stante per il rilievo sociale e politico che assume all’interno di uno Stato.

urbano della *Teoria dei sistemi*⁷. Fu proprio all'interno della Regional science, infatti, che prese corpo il modello classico della pianificazione strategica secondo la sequenza:

- Definizione degli obiettivi, e organizzazione degli stessi in una sequenza logica;
- Analisi del contesto territoriale su cui operare. L'analisi serve per verificare la concretezza degli obiettivi proposti, le condizioni esistenti, le proiezioni di assetto futuro, insomma la raccolta e lo studio di tutti i dati e tutte le informazioni necessarie all'elaborazione del piano;
- Definizione delle alternative possibili, elaborate dal pianificatore, sulle quali sarà possibile decidere valutando i pro e i contro, o meglio i costi e i benefici attraverso appropriati metodi di valutazione;
- Valutazione delle alternative. Dal principale di questi metodi, di natura economica, l'analisi costi benefici, sono derivati grossomodo tutti i principali metodi valutativi, fino al più innovativo, nel senso che alle considerazioni di natura economica aggiunge gli effetti sull'ambiente, derivanti dalle diverse soluzioni proposte: la Valutazione di impatto ambientale;
- Definizione del piano e/o delle azioni necessarie al raggiungimento degli obiettivi;
- Attuazione del piano, ovvero delle azioni previste;
- Verifica dei risultati che il piano ha prodotto nel contesto territoriale;
- Eventuale ridefinizione degli obiettivi messa in atto sulla base della verifica dei risultati.

⁷ Possiamo dunque immaginare una città come un sistema complesso, cioè composto da diversi sottosistemi, tutti svolgenti una diversa funzione in relazione fra di loro, in modo tale da far funzionare l'intero sistema nel suo complesso. A seconda della funzione svolta, degli elementi che li compongono, della configurazione morfologica, possiamo distinguere i sottosistemi territoriali in due grandi categorie: i sistemi spaziali ed i sistemi a rete.

I sistemi spaziali sono quelli all'interno dei quali si svolgono attività di tipo diverso (residenza, produzione, consumo, etc.); i sistemi a rete sono quelli che garantiscono le relazioni fra i vari sistemi spaziali, o la distribuzione di beni o mezzi di produzione (materie prime, energia, informazioni).

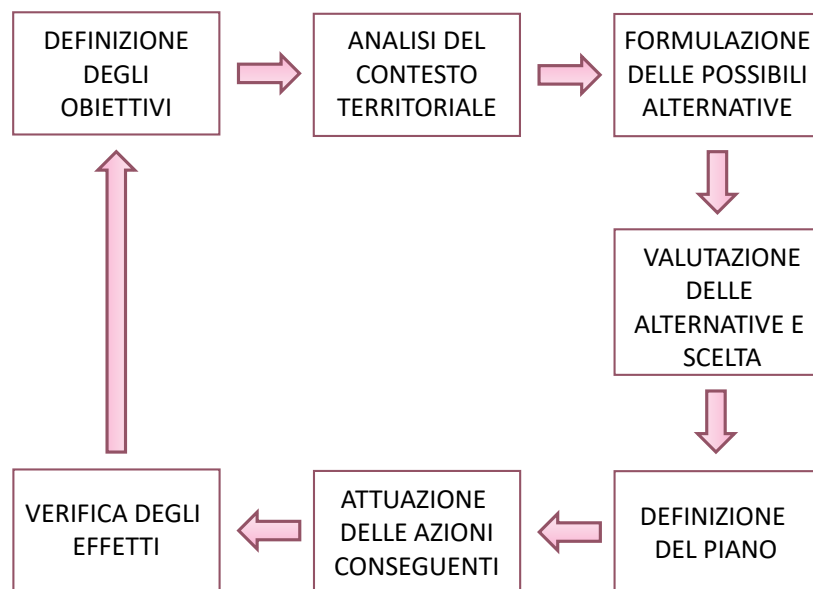


Figura 1: Schema del processo di pianificazione goal oriented (Da Fera 2008)

Furono i vari processi di industrializzazione caratterizzati dallo spostamento delle imprese al di fuori del centro cittadino, e di urbanizzazione caratterizzati dalla redistribuzione della popolazione sul territorio intorno al nucleo centrale, che generarono una crescita fisica dell'agglomerato urbano che si è estesa oltre i confini amministrativi, modificando così le relazioni funzionali creando una serie di flussi che connettono le diverse parti del territorio. Alla luce di questi cambiamenti, oltre al nuovo assetto urbano, quello che venne sottoposto all'attenzione di molti studiosi fu proprio il sistema di flussi di spostamento degli abitanti, cercando di capire se fosse possibile trovare un criterio di perimetrazione dell'area metropolitana basato proprio su di essi e che superasse i desueti confini amministrativi.

Uno dei primi studi in materia fu quello del COOMBES che divideva il territorio in sistemi urbani metropolitani (DUS: DAYLY URBAN SYSTEMS), basati sui "campi di pendolarità". A seguito vari furono i ricercatori che si occuparono di questo tema,

tra loro troviamo Karl A. Fox⁸ e T. Krishna Kumar, che proposero un modello di area metropolitana caratterizzata dall'interazione di tutte le sue parti con il centro, quindi dagli spostamenti degli abitanti tra una località e l'altra, soprattutto per motivi di lavoro, introducendo il concetto di "area economica funzionale". Un concetto basato su un'interdipendenza nodale che implicava il dominio del centro sull'ambiente circostante. Quest'approccio fornì una base teorica per la definizione delle "zone economiche" da parte degli Stati Uniti, i quali furono tra i primi a presentare una definizione formale di perimetrazione delle aree metropolitane fatta secondo i flussi pendolari con la formazione delle SMSA (Standard Metropolitan Statistical Areas) nel 1960, evolutesi in seguito in MSA⁹ (Metropolitan Statistical Areas) e CSA¹⁰ (Combination Statistical Areas).

Anche in Italia, come in tutti i paesi in cui i processi di urbanizzazione sono più avanzati, alla città di tipo più tradizionale va sostituendosi una realtà più diffusa, con la formazione di aree intermedie fra la città e la campagna. Col delinearci di questa nuova situazione, viene decentrata, una parte della struttura produttiva dell'area centrale, generando un insieme metropolitano, dove le funzioni direttive, amministrative ed organizzative rimangono di competenza dell'area centrale, mentre le imprese e le industrie vengono localizzate nelle aree di contorno, aree che assumono spesso la maggiore capacità attrattiva in quanto, per effetto della scarsità di terreni edificabili e gli elevati prezzi nel mercato edilizio nella località centrale, è proprio in queste aree del cosiddetto hinterland che si concentra la maggiore espansione urbana. Lo sviluppo dei trasporti rende accessibili spazi sempre più vasti, nei quali è possibile un tipo di sviluppo

⁸ Karl August Fox (14 luglio 1917 - 20 aprile 2008) era un economista americano. È stato professore di economia all'Università statale dell'Iowa dal 1955 al 1987. Nel periodo 1954-1955, è stato economista di alto livello presso il Consiglio dei consiglieri economici del Presidente. Nel 1961 fu eletto membro della American Statistical Association.

⁹ L'area statistica metropolitana è composta da una o più contee, ed è definita sulla base di un'area urbana centrale; vale a dire un'area contigua di relativa alta densità di popolazione. Le contee che contengono il centro urbanizzato sono note come "contee centrali" della MSA. Possono essere aggiunte altre contee adiacenti nel caso esse abbiano dei forti legami sociali ed economici con la contea centrale. Una MSA è caratterizzata da una popolazione minima di 50.000 abitanti. Agglomerati più piccoli di più città, aventi una popolazione complessiva compresa tra i 10.000 e i 50.000 abitanti, possono essere raggruppati nelle cosiddette aree statistiche micropolitane. Più unità MSA adiacenti possono essere unite a formare un'area statistica combinata CSA.

¹⁰ Le CSA sono aree policentriche che condividono un certo grado di interdipendenza economica e possono avere una dimensione notevolmente maggiore delle MSA.

policentrico, e una struttura dei collegamenti più flessibile, rispetto a quella delle aree urbane ad alta densità.

A tal proposito, risulta la precisazione di A. Ardigò (1967) che evidenzia la differenza fra il termine <<metropoli>>, che è una grande città che conserva il carattere tradizionale, con l'esatta delimitazione amministrativa dei suoi confini e con una differenziazione iscritta nitidamente nel suolo, tra la città e la campagna, e il termine <<area metropolitana>>, che assume il significato di una estensione territoriale degli insediamenti urbani al di là dei confini della città - metropoli.

Gli studi più avanzati sul fenomeno metropolitano anche in Italia seguono la direzione del sistema dei flussi; la continuità spaziale non appare più come un connotato essenziale della realtà urbana. Lo sviluppo delle migrazioni pendolari è il fenomeno più evidente della frattura fra continuità fisica ed integrazione funzionale. Il raggio degli spostamenti dei pendolari per ragioni di lavoro, viene assunto come criterio preferenziale per l'identificazione delle aree metropolitane. Il concetto di area metropolitana supera e sostituisce quello tradizionale di città, intesa come spazio fisico edificabile, che pur presentando al suo interno diversificazioni funzionali, costituisce un territorio "omogeneo", distinguibile dell'area agricola circostante.

L'area metropolitana, risultando un fenomeno complesso, impone il ricorso ad indici indiretti e generici da adottare per la loro delimitazione geografica, che fanno riferimento o alla popolazione, o a flussi che si svolgono nelle diverse parti del territorio (spostamenti per motivi di lavoro, numero di chiamate telefoniche, ecc.).

Le diverse geografie del sistema economico produttivo che si sono determinate hanno dato luogo a diversi tentativi di concettualizzazione. Si sono così sviluppati modelli per il calcolo delle aree urbane funzionali che cercassero di interpretare i nuovi fenomeni di organizzazione urbana e territoriale. In Italia, Istat e Irpet hanno elaborato un algoritmo, evolutosi nell'ultimo stadio secondo il modello di calcolo denominato EURO, che ha dato luogo ad una partizione del territorio in "*sistemi locali del lavoro*¹¹", mentre a livello OCSE, sulla base di principi analoghi, si è

¹¹ I sistemi locali del lavoro (SLL) rappresentano una griglia territoriale i cui confini, indipendentemente dall'articolazione amministrativa del territorio, sono definiti utilizzando i flussi degli spostamenti giornalieri casa/lavoro (pendolarismo) rilevati in occasione dei Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni. Poiché ogni sistema locale è il luogo in cui la popolazione risiede e lavora e dove quindi

sviluppato un altro modello che ha permesso di individuare, secondo nuovi criteri, quelle che sono state definite le “Functional Urbans Areas¹²”.

1.3 Le città metropolitane e il ruolo dell’Unione Europea.

Che rapporto c’è tra lo sviluppo economico e la crescita urbana? Quale dei due è la causa e quale l’effetto? Cercando una risposta a questi interrogativi, alcuni studiosi hanno sostenuto che è lo sviluppo economico che ha generato

esercita la maggior parte delle relazioni sociali ed economiche, gli spostamenti casa/lavoro sono utilizzati come proxy delle relazioni esistenti sul territorio.

¹² Altrimenti dette **Aree urbane Estese** (*Large urban area, LUA*), sono composte da un centro abitato ad alta densità abitativa (detto *core*) e da una zona circostante di pendolarismo, non necessariamente contigua, ma strettamente integrata dal punto di vista occupazionale (o formativo) con la prima. La definizione fu introdotta nel 2004 dall'Eurostat, in accordo con gli istituti di statistica nazionali degli Stati membri, in conformità al mandato dell'Agenzia.

Nel 2004 l'OCSE pubblicò la prima mappatura realizzata per gli Stati membri dell'Unione Europea, comprensiva degli aderenti all'EFTA. L'OCSE ha introdotto la distinzione fra quattro classi di aree urbane funzionali, in base al numero di abitanti:

1. *piccole*: con una popolazione compresa fra i 50.000 ed i 200.000 abitanti;
2. *medie*: da 200.000 a 500.000 abitanti;
3. *metropolitane*: da 500.000 a 1.5 milioni abitanti;
4. *grandi aree metropolitane*: oltre 1.5 milioni abitanti.

Dalla classificazione rimasero escluse alcune aree per motivi tecnici e problemi definitori quali la coincidenza fra area metropolitana e zona urbana.

l'urbanizzazione, un concetto teorico nato dall'analisi delle prime fasi della rivoluzione industriale. Altri studi, invece portarono alla conclusione opposta; sono le città e la loro crescita che generano sviluppo economico. Giuseppe Fera (2015) a tale proposito sostiene:

Henry Lefebvre (Lefebvre, 1973) ha sostenuto l'ipotesi di una vera e propria rivoluzione urbana, più che industriale, dal momento che le radici dei processi di urbanizzazione risiederebbero in ragioni diverse da quelle strettamente economiche: libertà dalle culture costrittive del mondo rurale in primo luogo; opportunità di incontri, di studio e ricerca; possibilità di svago e di svolgere attività culturali, etc.. Sarà poi la grande concentrazione di forza lavoro, scambio di informazioni, bisogni da soddisfare in termini di servizi, infrastrutture oltre che di beni di consumo, ad innescare i processi di sviluppo economico. Resta tuttavia il fatto che la questione risulti ancora aperta e controversa e che comunque la si pensi emergono con evidenza non solo i vantaggi e le opportunità derivanti dalle grandi concentrazioni urbane, ma anche i limiti e i pericoli. Recenti studi (OECD, 2006) hanno messo in evidenza come le grandi concentrazioni urbane rappresentano dei motori e promotori dei processi di sviluppo economico in quanto:

- consentono di sfruttare al meglio le cosiddette "economie di agglomerazione", ovvero la concentrazione, in uno spazio ristretto, di attività fra loro complementari ed integrate;
- vantaggi derivanti da elevati livelli di specializzazione delle attività e di diversificazione dell'offerta;
- elevati livelli di specializzazione delle attività capaci di generare, di conseguenza innovazione;
- elevata dotazione di capitale umano e sociale;
- elevata dotazione di servizi ed infrastrutture fisiche (infrastrutture di trasporto, spazi per la produzione, ecc..) utilizzabili dalle imprese. (...)

Ma questa strategia presenta alcuni limiti e criticità, riconosciute dalla stessa Unione europea, quali i costi derivanti da conflitti sociali legati a concentrazioni di povertà ed emarginazione, i costi ambientali di congestionamento ed inquinamento, da stress delle infrastrutture, ecc. Ma il pericolo principale delle grandi aree metropolitane è che esse tendono a crescere e ad alimentarsi a discapito del territorio circostante, provocandone il depauperamento e lo spopolamento, ed alimentando gli squilibri territoriali (Fera 2015)

Ma proprio per fronteggiare queste criticità e per consentire uno sviluppo più equilibrato fra i diversi territori le politiche urbane e territoriali dell'Unione

Europea, negli anni più recenti si sono orientate con decisione verso la promozione di un **modello metropolitano policentrico**.

1.3.1 Le città metropolitane come motori di sviluppo.

Le città sono i principali motori della crescita delle economie moderne (Glaeser, 2011). Nelle aree urbane c'è maggiore produttività (Melo et al., 2009), maggiore innovazione (Duranton e Puga, 2001) e migliore allocazione del fattore lavoro (De La Roca e Puga, 2017).

Le economie moderne sono economie prettamente urbane e c'è una forte associazione tra agglomerazione e crescita economica (Castells-Quintana, 2017; Frick e Rodriguez-Pose, 2018)

Oggi la maggioranza della popolazione mondiale vive all'interno di aree urbane, a crescere non è stata solo la popolazione residente in città, ma anche la dimensione media degli insediamenti urbani. Dai 10 insediamenti abitativi con 10 milioni di abitanti o più nel 1990 (rispetto ai 3 nel 1975), il loro numero è salito a 23 nel 2015 e si prevede che entro il 2030 essi saranno più di 40. Appare quindi chiaro che il 21° secolo sarà il "secolo delle città" e proprio la dimensione urbana dovrà giocare un ruolo centrale di laboratorio per l'individuazione di soluzioni alle principali sfide globali. Alla luce di ciò la Commissione Europea ha evidenziato di recente¹³ che saranno il crescente fenomeno dell'urbanizzazione e la sempre maggiore centralità del ruolo delle città nelle politiche comunitarie a determinare lo sviluppo dell'Unione europea: *«le città sono luoghi in cui emergono i problemi, ma dove si trovano anche soluzioni. Sono un terreno fertile per scienza e tecnologia, cultura e innovazione, per la creatività del singolo e della comunità. Le città, inoltre, hanno un ruolo chiave nello sforzo volto a mitigare l'impatto dei cambiamenti climatici. D'altra parte, è nelle città che si concentrano anche problemi quali disoccupazione, discriminazione e povertà»*.

¹³ COMMISSIONE EUROPEA, DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE REGIONALI, Cities of tomorrow - Challenges, vision, ways forward, 2015, reperibile sul sito http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm.

L'Europa ha posto al centro delle politiche di sviluppo le grandi aree metropolitane, considerandole catalizzatori di sviluppo economico dell'intero paese, come dimostrano anche le sei priorità della nuova *Territorial Agenda of the European Union*¹⁴:

1. Promuovere lo sviluppo territoriale policentrico ed equilibrato;
2. Incoraggiare lo sviluppo integrato di città, aree rurali e regioni;
3. Implementare l'integrazione territoriale fra le regioni funzionali transfrontaliere e transnazionali;
4. Assicurare la competitività globale delle regioni attraverso il rafforzamento delle economie locali;
5. Migliorare la connettività territoriale a beneficio di individui, comunità e imprese;
6. Curare e armonizzare i valori ecologici, paesaggistici e culturali delle regioni;

É la densità dei legami sociali che le caratterizza a fare delle città il motore dell'innovazione e della produttività, come dimostra uno studio condotto da ricercatori del Massachusetts Institute of Technology che firmano un articolo pubblicato su "Nature Communications". Analizzando una serie di indicatori relativi a città europee e americane, classificate sulla base di uno sviluppo economico comparabile, Wei Pan e colleghi individuano la radice di questa straordinaria natura dei centri urbani più che nelle dimensioni della popolazione in sé, nella sua densità, o meglio nella "densità di legami sociali" che consente.

Ribaltata la teoria iniziale, le aree metropolitane sono oggi il centro delle attività economiche e degli investimenti globali, concentrano la maggior parte delle innovazioni e della ricchezza e rappresentano snodi cruciali dei flussi di persone, merci, capitali e idee a livello. La crescente urbanizzazione offre opportunità di crescita economica, attrazione di investimenti e competitività e, nel contempo, impone alle città metropolitane di misurarsi con le principali

¹⁴ TERRITORIAL AGENDA OF EUROPEAN UNION 2020, towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions, agreed at the informal ministerial meeting of ministers responsible for spatial planning and territorial development on 19th May 2011, Godollo, Hungary.

questioni poste dalla globalizzazione, come il riscaldamento globale, l'invecchiamento della popolazione, l'integrazione tra le diverse culture, il superamento delle diseguaglianze e gli squilibri sociali.

La dimensione metropolitana accelera alcune dinamiche necessarie per lo sviluppo economico e sociale, tra cui:

- la crescita demografica: la popolazione metropolitana cresce in media 1,5 volte rispetto al tasso medio nazionale;
- la produttività: secondo l'OCSE, al raddoppiare della popolazione di un'area urbana i livelli di produttività crescono tra il 2% e il 5%;
- la crescita economica: i centri urbani generano circa l'80% del PIL globale e costituiscono i principali poli di innovazione e sviluppo tecnologico;
- l'occupazione: le aree metropolitane raccolgono la maggior parte dell'occupazione a livello nazionale; nei 22 Paesi OCSE, tra il 2000 e il 2012, il 56% dei posti di lavoro si è concentrato in 232 aree metropolitane.

In virtù del ruolo di propulsore economico-sociale, le aree metropolitane sono anche gli ambiti in cui emergono molte delle principali sfide del nostro tempo e in cui vengono elaborate soluzioni per gestirle e sviluppati nuovi modelli di servizio per i cittadini. La dimensione metropolitana rappresenta anche l'ambito ottimale per sperimentare e implementare soluzioni innovative di sviluppo economico.

Cambiato il ruolo delle aree metropolitane nel processo di crescita del paese, sarebbe necessario che cambiasse anche le loro modalità di pianificazione e perimetrazione. Si è passati in altri termini da una visione della pianificazione delle aree metropolitane in cui il fine ultimo era l'efficienza del sistema relazionale e la condivisione dei servizi nel territorio, ad una nuova visione in cui la pianificazione deve garantire anche il migliore utilizzo delle risorse per lo sviluppo esistenti nell'area metropolitana.

Un'Europa forte, in grado di lasciarsi alle spalle la crisi e creare le condizioni per un'economia competitiva con un maggiore tasso di occupazione, è l'obiettivo al quale la Strategia Europa 2020¹⁵ tende. Per affrontare tale sfida

¹⁵ Strategia Europa 2020

La Strategia Europa 2020 vuole creare le condizioni per una crescita intelligente, sostenibile e solidale.

le città del futuro devono attrezzarsi per essere sempre più generative, adattative e resilienti, capaci di confermare il proprio ruolo di motori di sviluppo.

Se le metropoli sono gli ambiti prioritari per realizzare prosperità, benessere e coesione, le città metropolitane, un sistema composto da oltre mille comuni in Italia, rappresentano i nodi della rete indispensabile a supportare una crescita intelligente, sostenibile e solidale, a beneficio dei singoli Paesi e dell'Europa intera.

1.3.2 Schema di sviluppo dello spazio Europeo.

Negli ultimi anni, in particolare a partire dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE 1999), l'Unione Europea ha condotto una complessa revisione della sua politica regionale. Il 4° Rapporto di Coesione Economica e Sociale e la stessa impostazione dei Fondi Strutturali 2007- 2013 possono essere considerati il punto di arrivo della riflessione.

In primo luogo, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile, con una chiara accentuazione sulla sostenibilità dei sistemi urbani europei, è diventato un punto di riferimento fondamentale della politica regionale. In secondo luogo, il concetto di "sviluppo spaziale" ha avuto una più complessa articolazione attraverso il concetto di "sviluppo territoriale", per il quale i caratteri

-
- Per una crescita intelligente è necessario migliorare le prestazioni nei campi dell'istruzione (incoraggiando le persone ad apprendere, studiare ed aggiornare le proprie competenze), della ricerca e dell'innovazione (creando nuovi prodotti/servizi in grado di stimolare la crescita e l'occupazione per affrontare le sfide della società), della società digitale (usando tecnologie dell'informazione e della comunicazione).
 - Per una crescita sostenibile occorre costruire un'economia a basse emissioni di CO2 più competitiva, capace di sfruttare le risorse in modo efficiente e sostenibile; tutelare l'ambiente e prevenire la perdita di biodiversità; seguire la guida dell'Europa per sviluppare nuove tecnologie e metodi di produzione verdi; introdurre reti elettriche intelligenti ed efficienti; sfruttare le reti su scala europea per conferire alle nostre imprese (specie le PMI) un ulteriore vantaggio competitivo, per migliorare l'ambiente in cui operano, e per aiutare i consumatori a fare scelte informate.
 - Per una crescita solidale occorre aumentare il numero di lavoratori qualificati (specie donne, giovani e anziani); investire in competenze e formazione per aiutare le persone a prevedere e gestire il cambiamento; modernizzare i mercati del lavoro.

L'UE e i governi nazionali devono poter contare sul reciproco sostengono affinché gli sforzi per realizzare le priorità di Europa 2020 (5 obiettivi quantitativi e 7 iniziative prioritarie) generino una crescita i cui benefici siano estesi a tutti.

dell'equilibrio e della sostenibilità sono a loro volta diventati fondamentali. In terzo luogo, il tema del **policentrismo urbano** ha assunto un grande significato, sia rispetto all'obiettivo dell'equilibrio territoriale sia rispetto all'obiettivo di promuovere apprendimento e innovazione, e quindi sviluppo economico.

Nei documenti "tecnici" che, a partire dallo Schema di sviluppo dello Spazio Europeo sono stati elaborati dall'Unione Europea, si possono rintracciare sia il percorso di riflessione seguita sia il nuovo sistema categoriale introdotto.

Il nuovo orientamento di politica regionale dell'Unione Europea ha messo in moto una riflessione molto vasta sui caratteri del territorio europeo. Questa riflessione ha un carattere bottom-up oltre che top-down. I territori sono infatti chiamati a svolgere una complessa attività di auto interpretazione.

Anche come conseguenza dell'ampliamento dell'Unione Europea, e della sempre maggiore complessità e varietà del territorio europeo, la rappresentazione dei disequilibri territoriali è divenuta sempre più una responsabilità locale: sono i singoli territori che devono imparare ad auto-rappresentarsi e collocare le loro specificità sullo sfondo degli obiettivi e delle politiche dell'Unione Europea.

Un obiettivo essenziale dell'UE è promuovere un progresso equilibrato e sostenibile mediante il rafforzamento della coesione economica e sociale. La coesione territoriale, intesa come la ripartizione equilibrata delle attività umane sul territorio, completa la coesione economica e sociale. Rappresenta quindi la traduzione sul territorio dell'obiettivo di sviluppo equilibrato e sostenibile assegnato all'Unione. La coesione territoriale implica segnatamente uno sviluppo territoriale equilibrato che tenga conto della grande diversità territoriale all'interno dell'Unione europea, quindi l'accesso equo dei cittadini e degli operatori economici ai Servizi d'interesse economico generale (SIEG), indipendentemente dal territorio al quale appartengono.

Al fine di promuovere la coesione territoriale, i ministri competenti della pianificazione territoriale hanno adottato nel 1999 lo Schema di sviluppo dello spazio europeo (ESDP), che da fra l'altro come orientamento la promozione del policentrismo nell'Unione europea. Occorre creare a livello europeo dei

poli di sviluppo alternativi al pentagono¹⁶, in cui si concentrano la metà della ricchezza e il 40% della popolazione sul 18% del territorio. A livello nazionale/regionale, il policentrismo implica la promozione di reti di città, complementari e interdipendenti, alternative alle grandi metropoli/città capitali e di città piccole e medie che possano garantire l'integrazione dell'ambiente rurale.

A questo proposito, l'allargamento rappresenta una sfida specifica per la coesione territoriale, in quanto ridisegnerà la mappa europea aggiungendo ulteriori territori diversificati (per quanto riguarda sia i livelli di sviluppo che le dotazioni di capitale). Inoltre, la convergenza economica raggiunta dai nuovi Stati membri ha esacerbato asimmetrie interne tra i principali centri urbani, in particolare le capitali, e le altre aree. Tuttavia gli squilibri territoriali sono numerosi e notevoli nel contesto europeo, e saranno di natura abbastanza differente e cresceranno ulteriormente con l'allargamento, che rafforzerà ulteriormente il centro (pentagono) rispetto alla periferia. Aumenteranno i divari tra la periferia e il centro in termini di popolazione, ricchezza, accessibilità ai SIG e ai trasporti, energia, telecomunicazioni e società dell'informazione, ricerca e capacità di innovazione.

Tali squilibri, dovuti all'interazione di diversi fattori storici e geografici, riguardano vari campi e hanno una particolare rilevanza a livello di distribuzione della popolazione, produzione, dotazione infrastrutturale (trasporti, telecomunicazioni, dotazione energetica), attività di ricerca e sviluppo e capacità innovative.

¹⁶ A livello europeo, persiste ancora il modello pentagono/periferia. In tutta Europa nel 500 vennero formalizzati piani urbani di forma rigidamente geometrica: quadrata, pentagonale, esagonale, ottagonale, a stella. L'evoluzione urbanistica dei centri abitati fu legata ai problemi di organizzazione politica. Un elemento che determinò una rapida evoluzione nell'organizzazione della città nel Cinquecento fu l'invenzione della polvere da sparo, e, dunque, il mutamento sostanziale delle tecniche di guerra. Per opporsi al tiro dell'artiglieria, occorreva ora cingere le città con terrapieni e costruire bastioni nelle zone angolari o nelle parti intermedie delle mura. Occorreva, inoltre, spianare il terreno esterno alle città, per non offrire riparo agli avversari e consentire il libero tiro dalle mura. Questo aspetto, in particolare, ha avuto come conseguenza una specie di distacco della città dal territorio e l'accentuazione dell'attenzione alla forma estetica ed urbanistica

Il risultato di tali squilibri territoriali è la sussistenza di una zona principale di integrazione globale delimitata dalle metropoli di Londra, Parigi, Milano, Monaco di Baviera e Amburgo (pentagono). Sebbene nelle zone esterne al pentagono ci siano anche altre città competitive (soprattutto capitali), che non sono integrate in una rete urbana competitiva. Le capitali hanno avuto una crescita accelerata a spese dei restanti sistemi urbani. Mancano collegamenti fisici ed economici tra esse e con il resto dell'Unione.

Per quanto riguarda la configurazione dei sistemi urbani, il contrasto tra la zona centrale-pentagono e le zone urbane della periferia è forte. Numerose grandi metropoli del centro svolgono un ruolo importante a livello europeo e/o internazionale e contribuiscono alla competitività della zona d'integrazione globale costituita dal pentagono. Anche nella periferia esistono territori competitivi, che sono però parti isolate dal loro hinterland geografico e non sono integrate in sistemi urbani. In sintesi all'interno delle aree urbane, vi sono enormi squilibri tra i vari agglomerati e conurbazioni. Questi squilibri sono significativi soprattutto tra la città e le zone urbane circostanti.

Su scala inferiore, i divari tra le città del centro e della periferia e i divari fra quartieri all'interno di una stessa città sono elevati. I livelli di istruzione, ricerca e servizi di alta qualità sono più alti nelle grandi città del centro, le quali registrano però problemi in materia di ambiente e criminalità. Tali problemi, legati a quelli dell'inserimento sociale e della disoccupazione, si concentrano in alcuni quartieri

Si sono verificati cambiamenti molto importanti e complessi nelle relazioni *città-ambiente rurale*, che vanno dalla suburbanizzazione dell'ambiente rurale fino al completo isolamento delle zone più spopolate. Occorre pertanto applicare politiche diversificate al fine di potenziare *i partenariati città-campagna*, che tengano conto dei problemi di desertificazione, integrazione e accessibilità delle zone rurali, nonché del potenziamento delle attività economiche delle zone rurali mediante la valorizzazione del loro potenziale e patrimonio naturale.

Si registrano particolari difficoltà in alcuni territori dell'Unione aventi handicap geografici e altri limiti specifici che ne inibiscono lo sviluppo, vale a dire: le montagne, le isole e le regioni ultra periferiche, la maggior parte delle quali sono anche isole e montagne, che soffrono per la forte lontananza dai centri istituzionali decisionali e dai mercati dell'Unione. Tuttavia sia le regioni di montagna che le isole dispongono di un ambiente prezioso e sensibile e di un

grande potenziale per beneficiare di attività di turismo sostenibile. Il potenziamento dei fattori di competitività, la diversificazione delle attività economiche, a volte il miglioramento delle condizioni ambientali e, in generale, il miglioramento delle condizioni di accessibilità costituiscono i principali metodi d'intervento a favore di tali territori.

Le disparità territoriali dell'Unione dimostrano la necessità di un coordinamento tra le varie politiche comunitarie che hanno un impatto territoriale e con le politiche nazionali. Alcune disparità territoriali non sono permanenti e possono essere attenuate con specifici provvedimenti politici. Il principio dello «sviluppo spaziale policentrico ed equilibrato all'interno dell'UE» nello Schema di sviluppo dello spazio europeo (ESDP) del 1999 è stato introdotto proprio al fine di ottenere uno sviluppo equilibrato e sostenibile del territorio europeo. Uno degli obiettivi principali è di stimolare il "policentrismo", ovvero lo sviluppo di poli urbani e di poli di sviluppo la creazione di zone di integrazione globale esterne al Pentagono e capaci di competere a livello europeo e internazionale. Su scala europea, questo principio invita le città con una popolazione e un peso economico sufficienti ad interagire direttamente con i principali centri decisionali europei e globali e a garantire una maggiore integrazione all'interno e tra le zone periferiche e centrali. L'ESDP ritiene infatti che i sistemi urbani policentrici siano più sostenibili e più equi di quelli monocentrici o dei piccoli insediamenti isolati.

La messa in atto di un modello di sviluppo policentrico richiede una modifica delle allora attuali politiche UE, nazionali o locali e l'abbandono del concetto centro-periferia. Il sostegno mirato mediante politiche strutturali dell'UE, la creazione di regioni funzionali transnazionali, il sostegno alle reti specializzate, la specializzazione di aree urbane nonché l'assetto istituzionale e collegamenti di trasporto e comunicazione sono elementi importanti per giungere a un'Europa più policentrica.

Nel campo dell'accessibilità, della connettività e dei trasporti, l'azione dell'UE si realizza attraverso lo sviluppo di infrastrutture, politiche tariffarie e regolamenti (sicurezza, ambiente, ecc.). Gli studi dell'ORATE hanno dimostrato che il sostegno agli investimenti nel settore dei trasporti e, più in generale, allo sviluppo di infrastrutture, migliora la posizione relativa delle regioni semicentrali, principalmente esterne al pentagono, e di molte regioni periferiche, mentre la tariffazione in base ai costi marginali migliora la posizione relativa di alcune regioni periferiche e della maggior parte dei paesi

in via di adesione, ma potrebbe essere pregiudizievole per le regioni più periferiche. Pertanto, le politiche nel settore dei trasporti potrebbero essere sfruttate per stimolare varie forme di sviluppo policentrico.

Il concetto di policentrismo riguarda tre livelli geografici:

- A livello europeo/transnazionale, la questione principale è stimolare lo sviluppo delle regioni all'esterno del «pentagono» affinché diventino zone d'integrazione globale che possono competere come il pentagono a livello internazionale. Una struttura più policentrica, con diverse regioni urbane di portata europea/globale, può contribuire a migliorare la competitività dell'Europa e ad aumentare la coesione territoriale. Le zone d'integrazione economica globale offrono funzioni e servizi economici globali di alta qualità, che consentono un livello di reddito elevato e un'infrastruttura ben sviluppata. Importanti componenti di queste zone sono le regioni metropolitane accessibili internazionalmente.
- A livello nazionale/transfrontaliero/interregionale, la sfida consiste nel passare dal dominio di una città (spesso la capitale) a una rete più equilibrata di città, migliorando i risultati economici e i servizi mediante gruppi/reti di città vicine e anche coordinando le politiche nazionali, in particolare attraverso le frontiere. Ciò implica che occorre rendere prontamente disponibili nell'intero paese servizi di più alto grado e infrastrutture fisiche e sociali minime al fine di stimolare la competitività economica e di migliorare la coesione territoriale. A questo proposito, i centri urbani svolgono un ruolo importante in quanto in essi si svolge gran parte delle attività economiche. Le politiche dovrebbero riguardare pertanto il miglioramento della competitività di città vicine, e di aree urbane funzionali (mediante il raggruppamento, la creazione di reti, ecc.) e il riequilibrio fra le regioni economicamente più forti e il resto della struttura urbana. Nei paesi mono- centrici, questo implica la concentrazione sul secondo livello di città.
- A livello regionale/locale, la sfida consiste nel passare da uno o due centri regionali dominanti a diversi centri piccoli e medi che forniscono servizi regionali, attraverso alleanze strategiche fra città, in particolare dove manca la massa critica, e partenariati rurale-urbano

esplorando il potenziale comune e i progetti di sviluppo congiunto.

L'obiettivo di coesione territoriale suppone pertanto l'introduzione di una cooperazione a livello sia orizzontale (tra politiche) che verticale (tra attori e autorità ai vari livelli geografici) e deve diventare una preoccupazione trasversale mediante l'integrazione della dimensione territoriale nella concezione e nella messa in atto delle politiche comunitarie e nazionali. Tale tipo di coordinamento richiederebbe un quadro strategico che dovrebbe permettere di individuare le priorità di intervento di ogni strategia, così da garantire la coesione territoriale a livello europeo, nazionale e regionale. Infine la cooperazione e il collegamento in reti delle regioni costituiscono il presupposto per garantire la coerenza delle varie strategie, tenendo conto della continuità e della complementarietà dei territori, indipendentemente dalle barriere istituzionali.

Nel quadro dei Fondi strutturali, devono essere privilegiati alcuni settori d'intervento in vista della coesione territoriale e del potenziamento dei fattori di competitività delle regioni, favorendo nel contempo l'accessibilità dei territori periferici e spopolati e delle zone rurali. La programmazione regionale dei Fondi strutturali dovrebbe inoltre garantire l'integrazione delle zone rurali nell'economia regionale e i partenariati città-campagna. Gli investimenti dei Fondi strutturali devono quindi privilegiare lo sviluppo delle reti trans europee (obiettivo 1) e secondarie (obiettivo 2). Le infrastrutture di telecomunicazione e gli interventi in materia d'innovazione e ricerca sono molto necessari per ridurre i divari tra centro e periferia e tra città e ambiente rurale al fine di garantire l'uguaglianza dell'accesso all'informazione e alla conoscenza. Favorire le energie rinnovabili nonché il trasporto sostenibile e pulito nelle città diventa prioritario anche per garantire l'equilibrio ambientale del territorio.

1.4 Dal monocentrismo al policentrismo

L'altra grande evoluzione che c'è stata nel corso del tempo è stata il passaggio da una visione monocentrica dell'area metropolitana, in cui tutti i servizi più importanti erano concentrati nel centro della città, e le periferie offrivano solo servizi di scala urbana minore, ad una visione policentrica, in cui tutto andrebbe distribuito nel modo più equo possibile tra centro città e periferie. In senso stretto, con il termine policentrismo si intende un modello di insediamento territoriale delle attività umane, produttive e non, che vede la presenza di una pluralità di centri, possibilmente di dimensioni simili e tra loro connessi. Si può pertanto dire che il policentrismo faccia riferimento a due aspetti complementari: quello morfologico, attinente alla distribuzione dell'edificato sul territorio e quello funzionale, riguardante le relazioni tra i diversi poli, spesso approssimato attraverso la distanza fisica tra gli stessi. Il policentrismo è da vedersi in contrapposizione sia al modello monocentrico, sia a quello della dispersione urbana (*sprawl*), rappresentando potenzialmente un modello di insediamento più equilibrato rispetto agli altri due. Non si tratta di un cambio di visione puramente teorico, di un passaggio solo concettuale, ma del risultato di un processo che trae inizialmente origine dall'evoluzione della struttura economica urbana, con lo spostamento da funzioni produttive caratterizzate da grandi economie di scala verso attività terziarie bisognose soprattutto di innovazione. Il miglioramento del sistema dei trasporti e l'emergere di nuovi stili di vita hanno poi favorito ulteriormente il declino della grande città di epoca fordista, facilitando l'emergere di alcune nuove polarità, quali le città di medie dimensioni ed i sistemi urbani reticolari e policentrici.

In una fase dello sviluppo che ha già sperimentato i costi collettivi connessi all'accentramento monocentrico (congestione, inquinamento, alti costi dell'abitare, conflittualità sociale), il policentrismo viene considerato come una sorta di "soluzione ottima". Infatti, si suppone che sistemi di piccole città tra loro collegate da rapporti di cooperazione e complementarità riescano ad ottenere gli stessi benefici delle grandi città, senza però replicarne i costi.

Secondo molti osservatori il concetto di policentrismo nasce, più che dall'osservazione di un fenomeno esistente o emergente, dal tentativo di proporre un modello insediativo più compatibile con il paradigma dello sviluppo sostenibile, con l'obiettivo cioè di determinare la realtà più che di descriverla (Davoudi, 2000).

Il policentrismo è una delle modalità di organizzazione territoriale degli insediamenti umani più studiate degli ultimi anni ed è spesso utilizzato nelle nuove forme di gestione e governo della città, *anche se [...] il termine è divenuto in voga nella letteratura e nei documenti politici, una definizione chiara e priva di ambiguità è ancora assente* (Musterd e van Zelm, pp.697-80). Da un punto di vista politico, l'obiettivo del policentrismo è quello di promuovere uno sviluppo territoriale "equilibrato" e, per questa ragione, come anticipato nel paragrafo 1.3.1, è stato inserito tra le politiche di sviluppo della Commissione europea (European Commission, 1999) nell'ambito dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo. Nei documenti comunitari si assume che uno sviluppo urbano policentrico sia una delle condizioni necessarie per il raggiungimento di alcuni tra i principali obiettivi dell'Unione, quali la riduzione dei differenziali territoriali dello sviluppo (coesione economica, sociale e territoriale), la promozione di un modello organizzativo/insediativo sostenibile dal punto di vista ambientale e territoriale ed il rilancio della competitività economica dell'intero sistema.

Pur essendo elencati in molti documenti programmatici i vantaggi del policentrismo sono stati raramente sottoposti ad evidenza empirica. Alcuni lavori hanno testato il legame tra policentrismo e *performance* economica (tra gli altri Meijers e Sandberg, 2008), mentre restano meno studiate le relazioni tra policentrismo e coesione sociale, oppure policentrismo e salvaguardia ambientale.

Vi è però una grande diversità di risultati ottenuti dai lavori di ricerca sul policentrismo, che dipendono dalla scala territoriale presa in esame, che va dalle New Towns di Londra fino ad arrivare la rapporto centro periferia. Pertanto, pur avendo riscontrato effetti positivi meritevoli di approfondimento, le politiche riguardanti il policentrismo devono essere diversificate. Queste politiche devono considerare le differenze che vi sono tra le varie scale territoriali, non tanto in merito agli obiettivi da perseguire, quanto in merito alle azioni e ai progetti da attuare.

Alcune definizioni:

[...] la recente attenzione da parte di esperti e decisori rivolta al tema riflette una evidente tendenza del fenomeno urbano: le tradizionali strutture monocentriche e polarizzate, caratterizzate da un unico grande centro dominante, tendono a

essere progressivamente sostituite da strutture reticolari e policentriche (Suarez-Villa e Walrod, 1997).

[...] affinché una specifica area urbana possa essere considerata come policentrica sono necessari due elementi: una struttura spaziale con differenti centri distinti tra loro, nonché l'esistenza di intricate relazioni reticolari tra questi centri (Musterd e van Zelm, 2001, p680).

1.4.1 Il modello organicista: dalla Città giardino al Greater London Plan.

Il termine "organicismo" definisce ogni dottrina filosofica, politica e sociologica che interpreta il mondo, la natura è la società in analogia ad un organismo vivente. Ispiratore di questa corrente di pensiero fu E. Howard, ideatore del concetto di "Città giardino", considerata il primo tentativo di configurare una nuova organizzazione della città che, invece di continuare a crescere, doveva cominciare a "riprodursi". Il movimento delle "città giardino" nasce alla fine dell'800 con l'obiettivo di decongestionare le grandi città attraverso il decentramento della popolazione in città satelliti immerse nel verde della campagna. Il suo saggio *A Peaceful Path to Real Reform (1898)* fu uno dei più importanti testi della fine del XIX secolo sulla teorizzazione di città utopiche. Nella sua opera descrive l'idea di Garden City o città-giardino, un agglomerato urbano di dimensioni precise capace di distribuire in modo organizzato ed equilibrato la popolazione nelle campagne, consentendo un uso più razionale del territorio. Un quadro urbanistico che prevedeva una netta separazione tra le varie funzioni, residenziali, produttive, commerciali, culturali e ricreative. Le città giardino si fondano su un equilibrio armonico tra residenza, industria e agricoltura.

A scala territoriale un sistema di città satelliti immerse nel verde, sufficientemente distanziate per evitare di saldarsi, si dispongono a corona di una città centrale. Strade ampie linde e operose all'interno delineano spazi aperti che si condensano nella grande chiarezza dell'impostazione generale sintetizzata da alcuni schemi concettuali. Una di tali impostazioni è la tecnica urbanistica dell'azionamento che divide la città-giardino in zone ben determinate per attività caratteristiche, a cui l'edilizia corrisponde con una precisa configurazione tipologica. Le città giardino sono pensate per essere autosufficienti, con una popolazione di 32.000 ab., hanno struttura

radiocentrica e sono collegate tra loro da un sistema viario principale, da una rete di canali e dalla ferrovia. Al centro della città è posto un giardino di 2,25 ettari circondato dalle principali attrezzature pubbliche (teatro, biblioteca, municipio, ospedale, etc.). a corona circolare si sviluppa un parco di 58 ha, delimitato da un Crystal palace che accoglie il mercato permanente dei prodotti della città, e all'esterno lungo la linea ferroviaria si trovano le industrie mentre le abitazioni si dispongono su due fasce attestate su un grand avenue circolare. Nella corona verde esterna (greenbelt), che stabilisce i limiti della città, sono localizzati gli edifici speciali come i sanatori per i malati e le fattorie. Howard non considera l'aspetto storico o formale della nuova città industriale, ma si concentra su aspetti puramente sociali ed economici. Nel suo saggio descrisse con rigore scientifico le quantità di terreno, unità abitative, tipologie di insediamenti produttivi e quant'altro potesse servire alla costituzione corretta di una Garden City, arrivando a introdurre, in maniera del tutto innovativa, considerata l'epoca, il tema dello smaltimento dei rifiuti. La città è vista come un organismo unitario le cui parti risultano tra loro connesse secondo una fitta rete di rapporti, non solo di natura funzionale e compositiva, ma fondamentalmente di natura economica e sociale.

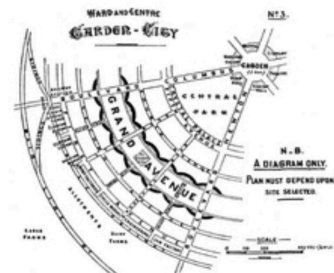
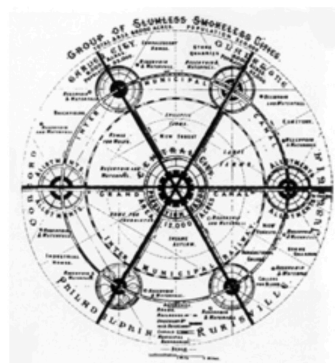


Figura 2: Il sistema della città giardino: la città centrale e le altre città intorno
 Figura 3: Diagramma schematico di un settore tipo della città giardino

Le teorie di Howard non trovarono molti riscontri pratici, tra questo il più importante resta però il caso di Letchworth Garden City¹⁷ fondata nel 1903, la sua prima città giardino, seguita soltanto da un secondo tentativo, nel 1919, la Welwyn Garden City¹⁸.

Dalle idee di Howard trasse, tuttavia, ispirazione sir Patrick Abercrombie per il progetto del Great London Plan del 1942; quest'ultimo rappresentò il quadro territoriale di riferimento per la straordinaria esperienza della creazione delle New Towns, avviata nel Regno Unito qualche anno dopo la fine della Seconda guerra mondiale.

Il Great London Plan è uno dei manifesti della pianificazione urbanistica del Novecento, nel quale Abercrombie ebbe modo di sperimentare la concezione organica ad una metropoli di 10 milioni di abitanti, inaugurando così una nuova fase dell'urbanistica moderna.

Il piano venne pensato e realizzato nel dopo guerra, quando si ebbe la necessità di un piano d'azione, e si presentò l'opportunità di localizzare popolazione e industrie più logicamente, di migliorare radicalmente i trasporti e di determinare un più corretto uso del suolo.

Nel piano di Abercrombie confluiscono in una sintesi originale:

- A. Gli orientamenti espressi dalle indagini governative sullo stato generale del Paese;

¹⁷ La costruzione della prima città giardino, Letchworth, a circa cinquanta chilometri da Londra, comincia nel 1903. Il Piano viene tracciato da Raymond Unwin e Barry Parker, la rete stradale ed i servizi sono costruiti dalla società ed i terreni vengono ceduti in affitto per novantanove anni.

La vita nella città è regolata minuziosamente: non solo è prescritto il rapporto tra case e giardini, ma la società vieta di aprire negozi in locali di abitazione, obbliga a cambiare zona gli artigiani che volessero diventare piccoli industriali, limita il numero di professionisti in ogni quartiere in modo che ognuno abbia abbastanza clientela, vieta di aprire industrie fumose.

La città prevista per 35.000 abitanti si popola molto lentamente, nel 1936 essa ha raggiunto solo 16.000 abitanti. Ciò non significa che questa esperienza si risolve in un fallimento totale, in quanto nel 1917 viene dichiarata città con un proprio consiglio comunale.

¹⁸ La costruzione della seconda città giardino, Welwyn, situata tra Letchworth e Londra, comincia nel 1919, dopo la guerra mondiale. La progettazione è affidata a Louis de Soissons, questa volta viene scelto un terreno più piccolo e viene ulteriormente ridotta la cintura agricola che già in Letchworth era stata dimezzata rispetto ai primi progetti. La città cresce più rapidamente rispetto a quanto non era avvenuto a Letchworth, infatti Welwyn raggiunge 35.000 abitanti (ne erano previsti 50.000) prima della seconda guerra mondiale.

B. La cultura della garden city, qui proiettata su un programma di realizzazione di città nuove (New Towns) in funzione del decongestionamento dell'area londinese.

Gli aspetti più importanti del Piano furono:

- Suddivisione della città in anelli;
- Progetto delle New Towns.

Abercrombie progettò le New Towns in previsione di un ulteriore sviluppo urbano, 8 città satellite all'esterno della cintura verde di Londra. Le New Towns, dette anche "città giardino" (in realtà "figlie" della città giardino) sono ben collegate con la capitale tramite servizi ferroviari ed autostradali provviste di tutti i servizi, dai cinema alle università.

Vi vive attualmente circa un milione di persone. Le New Towns seguono generalmente lo stesso schema urbanistico: al centro si trova un'area amministrativa-commerciale, circondata interamente da quartieri residenziali, separati da parchi e piccole aree agricole caratterizzati da colorate villette a schiera con il tradizionale giardino.

Le New Towns hanno conosciuto un successo internazionale e il loro modello è stato esportato in tutto il mondo.

Con il New towns act del 1946 (che si accompagnava a una serie di altre misure coordinate, studiate dal governo laburista e interessanti l'edilizia, l'industria, le infrastrutture e la legislazione urbanistica) la pianificazione delle new towns può decollare, applicandosi non solo a Londra, ma anche alle aree metropolitane maggiori del paese, come ad esempio in Francia con la realizzazione delle Ville Nouvelle. Fra il 1946 e il 1956, nella sola area londinese, sono in costruzione 14 new towns.

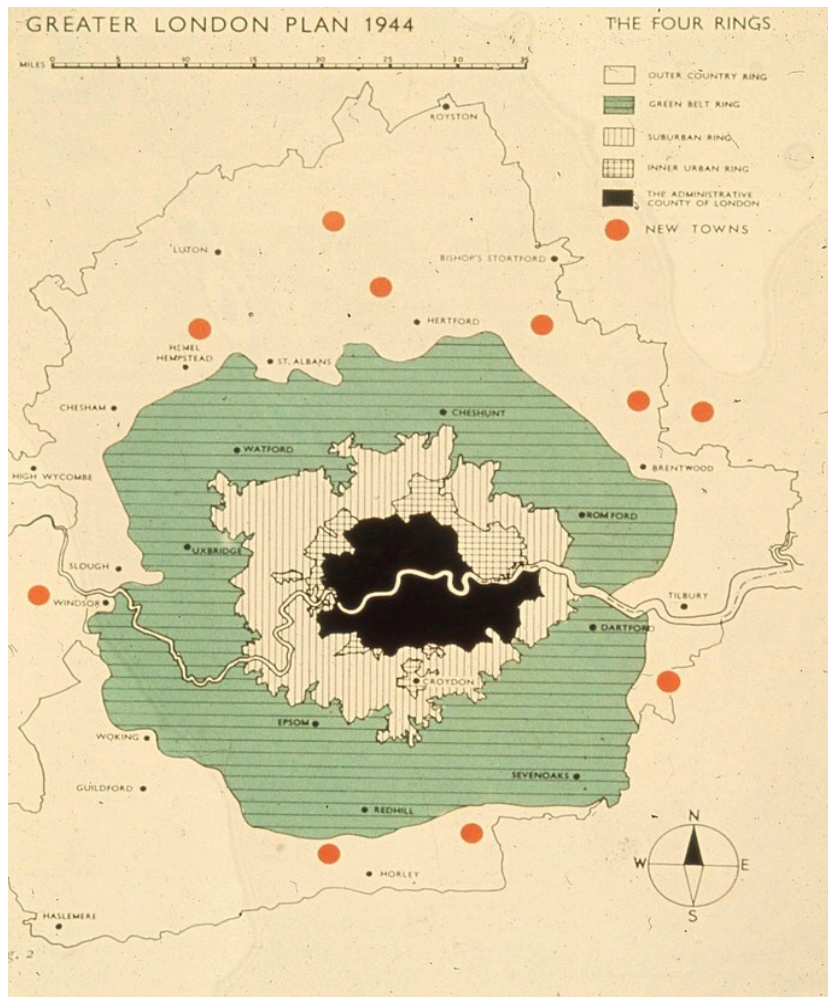


Figura 4: Progetto del Greater London Plan in cui sono individuate le New Towns

1.4.2 L'approccio territorialista, la città policentrica, Biopoli.

L'approccio territorialista, sviluppato nell'ambito dell'omonima scuola ¹⁹, evidenzia come i problemi della sostenibilità dello sviluppo mettano in primo piano la valorizzazione del patrimonio territoriale, nelle sue componenti ambientali, urbanistiche, culturali e sociali, come elemento fondamentale per la produzione durevole di ricchezza.

Il territorio viene concepito come prodotto storico di processi coevolutivi di lunga durata tra insediamento umano e ambiente, tra natura e cultura, ad opera di successivi e stratificati cicli di civilizzazione. Questi processi producono un insieme di luoghi dotati di profondità temporale, di identità, di caratteri tipologici, di individualità: dunque sistemi viventi ad alta complessità. Per tutta un'epoca storica della modernità, culminata con il fordismo e la produzione di massa, le teorie tradizionali dello sviluppo hanno considerato e utilizzato il territorio in termini sempre più riduttivi, negando il valore delle sue qualità intrinseche. Il territorio, da cui l'uomo si è progressivamente liberato considerandolo un insieme di vincoli negativi (ambientali, energetici, climatici, costruttivi, localizzativi, ecc.) per il compiersi della modernizzazione, è stato trattato come puro supporto tecnico di attività e funzioni economiche che sono localizzate e organizzate secondo principi sempre più indipendenti da relazioni con il luogo, con le sue qualità ambientali e culturali: qualità che derivano appunto dalla sua costruzione storica di lungo durata.

Questo processo ha determinato la destrutturazione del territorio (o deterritorializzazione) in

- luoghi usati per l'urbanizzazione delle periferie industriali e delle conurbazioni metropolitane che ha travolto toponimi, paesi, culture, paesaggi agrari; che li ha trasformati in aree edificabili, li ha sepolti in zonizzazioni e macrofunzioni dei cicli produttivi e riproduttivi della grande fabbrica;

¹⁹ La scuola territorialista è nata all'inizio degli anni '90 in Italia per opera di alcuni docenti e ricercatori di urbanistica e di sociologia che hanno deciso di coordinare la loro attività di ricerca in ambito universitario e CNR: A. Magnaghi (Università di Firenze), G. Ferraresi (Politecnico di Milano), A. Peano (Politecnico di Torino), E. Trevisiol (IUAV), A. Tarozzi (Università di Bologna), E. Scandurra (Università di Roma 'La Sapienza'), A. Giangrande (Università Roma Tre), D. Borri (Università di Bari) e B. Rossi Doria (Università di Palermo).

- luoghi montani e collinari relevantissimi per estensione (l'osso apenninico e i sistemi pedemontani e collinari prealpini) e per storia (la ricca civilizzazione delle città collinari), che sono stati in gran parte ambientalmente degradati e culturalmente destrutturati vuoi dall'abbandono, vuoi da modelli insediativi decontestualizzati, vuoi ancora dalla localizzazione di funzioni periferiche e nocive del sistema produttivo;
- alcuni luoghi di pianura rasi al suolo per attrezzare la cosiddetta industria verde che ha trasformato i ricchi e diversificati paesaggi agrari in un deserto meccanico-chimico;
- luoghi costieri mono funzionalizzati al loisir del produttore/consumatore massificato, con la cementificazione continua della linea di costa e la svalorizzazione dei paesaggi collinari dell'entroterra.

Per contrastare il processo di deterritorializzazione l'approccio territorialista riferisce la sostenibilità all'attivazione di sistemi di relazione virtuose tra le tre componenti del territorio: l'ambiente naturale, l'ambiente costruito e l'ambiente antropico; la produzione di alta qualità territoriale (e non solo ambientale) è la preconditione della sostenibilità, dal momento che la produzione di territorio è assunta come base della produzione della ricchezza. Il concetto di sostenibilità dello sviluppo è riferito non solo alla riproducibilità delle risorse naturali (sostenibilità ambientale), ma a sistemi complessi e interagenti di valutazioni che riguardano l'organizzazione non gerarchica dei sistemi territoriali e urbani (sostenibilità territoriale), la coerenza dei sistemi produttivi con la valorizzazione del patrimonio territoriale e con lo sviluppo dell'imprenditorialità locale (sostenibilità economica) e la crescita di autogoverno delle società locali (sostenibilità sociale e politica).

L'approccio territorialista intende perseguire tutte queste forme di sostenibilità e assume come elemento chiave della sua azione la promozione di sviluppo locale autosostenibile, dove il termine locale vuole mettere in evidenza la valorizzazione delle risorse territoriali e l'identità di un luogo, mentre autosostenibile sta ad indicare l'importanza di una ricerca di regole insediative, economiche e politico - sociali produttrici di equilibri a lungo periodo tra ambiente naturale, ambiente costruito e ambiente antropico.

Lo scopo della pianificazione non può essere allora solo la salvaguardia ambientale, ma la qualità complessiva del territorio e dell'abitare.

L'approccio territorialista differisce da tutti gli altri approcci allo sviluppo sostenibile per la maggiore attenzione alla scala locale e perché considera inscindibile la sostenibilità ambientale da quella culturale, sociale, politica ed economica.

In particolare in questo approccio l'efficienza tecnologica non costituisce il fattore risolutivo per contrastare il grave processo in atto di degrado ambientale.

“La sostenibilità del territorio non può infatti essere affidata a macchine tecnologiche e a economie eterodirette, ma a una riconquistata sapienza ambientale e di produzione del territorio da parte degli abitanti”
(Magnaghi 1997).

Negli ultimi due decenni, in Italia, come in molti paesi industrializzati e in via di sviluppo il tema dello sviluppo locale ha progressivamente assunto un'importanza centrale nel dibattito sullo sviluppo (Dansero, Governa, Giaccaria, 2008), non solo dal punto di vista teorico e della ricerca, ma anche dal punto di vista politico, operativo e delle pratiche.

Dall'analisi della letteratura non emerge una definizione univoca e condivisa quanto piuttosto una grande varietà di approcci e proposte che convergono nel riconoscere l'importanza delle specificità locali per il ruolo che possono giocare nei processi di sviluppo. Al di là delle differenti interpretazioni, in termini generali lo sviluppo locale può essere descritto come un processo di interazione tra soggetti locali (pubblici, privati e loro variegate partnership) che condividono in modo implicito o esplicito alcune visioni di sviluppo per la messa in valore di risorse e “ricchezze” territoriali di vario tipo (materiali e non) di cui dispongono. Questi attori, proprio per la loro prossimità spaziale e la conoscenza del territorio, per il coinvolgimento e i legami che hanno con esso, riescono ad avviare e gestire dinamiche positive di cambiamento in modo relativamente autonomo e localmente specifico. In approcci di questo tipo, la società locale e le risorse territoriali riescono ad essere messe in movimento in modo efficace e duraturo. In questa prospettiva lo sviluppo locale si salda fortemente con le tematiche del decentramento territoriale e della partecipazione.

In quanto sistema di relazioni, il territorio chiama in gioco componenti sociali e economiche (residenti, imprenditori, associazioni, industrie, istituzioni, ecc.), aspetti ambientali (infrastrutture, monumenti, disposizione dei centri, delle vie di comunicazione, del parcellare agrario, ecc.), aspetti naturali (orografia, idrografia, clima, ecosistemi locali, ecc.) e anche aspetti culturali (tradizioni locali, identità locale, ecc.). In tale visione il territorio è inteso quindi come una categoria di ricomposizione che non pone la salvaguardia degli ecosistemi in antitesi a quella della società e di un suo sviluppo (anche economico) locale, ma vede componente naturale e socio economica come due inestricabili aspetti di una dinamica che deve essere considerata nella sua interezza e che, solo all'interno di tale interezza, può arrivare a equilibri veramente sostenibili (Bagliani, Dansero, 2005).

In seguito, partendo dalla concezione di sostenibilità legata all'approccio territorialista, C. Saragosa ha cercato di definire le modalità insediative che producono la rinascita del territorio per riuscire a trovare qualche strumento che sia in grado di riequilibrare l'insediamento umano al proprio ambiente, da qui nasce il concetto di "BIOPOLI" (Saragosa 2016). Saragosa esplorando il complesso legame tra la morfologia del territorio e il benessere umano e, attraverso uno studio che va dall'urbanistica alla genetica e alle neuroscienze, arriva a dimostrare come una progettazione degli spazi che tenga conto dell'ecologia e della reazione neurologica degli individui possa migliorare la qualità della vita.

Gli esseri umani rispondono in maniera diversa alle configurazioni spaziali, alcune delle quali, se hanno determinate caratteristiche, contribuiscono più di altre al benessere emotivo. La definizione di queste caratteristiche è stata il frutto di un lungo processo di prove e correzioni degli errori, basato sulla reazione, anche cognitiva, agli spazi e alla progettazione urbana, architettonica e artistica. Quando emergono configurazioni spaziali che soddisfano tali qualità, possiamo dire che si crea un legame empatico tra il soggetto percepente e lo spazio in cui è immerso.

Biopoli è più un concetto astratto che una realtà abitativa, nell'immaginazione dell'autore si tratta di una città che si occupa di preservare le caratteristiche naturali del territorio, non si tratta di una metropoli, ma di una città policentrica, ecologica, radicata e bella in modo da riuscire a suscitare empatia.

1.4.3 Le misure del policentrismo

Nonostante il recente successo del modello policentrico, non esiste ancora una definizione operativa univoca e condivisa dello stesso, né c'è ampio accordo sugli strumenti utilizzabili per misurarlo, anche se gli studi promossi dall'Unione Europea nell'ambito del progetto ESPON hanno senz'altro contribuito a tracciare un percorso.

Il policentrismo tende ad assumere significati diversi al mutare degli attori di riferimento (urbanisti, economisti, geografi, *policy-maker*), del contesto geografico (europeo o statunitense) e della scala territoriale dell'analisi (intra-urbana, inter-urbana o regionale, interregionale) (Davoudi, 2002). In letteratura tre sembrano essere i criteri utilizzabili per una maggiore precisazione del concetto:

- a) l'individuazione degli aspetti da trattare (morfologici e/o funzionali);
- b) la definizione dell'approccio analitico da utilizzare (analisi statica su dati di *stock* oppure analisi dinamica su dati di flusso²⁰);
- c) la scelta della scala territoriale di riferimento (urbana, regionale, sovraregionale).

I primi due aspetti fanno sostanzialmente riferimento alle variabili da utilizzare per la misurazione del fenomeno, mentre l'ultimo attiene al problema della loro interpretazione.

Come già anticipato, gli studi promossi nell'ambito del progetto comunitario ESPON hanno avuto il merito di fare chiarezza su alcune questioni metodologiche (Nordregio, 2004). Essi assumono che il policentrismo comprenda due aspetti complementari: quello morfologico, che attiene alla distribuzione delle attività umane sul territorio e quello funzionale, che concerne invece le relazioni esistenti tra le diverse polarità insediative. Di conseguenza, per misurare il policentrismo si adottano approcci di analisi sia statica che dinamica, in particolare i primi per cogliere il carattere morfologico ed i secondi per catturare il legame funzionale. L'unione dei due aspetti citati ne chiama in causa un terzo non meno problematico, inerente alla definizione di polo urbano; la scelta avviene sostanzialmente tra due metodi: l'adozione del criterio istituzionale, secondo cui le città corrispondono ai territori

²⁰ Per una breve rassegna sui metodi statici e dinamici si veda Veneri (2008).

comunali o comunque al livello più basso del governo locale, oppure l'utilizzo del criterio funzionale, per il quale le città corrispondono ai bacini territoriali che racchiudono la maggior parte degli spostamenti giornalieri per motivi di lavoro- tradizionalmente usato da geografi ed economisti urbani. Per quanto riguarda invece i livelli territoriali di riferimento, trattandosi di un approccio che guarda agli Stati membri della UE, risultano sostanzialmente due, quello sovraregionale riferito a tutto il territorio dell'Unione e quello regionale, che guarda all'interno dei principali soggetti di riferimento delle politiche comunitarie. La distinzione della scala territoriale è un elemento cruciale perché fa cambiare l'interpretazione dei dati: in sintesi, si assume generalmente che il policentrismo cresca al crescere della dispersione territoriale dei poli insediativi nel caso dell'analisi di livello sovraregionale, mentre la relazione si rovescia nel caso dell'analisi di livello regionale.

Sulla base delle scelte metodologiche descritte, il concetto di partenza per la misurazione del policentrismo nei lavori ESPON è costituito dalla FUA (*Functional Urban Area*), ossia il bacino territoriale di riferimento della maggior parte dei flussi pendolari connessi al funzionamento del mercato del lavoro. In particolare, per il territorio italiano le FUA sono i Sistemi Locali del Lavoro, definiti dall'Istat, che superano una determinata soglia demografica: almeno 15mila residenti nel centro principale ed una popolazione complessiva non inferiore ai 50mila abitanti. A partire dal concetto di FUA, che rappresenta l'unità di analisi, i sistemi urbani vengono analizzati e classificati in base a tre aspetti:

1. la dimensione demografica ed economica (*Size Indicator*), misurata attraverso due indicatori, la pendenza della retta di regressione della distribuzione rango-dimensione delle FUA per peso demografico e/o economico (PIL) e la distanza della città maggiore dalla suddetta retta di regressione (rapporto di dominanza o *primacy rate*);
2. la localizzazione territoriale (*Location Index*), misurata in due *step* tramite la suddivisione del territorio in aree di mercato ottimali (*Thiessen Polygons*) ed il calcolo della polarizzazione/distribuzione delle FUA rispetto a tali poligoni mediante l'Indice di Gini;
3. la connessione funzionale (*Connectivity Index*), valutata attraverso l'accessibilità potenziale offerta dalla rete delle infrastrutture, a sua volta misurata dalla pendenza della retta di regressione tra

accessibilità e popolazione delle FUA e dal coefficiente di Gini dell'accessibilità delle FUA.

Seguendo le indicazioni metodologiche suggerite dai lavori ESPON e da successive indagini ad essi ispirate (Meijers e Sandberg, 2008), opportunamente adeguate sia ai dati disponibili che al livello territoriale di interesse (che è quello regionale), nel presente saggio si adottano le seguenti scelte di fondo:

1. per sistema insediativo policentrico si intende un territorio regionale in cui le attività umane sono distribuite in più poli urbani separati, relativamente simili dal punto di vista dimensionale e non ordinati in maniera gerarchica, posti tra loro a breve distanza e legati da nessi funzionali;
2. per ottenere una misura sintetica del grado di policentrismo delle diverse regioni italiane si adottano indicatori relativi sia all'approccio morfologico che a quello funzionale, tenendo particolarmente conto della distribuzione della popolazione nei diversi centri urbani e delle relazioni tra gli stessi.

Questa breve rassegna della evoluzione del concetto di Area metropolitana dai primi contributi di Patrick Geddes, fino ai giorni nostri, condotta in parallelo con la reale evoluzione delle aree metropolitane stesse è servita ad evidenziare due aspetti delle realtà metropolitane contemporanee che sono oggi centrali ai fini della riflessione che intendo sviluppare. In primo luogo va considerato come le grandi aree metropolitane oggi rappresentino i motori dello sviluppo economico dell'intero pianeta, in quanto in esse sono concentrate le maggiori spinte dell'innovazione nel campo culturale, scientifico e tecnologico; ed è proprio a questo ruolo di motori dello sviluppo che fanno riferimento le più recenti definizioni e concezioni di area metropolitana. Definizione fatta propria ed introdotta dalla Unione europea e che, come vedremo, è alla base della costituzione delle Città metropolitane in Italia. Ovviamente occorre considerare come lo sviluppo di cui si parla non può che essere improntato al principio di sostenibilità, inteso nella sua accezione più ampia di sostenibilità ambientale, socio economica ed amministrativa. Uno sviluppo, in altri termini, che ponga al centro della sua attenzione le condizioni economiche, sociali e culturali delle comunità locali.

Ne deriva il secondo aspetto importante che si intende sottolineare: se è vero quanto premesso, le realtà metropolitane contemporanee potranno essere reali motori dello sviluppo se sapranno evolversi, a livello del loro assetto territoriale, dal modello gerarchico – piramidale attuale, ad un nuovo modello di assetto policentrico e reticolare, in grado di rimettere al centro e ripartire dal Territorio, come luogo delle relazioni culturali, sociali ed economiche.

Questa nuova nozione di area metropolitana, policentrica, territorializzata e motore di uno sviluppo sostenibile, richiede un nuovo approccio in termini di pianificazione del territorio e programmazione dello sviluppo.

Da un lato i perimetri ed i confini delle aree metropolitane saranno condizionati non tanto e non solo dall'organizzazione dei flussi relazionali, quanto dalla capacità di "includere" al loro interno risorse in grado di promuovere lo sviluppo. Dall'altro lato, soprattutto se ragioniamo in termini di pianificazione strategica, ad una concezione del territorio come sistema relazionale di aree o zone ben identificabili e perimetrabili, e al loro interno considerate "omogenee", occorre sostituire un modello basato su polarità e reti che possono contenere elementi diversi e caratteri diversi in relazione a tematiche di sviluppo diverse : valorizzazione del paesaggio e dei beni culturali, attività direzionali, industria ed artigianato, ecc..

CAPITOLO 2

LE AREE METROPOLITANE IN ITALIA: LO SCENARIO NORMATIVO

Le aree metropolitane sono oggi il motore delle economie nazionali e hanno un ruolo sempre più rilevante negli scenari economici, sociali e istituzionali globali. Le aree metropolitane italiane rivendicano un ruolo e una specialità non per se stesse, ma nell'interesse dell'intero paese. In esse si concentra gran parte della popolazione, del prodotto interno lordo, del gettito fiscale e degli investimenti pubblici e privati del paese. La scala politico territoriale più efficiente per attrarre investimenti è quella metropolitana, l'attrattività di un'area metropolitana è legata anche alla capacità di proporsi nella competizione internazionale con le altre città come un attore unitario e un decisore unico, in grado di rispondere verso l'interno (popolazione residente e non) e verso l'esterno (gli investitori).

La questione del governo metropolitano nel nostro paese da tempo appare molto complessa e contrastata, con molti contributi di diverse discipline (pianificazione territoriale, economia e finanza pubblica, scienza politica), ma anche con molte esperienze di fallimento e soprattutto l'assenza di soluzioni generalizzabili.

In generale, i problemi di governo delle aree urbane sono riconducibili a conflitti inter istituzionali tra i diversi livelli di governo, istituzioni ed enti funzionali, alla assegnazione di funzioni appropriate e di risorse finanziarie in misura adeguata, nonché a problemi specifici, da un lato, di efficienza nella fornitura di beni e servizi pubblici locali e, dall'altro, di equa distribuzione di tali beni e servizi all'interno delle aree metropolitane. Le varie esperienze italiane di pianificazione intercomunale, di istituzione dei Comprensori promossa dalle Regioni nei primi anni settanta, di Consorzi mono funzionali tra Comuni e Provincia, fino alla costituzione del Ministero per le Aree urbane (nel 1987) ed alla istituzione delle Città metropolitane con la legge 142/90 e al loro riconoscimento costituzionale con la riforma del Titolo V, costituiscono tutte un esempio di sostanziale fallimento attribuibile a carenze di progettazione istituzionale ed alla mancata specializzazione e trasformazione delle soluzioni istituzionali in relazione all'evoluzione degli stessi problemi metropolitani (Bruzzo-Ferri, 2005).

Il tema delle aree metropolitane in Italia è stato per molti anni oggetto di ricerche e dibattiti scientifici, di proposte e disegni di legge, cercando di trovare il giusto modo per renderle ufficialmente nuovi enti d'area vasta. Da un punto di vista legislativo, solo nel 2014, con la legge n. 56 "disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", c.d. Delrio, si riuscì a raggiungere l'obiettivo. La legge Delrio rappresenta l'ultimo e decisivo tassello normativo di un lungo e tortuoso percorso legislativo che oggi porta alla ridefinizione dei confini e delle competenze dell'amministrazione locale, e che istituisce le città metropolitane, nuovi enti locali, previsti nella Costituzione italiana, all'articolo 114 e nel Testo Unico degli Enti Locali, all'art. 23.

2.1 Il Progetto 80 e le Metropoli di riequilibrio.

Nel nostro Paese, ancor prima dell'inizio dell'iter legislativo che ha portato alla legge Delrio, il primo ed unico tentativo di disegnare un modello di assetto del territorio nazionale centrato sulla creazione di grandi aree metropolitane si ha nel 1969, con il cosiddetto "*Progetto 80*", un documento governativo di grande spessore tecnico culturale, ad oggi l'unico tentativo nazionale. Il "*Progetto 80*", un progetto ambizioso di sviluppo, coordinato da Giorgio Ruffolo²¹, fu la prima grande esperienza di programmazione economica e urbanistica integrata, che operò comunque in maniera centralizzata. Una delle caratteristiche proprie del P/80, è quella di aver seguito con rigore l'approccio unificato alla pianificazione a cui va riconosciuto di aver fatto diventare la programmazione del territorio, nello stesso P/80, una parte integrante della programmazione strategica generale, e che gli obiettivi urbanistici e di gestione del territorio sono entrati a far parte in pieno degli obiettivi nazionali della programmazione.

Partendo dalla considerazione che occorre considerare esaurito il ciclo espansivo economico degli anni '50 e '60, il Progetto 80 proponeva una politica economica programmata in grado di sviluppare e rafforzare la domanda interna, soprattutto attraverso un intervento dello Stato che mirasse a fare fronte alla domanda di beni e servizi e la promozione di grandi progetti sociali. Il Progetto 80 è stato il tentativo di fare programmazione dall'alto, e individuava nelle città e

²¹ Segretario generale della programmazione al Ministero del bilancio.

nelle aree metropolitane gli assi portanti di uno sviluppo economico e sociale del paese.

I temi di fondo delle ricerche che sfociarono nel P/80 sono due:

1. il bisogno di riequilibrio territoriale fra le aree del paese, soprattutto sotto il profilo dello sviluppo urbano;
2. i requisiti di base per distribuire un effetto urbano a tutta la popolazione del paese.

Sotto questo profilo, il P/80 lanciò un messaggio assolutamente attuale che potrebbe essere ancora assunto come strategia generale e contenuto della politica territoriale nazionale e regionale.

A livello territoriale il Progetto 80 assumeva lo sviluppo urbano come una delle caratteristiche portanti del futuro del paese e la presenza di una forte armatura urbana come un fattore determinante dello sviluppo economico; proponeva pertanto un sostanziale rafforzamento ed una razionalizzazione dell'intero sistema urbano italiano. La crescita delle aree metropolitane veniva individuata come il fenomeno urbano emergente e si proponeva la loro riorganizzazione in sistemi metropolitani. Per quanto riguarda le politiche necessarie per realizzare concretamente la rete dei sistemi metropolitani, il P/80 ne demandava l'individuazione per ogni sistema urbano ad un progetto specifico da elaborare in cooperazione con le Regioni e gli altri enti locali interessati. Venivano indicati anche alcuni criteri generali per l'avvio di questa progettazione e concertazione.

Il P/80 cercò di fissare dunque un parametro di riferimento per rendere comparabili le misure e le azioni territoriali alla scala nazionale:

- A. una stessa scala di rappresentazione planimetrica dei fenomeni territoriali;
- B. uno stesso concetto di 'sistema urbano-metropolitano' e di 'effetto-città';
- C. uno stesso concetto di ambito per il ricupero funzionale del patrimonio storico-culturale nel territorio;
- D. uno stesso concetto di infrastruttura di interesse nazionale su cui far convergere dei criteri analoghi di valutazione e di trattamento dell'infra-strutturazione urbana-regionale.

Tutto ciò portava all'elaborazione di un Quadro territoriale di riferimento²², (Quadroter) che si sarebbe dovuto costruire con molta attenzione e in piena armonia con le Regioni (che in quel tempo si stavano appena costituendo).

Inoltre il P/80 richiese anche la centralità della politica ambientale rispetto a tutte le politiche dello sviluppo, ben prima (1968) che nel mondo intero dilagasse, all'inizio degli anni 70, l'attenzione ai problemi ambientali²³.

Lo scopo principale dell'azione programmatrice era individuato nella necessità di diffondere il più possibile sul territorio nazionale i sistemi metropolitani per migliorare il livello complessivo dell'armatura urbana. Il progetto rimase purtroppo sulla carta, ma rappresenta certamente il momento più alto del sogno di riformare la società e l'economia italiana coltivato durante gli anni 60. (Fera 2002)

²² Il P/80 preconizzava un 'Quadro territoriale di riferimento' per le decisioni per esempio della infrastrutturazione nazionale, che sostenuto e giustificato anche da un Quadro socio-economico contabile dei fabbisogni dettati dalle politiche di sviluppo dei consumi e delle produzioni, e dalle risorse presumibilmente a disposizione, avrebbe potuto anticipare in modo più razionale e tecnicamente valido, i fabbisogni di infrastrutture, minimizzandone gli impatti dannosi e massimizzandone quelli positivi.

²³ E' infatti del 1971 la grande Conferenza di Stoccolma delle Nazioni Unite, cui si fa risalire convenzionalmente l'inaugurazione nel mondo di una politica dell'ambiente da parte di tutti i governi. E' del luglio 1970 la creazione della prima amministrazione governativa (l'EPA americana) che funzionò da innesco per la progressiva creazione in diversi paesi di Ministeri ed Agenzie ad hoc per l'ambiente, allo scopo di sviluppare una politica ambientale. Fra i primi per la Francia, il Ministère de l'environnement, nel 1971; per il Giappone, l'Agency for the Environment 1971; per la Germania, l'Umwelt Ministerium, 1974; per la Gran Bretagna, il Ministry of Environment, 1974; per il Canada, Environment-Canada, 1980). In Italia, un Ministro per l'Ambiente, senza portafoglio, chiamato dapprima Ministro dell'Ecologia, fu creato nel 1979.

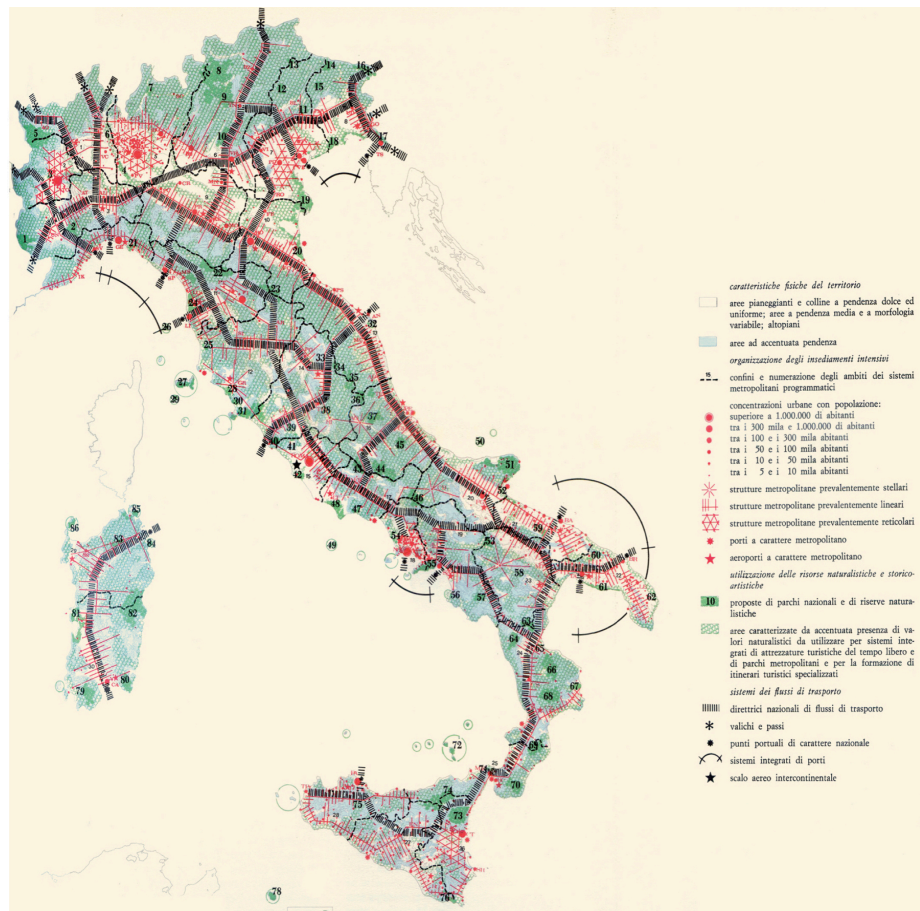


Figura 5: Progetto '80 Sistemi metropolitani ed infrastrutturali

2.2 Dalla 142 del 1990 alla legge Delrio del 2014.

La prima apparizione nell'ordinamento giuridico italiano delle "aree metropolitane" risale al 1990, con l'entrata in vigore della legge 142 (L. 8/6/1990, n. 142 "*Ordinamento delle autonomie locali*") che venne approvata in seguito ad una lunga fase di dibattiti e di proposte relative alla riforma degli enti locali iniziata nella seconda metà degli anni Settanta.

Sicuramente, l'importanza della L. 142/1990, sta nell'aver finalmente preso atto di una realtà effettivamente esistente sul territorio. Infatti, già il panorama urbano postbellico, in Italia ma anche all'estero, si presentava con una distribuzione della popolazione a macchia di leopardo, con zone ad elevata concentrazione ed altre a bassissima densità e pochi centri urbani capaci di fornire servizi. La conseguenza più vistosa di questa realtà è stata quel processo definito di «gerarchizzazione del territorio», consistente nella formazione di centri e di periferie, di aree forti e di aree dipendenti, vale a dire di aree urbane estese oltre i limiti amministrativamente determinati, con una stretta integrazione fra la città centrale (il capoluogo) e gli agglomerati circostanti, tra un centro normalmente di grandi dimensioni e polifunzionale e quella serie composta di centri minori che vi sono ancorati da un rapporto di dipendenza socio-economica e funzionale (Recupero Bruno, 2001). In proposito, è stato osservato come l'area metropolitana corrisponde non tanto all'ampliamento delle strutture urbane, quanto alle interrelazioni fra realtà urbane che pur conservando la loro individualità risultano dominate da una città che si colloca al centro di quel sistema. Questa realtà, localizzabile dapprima in poche zone precise del Paese, per lo più coincidenti con il noto "triangolo industriale" fra le città di Torino, Genova e Milano, è andata, poi, diffondendosi in numerose altre regioni, presso quelle aree che, per la loro posizione dominante (per economia, infrastrutture, occasioni di lavoro) costituivano il punto di raccordo di vaste zone circostanti.

In tal modo, si è posta una vera e propria "questione istituzionale" bisognosa di essere affrontata attraverso una strumentazione più solida e vincolante, che interessasse il legislatore nazionale, pur nel rispetto delle peculiarità istituzionali ed economiche dei singoli luoghi (Recupero Bruno, 2001). Nelle progettazioni degli anni '88-'89 che hanno accompagnato la legge di riforma delle autonomie, due erano le principali ipotesi normative che vedevano da una parte l'identificazione dell'autorità metropolitana nella Provincia e dall'altra l'individuazione di un governo metropolitano che poteva anche non

corrispondere al territorio provinciale consentendo in tal caso una nuova definizione di circoscrizioni provinciali confinanti (Savoldi, 2004).

A tale seconda ipotesi si ispira la formulazione contenuta nella riforma delle autonomie del 1990 nella quale le aree metropolitane rappresentavano un'organizzazione territoriale che si poneva quale ente intermedio diverso dalla Provincia, tra la Regione e il Comune.

In particolare, l'art. 17 della legge 142/1990 individuava nove città (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli²⁴) che per rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali, alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali con i rispettivi centri minori venivano considerate aree metropolitane.

La legge dava un anno di tempo alle regioni per individuare, sentiti i comuni e le province interessate, la delimitazione territoriale di ciascuna area. Nel caso in cui l'area metropolitana non avesse coinciso con il territorio di una sola provincia, c'era la possibilità di pervenire ad una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o alla istituzione di nuove province, considerando l'area metropolitana come territorio di una nuova provincia.

L'art. 18 prevedeva, inoltre, che l'area metropolitana si sarebbe articolata in due livelli: la Città metropolitana, a cui sarebbero state applicate le norme relative alle province, e i comuni.

Gli organi di governo previsti erano: il consiglio metropolitano, la giunta metropolitana e il sindaco metropolitano.

L'art. 19 individuava, invece, una serie di funzioni, normalmente affidate ai comuni, che la legge regionale avrebbe dovuto attribuire alla Città metropolitana oltre alle funzioni di competenza provinciale, affermando che potevano essere svolte, in forma coordinata nell'area metropolitana, quelle di preminente carattere sovracomunale, mentre rimanevano ai comuni le funzioni non attribuite alla Città metropolitana.

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

²⁴ Le aree in questione sono riferite solo alle Regioni a statuto ordinario in quanto le Regioni a statuto speciale possono definire le aree metropolitane in base alla loro competenza legislativa esclusiva.

- A. pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
- B. viabilità, traffico e trasporti;
- C. tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
- D. difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
- E. raccolta distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
- F. servizi per lo sviluppo economico e la grande distribuzione commerciale;
- G. servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

L'art. 20 prevedeva che la regione, sentiti i comuni interessati, potesse provvedere ad un riordino delle circoscrizioni territoriali dei comuni facenti parte dell'area metropolitana, istituendo nuovi comuni per scorporo da aree di intensa urbanizzazione o per fusione di comuni contigui, per assicurare la razionale utilizzazione dei servizi ed un equilibrato rapporto fra dimensioni territoriali e demografiche. I poteri conferiti alle regioni in ordine al riordino delle circoscrizioni comunali rispondevano alla finalità di garantire il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile partecipazione dei cittadini ed un equilibrato rapporto tra le dimensioni demografiche ed economiche.

La L. 142 del 1990 prevedeva, anche, che entro 24 mesi dalla sua entrata in vigore, con appositi decreti legislativi, si provvedesse alla costituzione, su proposta delle regioni delle Autorità metropolitane nelle aree individuate dall'art. 17. Tale previsione è stata attuata solo dalla Liguria, dal Veneto e dall'Emilia Romagna, dove sono state approvate leggi regionali che restano però inapplicate.

A causa delle difficoltà incontrate dalle Giunte regionali per portare a compimento l'approvazione delle leggi regionali istitutive delle Aree metropolitane, il legislatore statale si vide costretto a rendere facoltativa l'istituzione delle stesse ed a prorogarne i tempi. Questa legge, dunque, che ha offerto la prima disciplina organica sulla materia, ha ricevuto applicazioni disomogenee sul territorio nazionale, in conseguenza della maggiore o minore solerzia con cui vi si è dato attuazione.

Alla legge 142/1990 sono state sollevate numerose critiche, soprattutto relative:

- all'individuazione di alcune città centrali non motivando l'esclusione di altre realtà similari;
- alla delega alle Regioni per la delimitazione dell'area metropolitana senza fornire appositi criteri;
- alla disposizione di una procedura di costituzione che vedeva i Comuni e le Province come soggetti passivi in quanto dovevano solamente essere "sentiti";
- alla sottrazione di competenze ai Comuni per attribuirle alla Città metropolitana;
- alla possibilità per la Regione di provvedere a modificare i confini delle Amministrazioni Provinciali e Comunali interessate, creandone nuove o unificandole.

A distanza di nove anni dalla entrata in vigore della legge 142/90 viene approvata la legge 265 (L. 3/8/1999, n. 265 *"Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali"*, nonché modifiche alla legge 8/6/1990, n. 142), che apporta sostanziali variazioni alle norme sulle aree metropolitane. La stessa prese atto del precedente fallimento e tenta di usare un maggiore realismo introducendo un percorso diverso, che valorizzi l'iniziativa dei comuni interessati e si concluda con una legge nazionale proposta dalla regione, verosimilmente una legge distinta per ciascuna città metropolitana (Dota-Nicotra, 2005). Nel periodo intercorso tra le due normative furono presentati al parlamento vari progetti di legge riguardanti le aree metropolitane che, in alcuni casi, avevano prevalentemente la finalità di cercare di rendere operativo l'ente di governo metropolitano, cercando di superare le inerzie delle regioni e dello Stato attraverso un'automatica attribuzione alla provincia del ruolo di Città metropolitana. In altri casi, invece, le proposte erano di più ampio respiro, nate all'interno del dibattito sulla riforma delle autonomie locali, che portarono poi al nuovo testo unico sull'ordinamento degli enti locali e alla revisione della Costituzione.

I contenuti della legge 265/1999 relativi alle aree metropolitane vengono integralmente ripresi nel decreto legislativo 267 (D.Lgs. 18/8/2000, n. 267 *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*), che abrogò la L. 142/90 e fu emanato sulla base della delega al Governo prevista dall'art. 31 della stessa legge

265/99. Il decreto legislativo 267/2000, all'art. 22, conferma le stesse zone comprendenti le nove città individuate dalla L. 142/90 quali aree metropolitane e prevede che, su proposta degli enti locali interessati, la regione proceda alla delimitazione territoriale dell'area metropolitana entro 180 giorni dalla proposta stessa.

Il D.Lgs. 267/2000, nel fornire una nuova regolamentazione del funzionamento degli enti locali, ha definitivamente accolto le aree metropolitane come livello di governo locale; le norme in materia già presenti nella L. 142/90 sono state in parte riformulate, per lo più alla luce delle imperfezioni risaltate nell'esperienza attuativa di quella legge, in termini di difficoltà applicative ed ipotesi d'incostituzionalità.

Nella successione tra la precedente disciplina e la successiva è riscontrabile la mancata individuazione degli organi preposti al governo della città metropolitana, ma dispone soltanto in merito all'elezione, da effettuarsi al «primo turno utile». Quanto alle competenze dell'ente metropolitano, la L. 142/90 disponeva la generale attribuzione delle funzioni già spettanti alla Provincia, a cui faceva seguito l'elencazione di una serie di ambiti materiali, normalmente facenti capo ai Comuni, ed entro i quali la legge regionale avrebbe poi dovuto individuare le specifiche competenze della città metropolitana. A tale riguardo la L. 267, non prevede più l'attribuzione delle funzioni "normalmente affidate ai comuni, quando hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono, per ragioni di economicità ed efficienza, essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana"; ma dispone semplicemente che "la regione, previa intesa con gli enti locali interessati, può definire ambiti sovracomunali per l'esercizio coordinato delle funzioni degli enti locali, attraverso forme associative e di cooperazione". Mediante questa formulazione, pertanto, non si attua l'automatico passaggio di funzioni comunali alla competenza della città metropolitana, ma si prevede più tenuemente la possibilità di dar vita a delle forme di cooperazione, organizzandosi in modo tale da gestire congiuntamente quelle funzioni capaci di coinvolgere una pluralità di enti locali. Inoltre, nell'elencazione delle funzioni ritenute a carattere metropolitano, non vengono riproposte alcune voci presenti invece nel precedente testo dell'art. 19; così la tutela dei beni culturali, ma anche i «servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano».

Ad ulteriore impulso e legittimazione delle città metropolitane, interviene anche la riforma del titolo V della Costituzione, realizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la quale, conferma l'introduzione, nell'ordinamento italiano, delle Città metropolitane elevando la sua disciplina a livello costituzionale e rendendo, quindi, definitiva la sua realtà effettuale.

Diversi sono gli articoli della Costituzione che se ne occupano. Innanzitutto l'art. 114 che, nella nuova ottica, pone a fondamento della Repubblica la Città Metropolitana accanto ai Comuni, alle Province, alle Regioni e allo Stato con pari dignità ed al pari degli altri enti locali, garantendone l'autonomia che si esprime anche nella potestà statutaria espressamente prevista. Infatti, afferma che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Ciascun livello di governo territoriale, pertanto, nel proprio ambito ed in rapporto con la comunità rappresentata, è titolare di piena e indefettibile autonomia politica, di poteri e funzioni proprie e peculiari (Dota-Nicotra, 2005).

Un altro effetto della riformulazione dell'art. 114 è l'attribuzione alla Città Metropolitana del carattere di ente territoriale, al pari delle Regioni, delle Province e dei Comuni; e quindi di ente di governo della propria comunità, di cui rappresenta e tutela interessi, al pari dei Comuni e delle Province.

Al fine di rendere operative le previsioni introdotte nella Costituzione, nel 2003 è stata emanata, dopo quasi un anno dalla sua presentazione alle Camere, la legge 131 (L. 5/6/2003, n. 131, "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale*" 18/10/2001, n. 3) che dava mandato al Governo di emanare appositi decreti legislativi.

Per quanto attiene le città metropolitane i decreti dovevano definire le funzioni fondamentali per il loro funzionamento, nonché per il soddisfacimento dei bisogni primari delle comunità di riferimento.

La L. 131/2003 ha particolarmente influito sull'essenza e sulla funzionalità della città metropolitana, dando contenuto normativo a quella costituzionalizzazione di principio che la norma di rango superiore aveva voluto riservare al "nuovo" ente.

La L. 131 si occupa della città metropolitana innanzitutto nell'art. 2, recante la delega in materia di enti locali, in cui il Governo viene delegato ad emanare, nel termine di 2 anni, uno o più decreti legislativi per conformarsi alla legge costituzionale del 2001. È, di fatto, la delega alla riscrittura del testo Unico sugli Enti Locali, di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000.

La L. 131 si occupa della città metropolitana anche all'art. 4, in materia di potestà normativa degli enti locali. Anche qui, in analogia con lo spirito del nuovo art. 114 della Costituzione, viene affermato che la città metropolitana ha potestà normativa, statutaria e regolamentare secondo i principi fissati dalla Costituzione, analogamente al Comune e alla Provincia.

Tuttavia, nonostante l'importante conquista sul piano costituzionale, le città metropolitane in Italia faticavano a decollare. Bisogna attendere la legge n. 42 del 2009 con la quale si interviene nuovamente per disciplinare la costituzione delle città metropolitane all'interno del quadro dell'intervenuta riforma costituzionale. È l'articolo 23 della citata legge, che stabiliva infatti la disciplina per la prima istituzione di nuovi territoriali, in attesa di una disciplina ordinaria riguardante le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale.

Quanto dettato dall'art. 23 della legge n. 42/2009 circa le città metropolitane, veniva poi però abrogato dal decreto legge n. 95 del 2012 (cd. 'spending review: cfr. articolo 18), il quale stabiliva direttamente i confini delle 10 città metropolitane e la contestuale soppressione delle province del relativo territorio. La stessa norma disciplinava inoltre gli organi, le funzioni, il procedimento di formazione dello statuto, il procedimento di (eventuale) articolazione del comune capoluogo in più comuni.

Anche quest'ultimo tentativo di disciplina normativa ed avvio dei nuovi enti territoriali ha però vita breve. Le disposizioni sulle città metropolitane contenute nel D.L. 95 del 2012, nonché nel precedente D.L. N. 201 del 2011, vengono infatti dichiarate illegittime dalla sentenza della Corte costituzionale n. 220 del 2013. La pronuncia di illegittimità si basa sulla considerazione che lo strumento del decreto-legge, configurato dall'articolo 77 della Costituzione come "atto destinato a fronteggiare casi straordinari di necessità e urgenza", non è utilizzabile per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella prevista dalle norme censurate.

Da qui si arrivò al *Disegno di legge* del 26 Luglio 2013 (*disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e sulle fusioni di comuni*) che, dopo aver subito alcune modifiche nel corso dell'iter parlamentare, si concretizzò nel 2014, con la Legge Delrio (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni*). La riforma costituisce un'opportunità unica di lettura e comprensione dei singoli territori metropolitani, grazie al principio di "differenziazione", inserito in normativa, secondo il quale gli enti amministrativi ricevono funzioni sulla base delle proprie caratteristiche distinte. L'entrata in vigore della legge ha reso operative e disciplinato le 14 Città metropolitane²⁵ come nuovo ente territoriale di area vasta, con l'obiettivo di promuovere l'unione e la fusione delle amministrazioni comunali, semplificare il governo locale e restituire alle città il loro ruolo di *traino dei sistemi economici nazionali*. Le città metropolitane diventano nuove realtà istituzionali di governo delle grandi aree urbane del paese, ereditando i confini amministrativi delle omonime provincie di cui hanno preso il posto, con finalità di: curare lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, promuovere gestire in modo integrato servizi, le infrastrutture e le reti di comunicazione di interesse della città metropolitana e curare le relazioni istituzionali afferenti al proprio livello.

Potenzialmente, la riforma Delrio rappresenta una svolta storica, che rende le città metropolitane non sono un'istituzione al pari delle Provincie e delle Regioni, ma uno dei più innovativi istituti amministrativi, dotato di un proprio Statuto e di funzione strategica.

²⁵ In effetti la Legge n.56 ha istituito solo 10 delle 14 città metropolitane, perché 4 sono state istituite con leggi regionali da parte di Sicilia e Sardegna.

2.3 La legge n. 56/2014 cd. Delrio.

La legge n. 56 del 2014 avvia un'ampia riforma in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione la disciplina delle città metropolitane e la ridefinizione del sistema delle province, nonché una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di comuni. Nel fare ciò, la legge definisce "enti territoriali di area vasta" sia le città metropolitane che le province.

L'articolo 1 c. 2 della legge definisce le città metropolitane come enti territoriali di area vasta, con le seguenti finalità istituzionali generali:

- cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano;
- promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana;
- cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, comprese quelle al livello europeo, ossia quelle con le città e le aree metropolitane europee.

Le Città metropolitane sostituiscono le province in dieci aree urbane, i cui territori coincidono con quelli delle preesistenti province, nelle regioni a statuto ordinario: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, a cui si aggiunge Roma, per la quale sono previste disposizioni specifiche in ragione del suo ruolo di capitale (art. 1, comma 5)²⁶.

Il territorio della città metropolitana (articolo 1, comma 6) coincide con quello della provincia omonima, fermo restando il potere d'iniziativa dei comuni per la modifica dei confini delle province limitrofe all'adesione alla città metropolitana stessa. Il procedimento ordinario prevede l'applicazione dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione, che richiede per il mutamento delle circoscrizioni provinciali una legge dello Stato, adottata su iniziativa dei comuni interessati, sentita la regione. In caso di parere negativo della stessa, il governo è tenuto a

²⁶ Art. 1, comma 5 "In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria sono disciplinate dalla presente legge, ai sensi e nel rispetto di quanto previsto dagli articoli 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione e ferma restando la competenza regionale ai sensi del predetto articolo 117. I principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla regione Sardegna, dalla Regione siciliana e dalla regione Friuli-Venezia Giulia, in conformità ai rispettivi statuti.

promuovere un'intesa tra la regione e i comuni interessati, da definirsi entro 90 giorni; in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro tale termine, la decisione spetta al Consiglio dei Ministri, che delibera in ordine alla presentazione al parlamento del disegno di legge sulle modifiche territoriali di province e di città metropolitane.

Sono organi della città metropolitana (art. 1, commi da 7 a 9, da 19 a 20 e da 40 a 43):

- il **Sindaco metropolitano**, che è di diritto il sindaco del comune capoluogo, il quale ha la rappresentanza dell'ente, convoca e presiede il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana, sovrintende al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti;
- il **Consiglio metropolitano**, che è l'organo di indirizzo e controllo, approva regolamenti, piani, programmi, e approva o adotta ogni altro atto adesso sottoposto dal sindaco metropolitano, ha altresì potere di proposta dello statuto e delle sue modifiche e poteri di approvazione in via definitiva del bilancio; esercita le altre funzioni attribuite dallo statuto. Su proposta del sindaco metropolitano, il consiglio adotta gli schemi di bilancio da sottoporre al parere della conferenza metropolitana. A seguito del parere espresso dalla conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente, il consiglio approva in via definitiva i bilanci dell'ente. Esso è composto dal sindaco metropolitano e da:
 - a) ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti;
 - b) diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti;
 - c) quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

Il consiglio metropolitano dura in carica cinque anni. In caso di rinnovo del consiglio del comune capoluogo, si procede a nuove elezioni del consiglio metropolitano entro sessanta giorni dalla proclamazione del sindaco del comune capoluogo. È eletto dai sindaci e dai consiglieri comunali dei comuni della città metropolitana. Sono eleggibili a consigliere metropolitano i sindaci

e i consiglieri comunali in carica. L'elezione avviene sulla base di liste concorrenti, composte da un numero di candidati e comunque non superiore al numero dei consiglieri da eleggere, sottoscritte da almeno il 5 per cento degli aventi diritto al voto. *(comma così modificato dall'art. 23, comma 1, lettera a), legge n. 114 del 2014)*

- la **Conferenza metropolitana**, composta dal sindaco metropolitano, che la convoca la presiede, e dei sindaci dei comuni della città metropolitana, ha poteri propositivi e consultivi adotta o respinge lo statuto e le sue modifiche proposti dal consiglio metropolitano con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni compresi nella città metropolitana e la maggioranza della popolazione complessivamente residente.

La legge definisce anche il contenuto fondamentale dello statuto della città metropolitana (art. 1, commi da 9 a 11). Lo statuto stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente, ivi comprese le attribuzioni degli organi nonché l'articolazione delle loro competenze, fermo restando quanto disposto dai commi 8 e 9. Oltre alle competenze appena citate, lo statuto:

- A. regola le modalità e gli strumenti di coordinamento dell'azione complessiva di governo del territorio metropolitano;
- B. 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, eventualmente differenziate per aree territoriali. Mediante convenzioni che regolano le modalità di utilizzo di risorse umane, strumentali e finanziarie, i comuni e le loro unioni possono avvalersi di strutture della città metropolitana e viceversa e possono delegare l'esercizio di funzioni alla città metropolitana e viceversa;
- C. può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento con la città metropolitana. A tal fine è necessaria la proposta o comunque l'intesa con la regione, il cui dissenso può essere superato con decisione della conferenza metropolitana, adottata a maggioranza di due terzi dei componenti;

D. regola le modalità in base alle quali i comuni non compresi nel territorio metropolitano possono istituire accordi con la città metropolitana.

Il procedimento di approvazione dello statuto e delle relative modifiche prevede la proposta del consiglio metropolitano e l'adozione da parte della conferenza metropolitana con i voti che rappresentino almeno un terzo dei comuni e la maggioranza della popolazione residente.

La legge definisce altresì le funzioni fondamentali, rispettivamente, di città metropolitane e province, riconoscendo un contenuto più ampio alle prime, e delinea, con riferimento alle sole province, la procedura per il trasferimento delle funzioni non fondamentali ai comuni o alle regioni.

Alle città metropolitane sono attribuite:

- le funzioni fondamentali delle province;
- le funzioni attribuite alla città metropolitana nell'ambito del processo di riordino delle funzioni delle province;
- le funzioni fondamentali proprie della città metropolitana che sono:
 - a) piano strategico del territorio metropolitano di carattere triennale, che costituisce atto di indirizzo per i comuni e le unioni di comuni del territorio, anche in relazione a funzioni delegate o attribuite dalle regioni;
 - b) pianificazione territoriale generale, comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture, anche fissando vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni;
 - c) strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano; a tale riguardo, la città metropolitana può, d'intesa con i comuni interessati, predisporre documenti di gara, svolgere la funzione di stazione appaltante, monitorare i contratti di servizio ed organizzare concorsi e procedure selettive;
 - d) mobilità e viabilità;
 - e) promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale;

- f) promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano;
- ulteriori funzioni attribuite dallo Stato o dalle regioni, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Alle città metropolitane si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di comuni del testo unico sull'ordinamento degli enti locali (D.Lgs. n. 267/2000) e le disposizioni della legge n. 131/2003 (cd. 'legge La Loggia') sulla potestà normativa degli enti locali.

Alla città metropolitana di Roma capitale si applicano le norme generali sulle città metropolitane. Lo statuto della città metropolitana di Roma capitale disciplina i rapporti tra la città metropolitana, Roma capitale e gli altri comuni, garantendo il miglior assetto delle funzioni che Roma è chiamata a svolgere quale sede degli organi costituzionali nonché delle rappresentanze diplomatiche degli Stati esteri. Restano ferme le disposizioni dei decreti legislativi già adottati su Roma capitale (D.Lgs. n. 156/2010, D.Lgs. n. 61/2012 e D.Lgs. n. 51/2013).

Con la Legge 56/2014 al testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 60, comma 1:
 - 1) all'alinea, dopo le parole: «consigliere comunale,» sono inserite le seguenti: «consigliere metropolitano,»;
 - 2) il numero 12) è sostituito dal seguente:
«12) i sindaci, presidenti di provincia, consiglieri metropolitani, consiglieri comunali, provinciali o circoscrizionali in carica, rispettivamente, in altro comune, città metropolitana, provincia o circoscrizione»;
- c) all'articolo 63, comma 1, alinea, dopo le parole: «consigliere comunale,» sono inserite le seguenti: «consigliere metropolitano,»;
- d) l'articolo 65 è sostituito dal seguente:
«Art. 65 (Incompatibilità per consigliere regionale, comunale e circoscrizionale). - 1. Le cariche di presidente provinciale, nonché di sindaco e di assessore dei comuni compresi nel territorio della regione, sono incompatibili con la carica di consigliere regionale.

2.4 Principali novità della legge n. 56.

1. Governance

Nella *governance* degli enti di area vasta vengono introdotte parecchie novità:

- viene meno l'elezione diretta degli organi dell'area vasta (la legge introduce la possibilità che il sindaco delle città metropolitane possa essere eletto dai cittadini, rimasta per ora sulla carta);
- si riduce il numero complessivo degli incarichi amministrativi e se ne sancisce la gratuita;
- si stabilisce un collegamento diretto fra l'incarico svolto presso l'ente di area vasta e l'incarico presso il Comune di appartenenza (il primo viene infatti meno con il venir meno del secondo).

Più in generale, si instaura una dipendenza della governance della città metropolitana dalle sorti degli organi del comune capoluogo.

La tabella 1 descrive i tratti salienti della governance prima e dopo la legge n. 56 del 2014.

	Ex Provincia (Provincia prima della legge n. 56)	Città metropolitana	Provincia
Rappresentante dell'Ente	Presidente della Provincia	Sindaco della città metropolitana	Presidente della Provincia
- individuazione	- elezione a suffragio universale	- è di diritto il sindaco del comune capoluogo - L'elezione diretta è eventuale. Occorre: I) la determinazione del sistema elettorale con legge statale; II) la previsione nello statuto; III) l'articolazione del comune capoluogo in più comuni su proposta del comune capoluogo e in esito al referendum e sulla base di una legge regionale istitutiva dei nuovi comuni.	- elezione indiretta di un candidato tra i sindaci dei comuni della provincia (votano i sindaci e i consiglieri comunali)
- durata in carica	- cinque anni	- cinque anni (o comunque non oltre la conclusione del mandato di sindaco del comune capoluogo)	- quattro anni (o comunque non oltre la conclusione del mandato di sindaco del comune di provenienza)
Organo esecutivo (oltre al rappresentante dell'ente)	Giunta provinciale (composta dal presidente della provincia e dagli assessori)	Non previsto	Non previsto

Organo consiliare	Consiglio provinciale	Consiglio metropolitano	Consiglio provinciale
- Composizione	- presidente della provincia e un numero di consiglieri fra 24 e 45	- sindaco un numero di consiglieri compreso tra 14 e 24	- presidente della provincia e un numero di consiglieri fra 10 e 16
- Elezione	- A suffragio universale	- elezione indiretta, con voto ponderato. I sindaci e consiglieri comunali eleggono, al loro interno, i consiglieri metropolitani	- Elezione indiretta, con voto ponderato. I sindaci e consiglieri comunali eleggono, al loro interno i consiglieri provinciali
- Durata	- cinque anni	- cinque anni (o inferiore in presenza di rinnovo del consiglio del Comune capoluogo)	- due anni
Organo consultivo e propositivo composto dai sindaci dei comuni dell'area vasta	Non previsto	Conferenza metropolitana	Assemblea dei sindaci
Onerosità degli incarichi amministrativi	É prevista un'indennità	Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito	Tutti gli incarichi sono esercitati a titolo gratuito

2. Funzioni delle città metropolitane e delle province

Nella tabella si illustrano le funzioni fondamentali che spettano alle provincie²⁷ e alle città metropolitane.

In attuazione dell'articolo 118 della Costituzione (art. 1, comma 89), alle città metropolitane e alle province possono inoltre essere attribuite funzioni non fondamentali (art. 1, comma 44, alinea, della legge n.56, per le città metropolitane; art. 1, comma 89, per le province) allo scopo di:

- individuare l'ambito Territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione;
- assicurare efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei comuni e delle unioni di comuni;
- rispettare la sussistenza di riconosciute esigenze unitarie;
- adottare forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, mediante intese o convenzioni;
- valorizzare forme di esercizio associato di funzioni da parte di più enti locali, nonché le autonomie funzionali.

Lo stato e le regioni, ciascuno per le proprie competenze, possono attribuire alle città metropolitane ulteriori funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione (art. 1, comma 46, della legge n. 56).

²⁷ Occorre precisare che alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri sono attribuite le seguenti ulteriori funzioni fondamentali (ai sensi dell'art 1, comma 86, della L. n. 56): 1) la cura dello sviluppo strategico del territorio e gestione di servizi in forma associata in base alla specificità del territorio medesimo; 2) la cura delle relazioni istituzionali con province, province autonome, regioni, regioni a statuto speciale ed enti territoriali di altri stati, con esse confinanti è il cui territorio abbia caratteristiche montane, anche stipulando accordi e convenzioni con gli enti predetti.

PROVINCIE <i>(art.1, commi 85 e 88, della l. n. 56)</i>	CITTA' METROPOLITANE <i>(art.1, commi, della l. n. 56)</i>
- Pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;	- idem
- Pianificazione dei servizi di trasporto, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della relativa circolazione stradale;	- idem
- Programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale;	- idem
- Raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;	- idem
- Gestione dell'edilizia scolastica;	- idem
- Controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale;	- idem
- Predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive (tale funzione va esercitata d'intesa con i Comuni	- adozione e aggiornamento annuale di un piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni compresi nel predetto territorio;
	- pianificazione territoriale generale, ivi comprese le strutture di comunicazione, le reti di servizi e delle infrastrutture appartenenti alla competenza della comunità metropolitana;
	- strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici, organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito metropolitano;
	- mobilità e viabilità, anche assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica comunale nell'ambito metropolitano;
	- promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno

PROVINCIE <i>(art.1, commi 85 e 88, della l. n. 56)</i>	CITTA' METROPOLITANE <i>(art.1, commi, della l. n. 56)</i>
	<p>e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della CM come delineata nel piano strategico del territorio;</p> <ul style="list-style-type: none"> - promozione e coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano.

Alla luce dell'analisi sin qui svolta del lungo percorso legislativo Italiano, cominciato nel 1990 e conclusosi nel 2014, che ha portato alla definizione delle Città metropolitane riconosciute come enti territoriali di area vasta, sono emerse alcune tematiche che necessitano di alcune riflessioni aggiuntive, dei nodi la cui risoluzione potrà certamente rendere più efficace il processo di pianificazione strategica che le Città metropolitane hanno avviato o stanno avviando.

Il primo aspetto riguarda la scelta di perimetrare le Città metropolitane secondo i vecchi confini delle precedenti omonime Province; una scelta che non ha considerato i numerosi studi fatti precedentemente sulla definizione e perimetrazione delle diverse aree metropolitane, studi ampiamente sviluppati nel nostro paese, anche sulla base di metodologie sviluppate a livello internazionale. Si è preferito, invece, con una scelta di carattere istituzionale-amministrativo far coincidere i perimetri delle costituenti città metropolitane con quelli delle omonime ex provincie. Da un punto di vista molto pragmatico potremmo affermare che è stata una scelta corretta, forse la migliore che si sarebbe potuta prendere, perché ha velocizzato tutta la procedura evitando così, memori del fallimento della legge del '90, lunghi tempi di definizione del confine e situazioni in cui, molto probabilmente, territori di provincie differenti avrebbero dovuto confluire in un'unica area metropolitana, quindi si sarebbe dovuto pensare un processo di governo del territorio che tenesse in considerazione la questione; con le evidenti complicazioni di carattere istituzionale e burocratico che avrebbero notevolmente rallentato il processo decisionale, con il rischio di un ulteriore fallimento.

La velocizzazione a carattere politico-amministrativo ha fatto sì che si siano presentate delle problematiche di altra natura, prima fra tutte quella legata alla definizione del perimetro metropolitano. Infatti, se si considerano le perimetrazioni che erano state ipotizzate per le diverse aree metropolitane dagli studi a carattere geografico territoriale da un lato, e i confini amministrativi definiti secondo le ex Province dall'altro, ci si è trovati di fronte a due condizioni abbastanza diverse, anzi opposte. Da un lato una condizione in cui l'effettiva area metropolitana emersa dagli studi relazionali era più grande dell'attuale città metropolitana; vedi i casi di Milano che si ritrova ad avere l'aeroporto di Malpensa fuori dai confini della città metropolitana, e Firenze che da sempre lavorava in sinergia con le provincie di Prato e Pistoia, ma che attualmente sono fuori dal confine metropolitano. In altri casi, invece, si è riscontrata la situazione opposta, in cui l'area metropolitana è contenuta all'interno dei confini, a volte molto più

ampi, della città metropolitana; vedi il caso di Reggio Calabria in cui la città metropolitana si è trovata a includere territori come il Parco Nazionale dell'Aspromonte.

Nel primo caso, in cui l'effettiva area metropolitana trascende i confini della città metropolitana, si è in presenza di una evidente contraddizione con le ragioni stesse che hanno spinto verso l'istituzione delle città metropolitane, e cioè renderle i catalizzatori dello sviluppo del paese, perché in questa circostanza alle città sono state sottratte risorse ed opportunità che erano fatti concreti di lavoro sinergico funzionale. Si pensi a tale proposito al caso della città metropolitana di Firenze che da anni aveva sviluppato forti interconnessioni funzionali con aree interne alle province di Prato e Pistoia ed aveva creato con esse forti integrazioni sociali ed economiche, e che oggi si ritrova, invece, ad essere dimezzata rispetto all'area metropolitana, non potendo più tenere conto dei legami funzionali con le altre due province e, nel contempo, a dover includere territori della propria provincia che non erano mai state parte integrante dell'area metropolitana; di conseguenza ha dovuto instaurare nuovi legami e pensare a strategie che li includesse. Un altro esempio di città metropolitana sotto dimensionata è Milano, che si è ritrovata ad essere privata di un importante nodo intermodale, l'aeroporto intercontinentale di Milano Malpensa, che, per quanto si trovi in prossimità alla città di Milano, è su territorio provinciale di Varese, ed anche questo caso va in contraddizione con quelle che sono le caratteristiche principali delle città metropolitane, e cioè una rete di trasporti efficiente e funzionale.

Nel secondo caso invece ci si trova nella situazione opposta in cui le città metropolitane sono sovra dimensionate rispetto a quella che era l'idea precedente di area metropolitana, quindi si sono trovate a dover includere territori "nuovi", con i quali prima d'ora non avevano avuto alcun tipo di "rapporto funzionale". Questo è il caso delle città metropolitane per esempio di Reggio Calabria e Torino, infatti Reggio Calabria si è ritrovata al proprio interno un intero Parco Nazionale e un Porto commerciale e industriale. Anche questa condizione comporta dei rischi, infatti c'è il pericolo che l'obiettivo della organizzazione territoriale e della razionalizzazione dei flussi di interconnessione, in altri termini il progetto di costruzione di un'area metropolitana centrale, cuore della Città metropolitana si possa perdere, sacrificato alla necessità di elaborare un modello di assetto territoriale funzionale all'intero territorio.

Una soluzione che potrebbe ovviare questo problema potrebbe essere la costituzione delle Zone omogenee, così come la stessa Legge n. 56 suggerisce.

L'aver una città metropolitana sovra dimensionata però non è detto che sia un aspetto negativo ai fini dello sviluppo della città stessa, anzi potrebbe rivelarsi un'opportunità, perché porterà le città a rivalutare alcune parti del territorio fino ad ora tralasciate, che però potrebbero essere riscoperte come risorse importanti per lo sviluppo, e con le quali si dovranno creare opportunità e strategie che le includano.

Una volta diventate realtà istituzionali, le città metropolitane hanno dovuto ovviare alle questioni sopra esposte perché, nonostante la flessibilità della pianificazione strategica, venendo meno il tema dell'area metropolitane sono anche andate perse tutte le politiche che erano state previste per lei, come quella riguardante i trasporti. Per far fronte a queste situazioni è possibile constatare che sono state adottate soluzioni ottimali, per esempio, nel caso in cui la città metropolitana è sovra dimensionata, la città di Reggio Calabria ha deciso di articolare il proprio territorio in zone omogenee dove una di esse coincide con il confine dell'area metropolitana. Questo permetterà di poter programmare politiche specifiche che riguarderanno esclusivamente l'area metropolitana.

Per quanto riguarda la soluzione opposta, in cui le città metropolitane sono sotto dimensionate, la questione è stata un po' più complessa, perché si è trattato di dover superare i confini amministrativi e contemporaneamente instaurare nuovi rapporti con quei territori fino ad ora non "utilizzati". Dovendo mantenere il proprio confine, questa questione porta a pensare alla necessità di un modello di pianificazione a geometria variabile che permetta di avere perimetri flessibili almeno in determinate occasioni. Nel caso della città di Firenze, si è avviata la questione sottoscrivendo protocolli d'intesa nel momento del bisogno con le altre province. Milano invece, attraverso la costituzione dell'Agenda Strategica" si è lasciata aperta la possibilità di superare i confini amministrativi quando e se necessario.

CAPITOLO 3

LA PIANIFICAZIONE STRATEGICA PER LA CITTÀ METROPOLITANA.

In materia di pianificazione, la legge n. 56 dispone che ogni singola città metropolitana debba avere un proprio piano territoriale di coordinamento metropolitano (PTCM) ed un proprio piano strategico metropolitano (PSM) della durata di tre anni. Il piano strategico definisce gli obiettivi da raggiungere e le azioni attraverso le quali ciò è possibile, il piano territoriale di coordinamento metropolitano invece è lo strumento attraverso il quale è possibile verificare se le azioni previste possono essere messe in pratica, sulla base delle analisi effettuate sul territorio. Detto ciò, per quanto essi siano considerati due strumenti autonomi, è impossibile pensare la pianificazione strategica indipendente rispetto alla pianificazione territoriale, sarebbe più corretto parlare di pianificazione integrata.

A ben vedere, infatti, è alquanto difficile costruire un modello di assetto territoriale in astratto che non derivi da una strategia più complessiva di natura economica, in altri termini da un modello di assetto economico e sociale, di cui quello territoriale ne è la concretizzazione spaziale. Allo stesso tempo sappiamo ormai che un modello di sviluppo economico sostenibile non può prescindere dalle risorse territoriali e paesaggistiche e che le strategie previste, ad esempio, in termini di grandi infrastrutture del territorio, devono essere compatibili con le condizioni ambientali e con i livelli di rischio presenti sul territorio. La stessa legge urbanistica della Calabria (art.18 bis c. 4), nel fissare le finalità ed i compiti del PTCM stabilisce che esso debba perseguire "l'obiettivo fondamentale di garantire un assetto territoriale compatibile con le condizioni ambientali e coerente con l'esigenza di valorizzare al massimo le specificità e le potenzialità dei singoli territori.

E' evidente che la garanzia di un assetto territoriale compatibile con le condizioni ambientali necessita di un quadro temporale di medio – lungo periodo, incompatibile con l'arco di tre anni fissato dalla legge. Obiettivo questo che può essere perseguito soprattutto attraverso la Valutazione ambientale strategica di accompagnamento e supporto al piano. L'idea di immaginare piano strategico e piano territoriale come due strumenti di valutazione ambientale (Fera,2018).

Nel campo della pianificazione, la vera e propria innovazione che la legge Delrio ha effettuato, è stata quella di rendere obbligatorio il piano strategico metropolitano (let. a, comma 44, Legge 56/14), funzione altresì richiamata esplicitamente alla lettera e) "Promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana come delineata nel piano strategico del territorio"), il quale fino ad oggi era un piano facoltativo che interessava il più delle volte i singoli i comuni.

Alla luce di ciò è stata fatta una ricognizione teorica sui metodi e i modelli di pianificazione strategica che si sono succeduti nel corso del tempo, in maggioranza spinti dall'obiettivo delle città di diventare sempre più competitive a livello globale, per riuscire a comprendere quali siano gli elementi utili da trasportare nel contesto attuale. Un contesto in cui l'obiettivo principale della pianificazione strategica non si limita più unicamente ad uno sviluppo competitivo, ma guarda anche alla sfera sociale, promuovendone la coesione.

3.1 Cosa si intende per pianificazione strategica: i caratteri essenziali e le criticità.

L'origine del termine *strategia*, insieme a quello di *tattica*, va ricercato nella scienza militare. La nozione di strategia è stata poi adottata in ambito aziendale. Le imprese elaborano strategie di lungo periodo finalizzate a raggiungere precisi obiettivi aziendali, che perseguono attraverso misure ed azioni a breve periodo. Dall'economia aziendale il concetto è stato infine traslato alla pianificazione territoriale (Martinelli, 2003).

Nel corso degli anni '60 e '70 del secolo scorso si era evoluta, in alcuni paesi occidentali, verso un sistema di pianificazione integrata ai diversi livelli amministrativi. In numerose città europee, a partire dagli anni '80 e soprattutto negli anni '90, spinte da un'accresciuta complessità, da un'accelerazione dello sviluppo, dai problemi della frammentazione e dell'esclusione, dalla preoccupazione crescente per le questioni ambientali, dall'enfasi sulla necessità di ragionare sul lungo periodo (Newman e Thornely, 1996), sono state sperimentate nuove procedure di pianificazione urbana che vengono designate con il termine di *pianificazione strategica*. Con il nuovo millennio, il piano

strategico territoriale ha fatto la sua comparsa pure in Italia, anche per l'impulso della programmazione comunitaria.

La pianificazione strategica può essere definita come un processo guidato dal settore pubblico, attraverso il quale una visione, delle azioni e dei mezzi di attuazione sono formulati, dando forma e cornice a quello che un luogo è e può diventare (Albrechts 2004).

La pianificazione strategica riguarda tanto i processi, la mobilitazione, l'ingegneria istituzionale, quanto lo sviluppo di teorie. I suoi contenuti sono collegati alle questioni strategiche selezionate nel processo.

I Piani strategici nascono dalla consapevolezza della crisi del vecchio modello di industrializzazione o comunque della necessità di sostenere l'economia locale e l'occupazione nelle condizioni di crescente competizione internazionale.

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

Una differenza tra la pianificazione strategica territoriale e quella militare o aziendale è che, a differenza di queste ultime due, nella pianificazione territoriale non vi è centralizzazione dell'autorità e le decisioni non possono essere imposte (Martinelli, 2003).

La pianificazione strategica territoriale si iscrive a tutti gli effetti in quel filone²⁸, della pianificazione *collaborativa* e partecipativa (Healey, 1997).

Le principali caratteristiche che connotano la pianificazione strategica in ambito territoriale, distinguendola dagli strumenti urbanistici tradizionali, alcune delle quali strettamente interconnesse tra loro, sono (Fera, 2002):

1. *l'operatività*: cioè è orientata alla promozione di azioni e progetti;
2. *la flessibilità*: cioè è suscettibile di aggiornamenti e revisioni;

²⁸ Definito habermasiano, cioè basato sull'agire comunicativo e sulla dimensione relazionale.

3. la *dimensione territoriale di area vasta*: cioè sovracomunale, che lancia la necessaria concertazione tra livelli di governo diversi;
4. l'*approccio integrativo*: cioè il superamento del tradizionale approccio settoriale della pianificazione attraverso la messa in relazione di diverse scale di governo;
5. la *consensualità*: cioè non si tratta di un documento prescrittivo, ma costruisce una visione del futuro condivisa attraverso un processo partecipato;
6. la funzione di *quadro strategico di lungo periodo*;
7. la *contestualità*: cioè la forte connotazione alle specificità locali.

A queste caratteristiche fondamentali si aggiunge la *selettività*, cioè la capacità di individuare le decisioni e le azioni che sono considerate più importanti di altre. La maggior parte del processo, infatti, sta proprio nel prendere difficili decisioni su cosa è più importante per conseguire giuste risposte strutturali a problemi, sfide, aspirazioni, differenze.

I Piani strategici si basano su un processo di cooperazione volontaria tra i diversi soggetti pubblici e privati, che mettono insieme un percorso di sviluppo condiviso, individuando alcuni obiettivi strategici e si impegnano a realizzare una serie di azioni ben scadenze nel tempo. La platea dei soggetti privati è molto ampia: include non solo le organizzazioni di rappresentanza delle principali categorie economiche e quelle sindacali, ma si estende a un più vasto insieme di soggetti legati all'associazionismo sociale, culturale, ambientalista ecc..

Con questo strumento si cerca di affrontare non solo il problema del coordinamento tra le diverse istituzioni pubbliche, che è impossibile ottenere solo per via gerarchica, ma anche di associare le organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, sociali e culturali.

In sostanza, con l'ingresso di una pluralità di attori, amministrativi e sociali, nella programmazione locale si segna il passaggio a una nuova generazione della pianificazione: quella che si rappresenta nella transizione dal government alla governance.

Gli obiettivi dei piani strategici possono essere analizzati secondo una duplice ottica: come "prodotto" e come "processo". Da una parte infatti vanno

considerati i contenuti del piano, cioè gli obiettivi, le strategie e le azioni, da un altro punto di vista deve essere inteso come processo, non solo tecnico, ma anche e soprattutto sociale (Fera, 2002).

Tra gli obiettivi più ambiziosi della pianificazione strategica vanno menzionati la costruzione e/o il rafforzamento del capitale sociale locale attraverso processi di interazione e apprendimento collettivo.

Nei piani strategici, si sperimenta il superamento del modulo amministrativo di tipo verticale e autoritativo e il passaggio ad uno orizzontale, di aperto coinvolgimento delle soggettività agenti sul territorio.

In sintesi, nella pianificazione strategica in genere sono presenti tre elementi:

1. la mobilitazione dei soggetti locali intorno ad obiettivi di sviluppo socioeconomico del territorio, di miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti e di inclusione sociale; infatti, sono soprattutto gli obiettivi sociali che spingono la città a porsi direttamente, più che in passato, problemi di governo dello sviluppo;
2. la promozione di un coordinamento tra soggetti pubblici e privati locali attraverso accordi formalizzati (i protocolli d'intesa preliminari e i veri e propri Piani Strategici) che definiscono gli obiettivi condivisi delle politiche;
3. il perseguimento di obiettivi integrati (economici, sociali, infrastrutturali) di medio e lungo periodo, ritenuti strategici per lo sviluppo locale. Questa esigenza nasce da un'accresciuta consapevolezza dell'interdipendenza tra le varie dimensioni che caratterizzano la situazione della città: le specializzazioni produttive, la dotazione infrastrutturale, le istituzioni culturali, formative e di ricerca, i servizi sociali, la qualità ambientale. D'altra parte, non si può perseguire il rafforzamento di determinate specializzazioni produttive senza adeguati collegamenti con le politiche della ricerca, della formazione o anche dell'inclusione sociale (es. si pensi al tema dell'immigrazione).

Tuttavia, la pianificazione strategica non costituisce di per sé un elemento di novità nell'ambito degli strumenti di pianificazione urbanistica-territoriale. Infatti, l'approccio strategico attuale accomuna le diverse forme di pianificazione strategica territoriale avvicendatesi nel tempo. Infatti, tanto nei piani sistemici

degli anni Sessanta, quanto in quelli di ispirazione aziendale degli anni Ottanta, ed in quelli “visionari” e “reticolari” dei giorni nostri, sono presenti aspetti che non mutano e che possono essere riportati alla nozione di approccio strategico; si pensi per esempio alla distinzione tra le decisioni strategiche (di medio-lungo periodo) e quelle tattico-operative (di breve periodo), e alla strutturazione del processo di pianificazione per fasi. In sostanza, si può dire che la pianificazione strategica urbana e territoriale sia definibile nei termini di una pratica pianificatoria, che si avvale di un approccio di tipo strategico ai problemi della città e del territorio, e che è soggetto ad un’evoluzione continua, in risposta ai cambiamenti del contesto. Infatti, al variare della situazione politica, economica e sociale la pianificazione strategica, pur mantenendo sempre le caratteristiche proprie dell’approccio strategico, si è modificata notevolmente, passando da una concezione rigida e gerarchica del processo di pianificazione (tipica degli anni Sessanta), ad una concezione procedurale ed incrementale (tipica dei giorni nostri), basata su forme partecipative e negoziali di elaborazione della strategia.

A differenza dei modelli di pianificazione strategica precedenti, quello attuale cerca di porsi quale processo di pianificazione di tipo “complessivo”, in cui tutte le fasi, comprese quelle preliminari e quelle di attuazione, vengono considerati nello stesso modo. In ogni caso, l’aspetto più rilevante non è tanto quello della strutturazione quanto piuttosto il fatto che esso prevede una partecipazione attiva da parte della comunità locale, nell’individuazione dello scenario del proprio sviluppo e delle modalità attraverso cui conseguirlo. In questo modo, il processo di pianificazione diviene un processo di mutuo apprendimento, e cioè un processo che consente, da un lato, di arricchire le conoscenze dei pianificatori e, dall’altro, di mettere la comunità nella condizione di conoscere meglio se stessa e le risorse che le appartengono.

La partecipazione nelle pratiche strategiche significa, in estrema sintesi, promuovere trasparenza, informazione completa, ascolto e presa in conto delle aspettative dei cittadini, soprattutto dei gruppi più svantaggiati e deboli: tutti elementi che devono essere presenti sin dalle prime fasi del processo di pianificazione e che richiedono l’utilizzazione di un ampio ventaglio di tecniche dialogiche, di tutte le forme di comunicazioni possibili, e del supporto di un’informazione chiara, corretta ed esauriente (Brody et al., 2003).

A titolo di esempio, nel contesto francese al tema del coinvolgimento civico in materia di pianificazione urbanistica un’esperienza di frontiera di coinvolgimento

della cittadinanza metropolitana è rappresentata dalla *Démarche Stratégique et Participative* avviata nel 1997 dal governo metropolitano di Lione con il programma “*Millenaire 3*”, approfondito in seguito nel capitolo 4.

Un altro elemento di novità sono i numerosi nuovi strumenti utilizzabili per tali strategie, atti a favorire soprattutto la comunicazione, la negoziazione e la collaborazione inter-istituzionale, accompagnando tutti i processi di pianificazione strategica.

I piani che negli ultimi anni vengono realizzati possono essere definiti di “ultima generazione” in quanto si distinguono dagli altri strumenti urbanistici perché presentano talune caratteristiche particolarmente accentuate, vale a dire:

- **integrazione:** sono piani integrati, in essi la riflessione circa il futuro della città viene condotta sulla base di considerazioni insieme ambientali, economiche e sociali;
- **sussidiarietà:** adottano tale principio, laddove si intende far riferimento, tra i soggetti deputati ad ideare e implementare le decisioni, a coloro che meglio conoscono la realtà urbana, che sono più vicini ad essa;
- **partecipazione:** si inseriscono nel filone della governance, rifiutando la logica delle azioni imposte dall’alto, in favore di iniziative di tipo misto, che provengono cioè dall’alto e dal basso;
- **reticolarità:** sono piani in grado di prefigurare e promuovere il costituirsi di reti molteplici di relazioni di tipo sia fisico (reti infrastrutturali), sia funzionale (reti tra attori);
- **performatività:** si tratta di piani in cui ciò che conta non è tanto il risultato finale cui essi consentono di arrivare, quanto il processo attraverso cui si arriva a tale risultato. Si tratta dunque di piani la cui validità risiede nella capacità di produrre trasformazioni e nei livelli di performance (economica, sociale, ambientale) dimostrati;
- **apertura:** si tratta di piani che permettono di attuare, nelle politiche e nelle azioni previste al loro stesso interno, delle variazioni in funzione dei mutamenti che avvengono nella scena sociale, economica, culturale e ambientale.

Per sintetizzare si può affermare che il Piano Strategico è un nuovo strumento di governo del territorio, che propone la rappresentazione di lungo periodo di un sistema locale attraverso l'individuazione e la definizione di obiettivi strategici condivisi. Gli obiettivi, tradotti in azioni specifiche, sono caratterizzati da forme di partenariato che coinvolgono attori pubblici e privati.

Questo strumento è stato definito "visionario" poiché propone una *vision*, un'idea condivisa per lo sviluppo futuro di un'area territoriale. La caratteristica visionaria allude all'importanza dell'immaginazione sociale nella definizione di scenari desiderabili verso cui indirizzare le azioni del Piano.

Il Piano Strategico, inoltre, promuove un modo nuovo di gestire lo sviluppo economico, sociale ed urbanistico della città secondo un metodo "reticolare". In proposito alcuni studiosi sostengono che, superato l'approccio top down come implementazione delle politiche «dall'alto», anche il metodo bottom up di raccolta delle istanze «dal basso» non sia in grado di affrontare quei problemi complessi la cui soluzione è perseguibile solo attraverso progetti integrati a carattere intersettoriale tipici del Piano Strategico. Il modello "reticolare", incentivando la creazione di rapporti di tipo cooperativo e competitivo, caratterizza le nuove forme di organizzazione dei soggetti socio-economici di un territorio. Si può addirittura affermare che uno dei principali risultati in un processo di pianificazione strategica sia la capacità di creare coesione e interazione tra gli attori, coinvolgendo tutte le forze della città e del territorio. La forza di una rete di attori locali risiede, da un lato, nella capacità di individuare congiuntamente le questioni di maggior rilievo, le direttrici strategiche, eliminando o limitando futuri conflitti nella fase di implementazione. Dall'altro lato, quando si parla di "approccio reticolare" e quindi della rete di attori che si crea durante la redazione del piano e dei legami personali che si instaurano tra di essi, si intende sottolineare la forza vincolante insita in un processo decisionale inclusivo nel far rispettare gli impegni presi in assenza di precisi obblighi giuridici. Un processo partecipato è frutto di un approccio incrementale, ricorsivo e strategico in relazione al momento del processo. Conoscenza e progetto vanno in parallelo, non in sequenza.

A tal proposito Albrechts afferma che dialogo aperto, responsabilità, collaborazione e costruzione del consenso sono dunque concetti chiave nell'ambito della pianificazione strategica.

Lo stile di pianificazione territoriale strategica proposto da Albrechts si allontana dall'idea di governo come mobilizzatore di risorse pubbliche e come fornitore di risorse ai problemi, e si avvicina piuttosto a un'idea di governance, intesa come la capacità di attivare una ricerca di soluzioni creative e territorialmente differenziate ai problemi e alle sfide che si pongono, in altre parole la ricerca di un futuro desiderabile, attraverso la mobilitazione di una pluralità di attori, con interessi, obiettivi e strategie diversi e anche conflittuali. Questo implica un certo grado di selettività e una dipendenza reciproca tra attori.

Un processo di pianificazione strategica fattibile ed efficace deve essere caratterizzato da un approccio dal basso e da un intervento politico multiscalare dall'alto. Un mero approccio centralizzato dall'alto corre il rischio di trascurare il sapere locale, storicamente evoluto e accumulato, e il suo potenziale di qualificazione; dall'altro lato, un'enfasi unidimensionale e un approccio unicamente dal basso tendono a negare l'importanza di collegare le differenze locali alle macro tendenze strutturali (Albrechts, 2003).

Al centro del modello di pianificazione strategica proposto da Albrechts vi è una battaglia per l'inclusione degli "esclusi" nelle procedure democratiche, per la trasparenza delle transazioni di governo, per la responsabilizzazione dello stato e dei pianificatori nei confronti della cittadinanza, per il diritto dei cittadini ad essere ascoltati e a fornire input creativi in tutte le questioni che li riguardano, alle diverse scale di governo, e per la riduzione o eliminazione delle disuguaglianze tra gruppi sociali e classi nelle strutture di potere (Friedman e Douglas, 1998). (combattere le disparità è un obiettivo comune allo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo)

Se guardiamo in dettaglio a quella che dovrebbe essere l'impostazione del progetto di Piano strategico, si può affermare che il processo di pianificazione strategica è in genere impostato sulla base di alcune fasi fondamentali, che si possono sintetizzare in questo modo:

1. La fase **preliminare** dove i soggetti locali, pubblici e privati, danno avvio al processo di pianificazione strategica attraverso la sottoscrizione di un accordo preliminare. In questa fase, di promozione del piano strategico, si identificano gli attori dell'organizzazione, assegnando ad essi le diverse competenze necessarie. La proposta è il risultato di decisioni condivise deliberate da tutti gli Enti partecipanti e non dal Comune maggiore che

gioca sì il ruolo di leader nell'avvio del processo, ma semplicemente perchè si tratta della realtà organizzata maggiore. In teoria, ma anche in pratica, si registrano tre modalità di esercizio della leadership da parte del soggetto istituzionale che inizia il processo di pianificazione strategica, sintetizzate nella sottostante figura.

2. La fase **di diagnosi**, attraverso la realizzazione di analisi interne ed esterne con le quali si individuano i punti di forza e di criticità del territorio; in alcuni casi, i documenti di diagnosi redatti sulla base delle analisi tecniche sono modificati e integrati a seguito della realizzazione di forum di discussione o di incontri dei soggetti promotori del piano aperti a soggetti esterni rappresentativi della collettività;
3. La fase **di redazione** del piano si costruisce un quadro di possibili strategie e, al loro interno, si selezionano le priorità; di solito questa fase è affidata a gruppi/tavoli di lavoro divisi per settori specifici che approfondiscono le idee ed i possibili scenari di sviluppo emersi durante i forum e gli incontri. Si passa dunque ad articolare le strategie in programmi e/o in piani per aree di intervento. Gli assi o le linee strategiche di solito abbracciano i temi principali dello sviluppo socio-economico: l'integrazione delle città nel sistema regione, ma anche nel sistema internazionale, i temi delle grandi infrastrutture e della mobilità; la formazione, il problema dell'impresa-occupazione; l'innovazione e la ricerca; il tema del terziario avanzato comprendendo cultura, turismo, commercio e sport; il tema della qualità urbana, segmentato tra coesione sociale, welfare e qualità ambientale.
4. La fase **di adozione** formale del piano da parte di soggetti pubblici e privati che partecipano al processo impegnandosi pubblicamente all'adempimento degli obblighi che da esso derivano e in cui si riconoscono. Le risorse per l'attivazione di un processo di pianificazione strategica e per la preparazione materiale del piano debbono essere sia pubbliche che private. La necessità di una compartecipazione alle spese di una pluralità di soggetti pubblici e privati non deriva tanto dalle attuali ristrettezze di bilancio degli enti locali ma, piuttosto (o anche) dall'estensione al capitolo delle risorse del principio guida della compartecipazione al processo decisionale, che sottende tutto il processo della pianificazione strategica. Nella realtà, va da sé che le risorse fornite

possono essere costituite sia da contributi economici sia da apporti materiali o in servizi (uso di sedi per riunioni dei gruppi di lavoro, l'uso gratuito di supporti per le attività di analisi e comunicazione, ecc.) o con l'apporto di idee, studi e proposte (e il caso per esempio di università, sindacati, associazioni culturali e di volontariato). Le differenti modalità di reperimento delle risorse sono presentate in sintesi nelle seguenti

5. La fase **di articolazione** delle strategie in programmi e/o in piani per aree di intervento: attuazione dei piani, monitoraggio, valutazione delle strategie e dell'intero processo di pianificazione strategica, come preliminare di una successiva pianificazione.

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

In Italia, i primi piani strategici sperimentati a livello di città vengono elaborati nel 1998, dopo l'esperienza pioniera di Torino (orientata all'appuntamento delle Olimpiadi 2006), il piano strategico è stato avviato in diverse città medio-grandi, come Pesaro, La Spezia, Trento, Perugia, Verona, Firenze, Piacenza, Venezia e Vercelli. Recentemente si sono aggiunte, Genova, Teramo, Barletta e Taranto.

Ad avvicinarsi al piano strategico sono state anche alcune associazioni di Comuni, come nel caso del piano dell'area Nord di Milano, e diverse amministrazioni provinciali (ad esempio Treviso e Padova), che hanno così dimostrato di acquisire, sul campo, competenze e ruoli per la promozione e coordinamento delle iniziative finalizzate allo sviluppo, in linea con quanto previsto dalla recente normativa.

Parlare di piani strategici, quindi, vuol dire riferirsi anzitutto a piani urbani e metropolitani, laddove la sperimentazione di essi ha interessato principalmente aree urbane e metropolitane e, solo in qualche caso, si è trattato di ambiti territoriali di livello provinciale.

Il Piano strategico “Torino Internazionale” costituisce indubbiamente il caso di maggiore eccellenza in Italia. Torino è stata la prima città italiana ad approvare un Piano strategico per lo sviluppo della sua area metropolitana (Febbraio 2000), coinvolgendo le istituzioni, i rappresentanti politici, il mondo economico e la società civile in un progetto di ridefinizione della propria identità.

Il contesto in cui si prepara, si approva e si avvia l’attuazione del piano strategico di Torino è molto complesso e si articola in tre componenti:

1. le ragioni che hanno fatto avviare il progetto di piano strategici;
2. il quadro del governo locale e lo stato della pianificazione urbanistica in cui il piano si è inserito;
3. il contesto culturale e storico, oltre che urbanistico ed economico della città.

A Torino il settore pubblico ha giocato un ruolo rilevante fornendo una cornice coerente che serva a coordinare le azioni dei diversi agenti. Si tratta infatti di un processo governato dall’alto, con una partecipazione da parte della società civile di tipo tendenzialmente tradizionale (Albrechts, 2003).

Rispetto ai primi anni ’90, la missione degli enti locali era cambiata. Da una funzione di controllo dello sviluppo e di gestione interna per mansioni, gli enti locali sono chiamati ad amministrare per obiettivi e a promuovere lo sviluppo. Tutto ciò in modo aggiuntivo alle tradizionali funzioni di controllo (Ave, 2003). Gli obiettivi del Piano strategico di Torino infatti erano di migliorare l’integrazione nel sistema internazionale, costruire un governo metropolitano esteso e unitario, favorire le iniziative imprenditoriali, sostenere l’occupazione, fare di Torino un centro di ricerca e di formazione, trasformarla in una città di cultura e turismo e migliorare la qualità della vita.

Gli assi strategici selezionati sono stati strumentali all’ambizione della città di diventare una vera metropoli europea, integrata con il resto dell’Europa (Albrechts, 2003).

Nel caso torinese, come avviene in ogni luogo in cui viene attuato un progetto di pianificazione strategica, sono stati coinvolti un gran numero di interessi (stakeholders), mobilitati attraverso i forum per lo sviluppo.

La metodologia seguita è diventata un punto di riferimento per molte delle successive esperienze, specie per quanto riguarda l'attenzione data alla dimensione negoziale e partecipativa. Anche i contenuti e la struttura del Piano sono *canonici*, con l'identificazione e l'articolazione di obiettivi, linee strategiche e azioni inter-settoriali, all'interno di una visione integrata e condivisa.

Il processo di elaborazione ha avuto inizio nel 1998, erano stati indicati in 12 mesi i tempi per lo studio e l'elaborazione del piano. I tempi reali sono stati più lunghi di 6 mesi rispetto a tale previsione, ma quella di Torino resta un'ottima prova di gestione del processo di preparazione di un piano strategico (Ave, 2003).

Le fasi del piano sono note (si veda la Fig. 5).

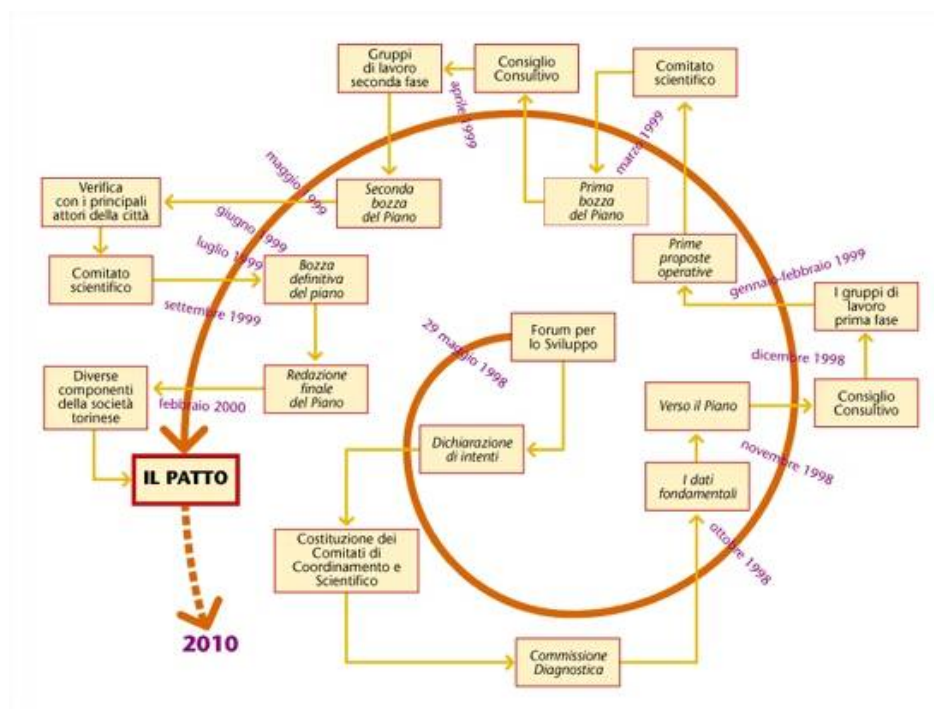


Figura 6: iter del Piano Strategico di Torino

In sintesi il processo del piano strategico è stato articolato in 3 componenti:

1. redazione partecipata e condivisa di un'analisi diagnostica secondo il modello Swot;
2. stesura di varie bozze del piano strategico fino alla versione definitiva;
3. sottoscrizione da parte dei principali soggetti pubblici e privati dell'area di un documento che sancisce l'adesione alla visione proposta dal piano e l'impegno a realizzare quanto previsto, ognuno per la propria parte.

Nel caso torinese, notevole importanza, con riferimento a quelli che erano gli obiettivi del piano, ha assunto certamente il richiamo ai principi della sostenibilità urbana, prevedendosi cioè iniziative volte al perseguimento di uno sviluppo sostenibile della città, nell'ambito di una visione integrata, capace di coniugare ambiente, società, economia, e di un sistema d'accesso eguale alle risorse ambientali e fondamentali quali l'occupazione, la salute, la protezione sociale, i servizi di base, l'abitazione ecc...

L'esperienza di Torino dimostra il valore della metodologia seguita, centrata su uno sforzo volontario dei principali soggetti decisori per definire insieme, nel rispetto dei ruoli di ciascuno, la direzione per il futuro della città e della sua area. Dimostra l'importanza della preparazione di un piano strategico come un processo negoziato e condiviso esteso a un'intera area metropolitana.

Quello di Torino è un piano basato su una metodologia flessibile, come ha dimostrato la capacità di riformulare il testo del piano nel giro di sei mesi a partire dall'assegnazione della sede delle olimpiadi, e averlo fatto senza perdere il carattere di piano partecipato e condiviso di livello metropolitano (Ave, 2003).

La metodologia del piano strategico di Torino è stata seguita, nei suoi aspetti sostanziali, in quasi tutte le altre città italiane in cui è stato preparato un piano strategico.

Da Torino passiamo ad un altro caso di eccellenza, relativo cioè al «Piano strategico "intercomunale" Area Nord Milano» che si presenta come un'esperienza inedita di pianificazione strategica per la sua logica "intercomunale".

Infatti, il piano è il risultato di una forma sperimentale di azione pubblica che vede, sotto il coordinamento della Provincia di Milano, il coinvolgimento di quattro

Comuni dell'hinterland milanese: Bresso, Cinisello Balsamo, Cologno Monzese e Sesto San Giovanni.

Le Amministrazioni comunali di questi centri urbani hanno stipulato tra loro un accordo di cooperazione al fine di trovare un comune percorso di sviluppo, alternativo rispetto a quello (un tempo fiorente) di distretto industriale.

Più in dettaglio, il processo di pianificazione strategica del Nord Milano è stato promosso dall'Agenzia di Sviluppo Nord Milano (che ha ricoperto un ruolo di supervisione e coordinamento tecnico), su mandato dei Sindaci dei quattro Comuni dell'area (che del processo hanno avuto una funzione di regia e di indirizzo).

Attraverso il Piano Strategico del Nord Milano, gli enti locali e tutti i soggetti aderenti hanno attivato un processo partecipato, finalizzato a individuare e superare le maggiori barriere sulla via di un nuovo sviluppo locale caratterizzato dalla ripresa economica, dall'attenzione per la qualità dell'ambiente urbano, dalla coesione sociale, dall'attivazione di opportunità per tutti i cittadini.

Grazie al Piano strategico sono stati individuati alcuni assi sui quali le Amministrazioni, gli operatori pubblici, gli attori economici, le forze sociali e del terzo settore sono chiamati a sviluppare le proprie azioni e i propri progetti.

Il processo avviato con il Piano Strategico del Nord Milano rappresenta anche un prezioso sforzo di governo metropolitano costruito dal basso, in forma volontaria e concertata, a partire da un nuovo protagonismo delle Amministrazioni municipali e delle forze sociali presenti sul territorio.

La Provincia di Milano ha riconosciuto il valore di questa esperienza, non solo partecipando attivamente ai lavori di elaborazione del Piano, ma soprattutto avviando con le Amministrazioni Comunali del Nord Milano una collaborazione finalizzata ad accogliere all'interno del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale i contributi provenienti dal Piano Strategico del Nord Milano.

I casi di Torino e Milano costituiscono certamente delle best practices nell'ambito della pianificazione strategica.

La costruzione di piani strategici, quindi, ha innestato un nuovo processo di governance che ha messo in rete attori e politiche, interessi e obiettivi per individuare una visione condivisa del futuro della città. Una risposta comune alle sfide del governo metropolitano può quindi risiedere proprio nel mettere insieme

le diverse esperienze che hanno approcciato alla pianificazione strategica come metodo e strumento per un disegno di crescita urbana ma porle anche in raffronto con quanto già fatto da altre città con pianificazione strategica in contesti diversi.

La pianificazione strategica, applicata alle città metropolitane, potrebbe però presentare delle criticità che andrebbero risolte. Durante il processo di formazione del piano c'è il rischio che si creino conflitti nel rapporto pubblico-pubblico, l'assenza di una parte privata, lo stesso potere decisionale dato ad ogni attore, quindi la mancanza di un soggetto che possa avere l'ultima parola, non sono fattori positivi. Inoltre la mancanza di un rapporto con il piano territoriale e la difficoltà a confrontarsi con i problemi che richiedono un confine a geometria variabile, rallentano il processo di stesura e conseguentemente di approvazione del piano strategico.

3.2 I vari tipi di approcci strategici

La definizione di pianificazione strategica, trattata nel paragrafo precedente, nel tempo ha subito mutamenti concettuali e processuali, legati soprattutto al periodo storico e al contesto scientifico.

Nel suo testo dedicato alla pianificazione strategica comunitaria (Fera, 2008) l'autore, in accordo con gli autori citati precedentemente (Albrechts, 2003), definisce la pianificazione strategica nel campo delle politiche territoriali, in contrapposizione alla pianificazione tradizionale a carattere normativo-regolativo, come una pianificazione di tipo operativo, action/oriented.

Con pianificazione "operativa", (...) si definisce una forma di pianificazione "in positivo", ovvero che individua concrete linee d'azione, programmi e progetti da realizzare ed attuare; la definizione di tali progetti è funzione, ovviamente, degli obiettivi che il piano intende raggiungere. Il termine "operativo", maggiormente in uso negli anni '60 – 70, poneva l'attenzione in particolare sul carattere attivo e fattuale del piano, contrapposto a quello regolativo della pianificazione tradizionale. Negli anni più recenti al termine operativo si è nel tempo preferito il termine "strategico", con il quale si vuole concentrare l'attenzione sul nesso obiettivo-azione. Possiamo dunque definire la pianificazione strategica come *processo di decisioni finalizzato al compimento di alcune azioni per il raggiungimento di uno scopo* (Fera, 2008).

Nata in ambito militare e sviluppata nel campo aziendale la pianificazione strategica si è imposta anche nel campo delle politiche urbano territoriali durante gli Anni sessanta del secolo scorso; è in questo periodo, infatti che è possibile parlare di un “approccio strategico” che comincia ad influenzare l’operato delle organizzazioni pubbliche e degli strumenti di pianificazione, prima che si affermasse la pianificazione strategica delle città nelle forme contemporanee. In termini evolutivi, sulla base dei differenti contesti storici nei quali essa si è prodotta, è possibile distinguere tre diverse forme di pianificazione strategica, corrispondenti a tre diversi periodi temporali²⁹:

1. L’approccio strategico di tipo sistemico-razionalista, affermatasi nel periodo fra il secondo dopoguerra e gli anni ’70, fortemente influenzata dall’applicazione della teoria dei sistemi della pianificazione territoriale (vedi il paragrafo 1.2);
2. L’approccio strategico di matrice aziendale (strategica-concertata), affermatasi durante gli anni ’80 ed i primi anni ’90, caratterizzata da un approccio a carattere negoziale/concertato fra enti pubblici ed imprese private e tende soprattutto al rilancio in termini economici ed urbanistici di alcune grandi realtà urbane;
3. L’approccio strategico di tipo comunitario (reticolare), caratteristica dell’ultimo periodo e fortemente ispirata ai temi dello sviluppo sostenibile, che privilegia la dimensione locale e partecipativa.

L’approccio strategico di tipo sistemico-razionalista

La razionalità strategica si differenzia sensibilmente da quella cosiddetta “cognitiva”. Quest’ultima è quella che sovrintende alla ricerca scientifica e allo studio dei fenomeni naturali e, con riferimento alla semplice conoscenza razionale, è dunque sinonimo di corrispondenza al reale e al mondo oggettivo. La razionalità strategica presuppone, invece, l’uso della conoscenza per il raggiungimento di uno scopo, pertanto un’azione può essere ritenuta razionale quando è efficace e adeguata rispetto ad uno scopo prefissato.

²⁹ GIBELLI M.C. (1996), *Tre famiglie di piani strategici: uno sguardo d’insieme alle vicende internazionali*.

In questo contesto la pianificazione strategica risulta essere un processo di decisioni finalizzato al compimento di alcune azioni per il raggiungimento di uno scopo (Dyckman, 1968; Forte, 1972).

A partire dalla fine degli anni sessanta una nuova generazione di leggi riorganizza i sistemi di pianificazione in alcuni paesi europei, Olanda (1965), Francia (1967), Regno Unito (1968), introducendo una distinzione tra:

- un livello strategico: piani di indirizzo che delineano i grandi obiettivi di sviluppo socio-economico e spaziale in una prospettiva di lungo periodo;
- un livello normativo-operativo, che definisce le trasformazioni locali nel rispetto dei principi e delle direttive definite a scala regionale o nazionale.

Il carattere costitutivo fondamentale di questo tipo di pianificazione strategica è quello di essere finalizzata all'azione, ed è proprio in ragione di ciò che propone una visione operativa del piano, cioè più finalizzata all'agire concreto. L'interpretazione della "missione strategica" dei piani in questa fase storica fa riferimento ad alcuni elementi comuni:

1. I piani strategici sono piani strutturali: si predispongono al trattamento di questioni di sviluppo socio-economico ma agiscono prevalentemente alla scala spaziale;
2. La definizione degli orientamenti strategici da adottare nei piani è espressione pressoché esclusiva del settore pubblico;
3. In generale i piani di questo tipo sono espressione di una razionalità "forte" che prevede una coerente gerarchia di piani dal livello nazionale o regionale al livello locale.

Uno dei caratteri distintivi della pianificazione strategica, oltre alla valutazione fra ipotesi alternative diverse onde scegliere la migliore, è che questa è influenzata da un principio di ottimizzazione delle risorse: la scelta ottimale, l'alternativa da preferire è considerata quella che presenta il saldo più positivo fra i costi ed i benefici, i vantaggi e gli svantaggi che possono derivare dalla scelta operata; tali costi e benefici possono essere di natura diversa: economica, sociale ed ambientale (Fera, 2002).

Il modello di pianificazione strategica-razionale ebbe tuttavia, nella pratica, scarsa applicazione a causa di due limiti fondamentali insiti nello stesso:

- una visione astratta e distante dal modo in cui avvengono i processi decisionali, nella realtà dei sistemi politici;
- un'eccessiva fiducia in certe forme di razionalità, accompagnata ad una visione deterministica e tecnografica.

L'approccio strategico di matrice aziendale: concertazione, partecipazione (II generazione)

Tale approccio scaturisce dalla inefficacia della pianificazione strategica-razionale nel fare fronte al declino delle economie industriali di molte aree urbane europee ed americane nel corso degli anni '80. L'esperienza ha dimostrato che la mancata condivisione da parte della società delle scelte è stato uno dei principali motivi del fallimento del piano tradizionale. Da qui l'idea che l'utilizzo di metodi scientifici, di procedure razionali, possa essere garanzia dell'equità delle scelte operate solo se il processo relativo alle decisioni da prendere sia più democratico ed allargato possibile.

Questa fase si accompagna nei paesi occidentali ad una progressiva apertura al mercato globale, coincidente con una deregolamentazione in diversi campi delle politiche pubbliche, compresa la politica urbanistica.

La crisi dello stato sociale e della finanza pubblica ha teso a disegnare un quadro in cui il sistema di assunzione delle decisioni è più policentrico e pluralistico. La pianificazione urbanistica e territoriale abbandona il vecchio modello di pianificazione in favore di un modello più articolato e complesso in cui il pubblico e privato concorrono alla definizione di obiettivi comuni mettendo assieme risorse e competenze.

In un clima in cui si stava affermando l'idea di una città-impresa in grado di competere con le altre realtà urbane per attrarre i flussi di capitale internazionale, diverse realtà urbane europee (Londra, Barcellona, Glasgow), si affermò l'idea di piani strategici in grado di favorire il dialogo fra i poteri pubblici, l'economia privata e gli investitori internazionali e in grado di superare allo stesso tempo i vincoli e la rigidità della vecchia pianificazione normativa.

I primi e più noti esempi di pianificazione strategica di seconda generazione sono:

- Glasgow (1976) e Lione (1982), per gestire gli effetti del declino industriale e lanciare un piano di rigenerazione delle economie urbane;
- Barcellona (1990)³⁰ per preparare la città al grande evento delle Olimpiadi e trasformarla da città industriale a città del turismo e dei servizi;

questi piani si presentavano come dei piani a carattere concertato, frutto di accordi preventivi fra istituzioni pubbliche e capitale privato e di tipo operativo, ovvero come un sistema di azioni e progetti da realizzare in forma spesso partenariale.

I limiti di questo tipo di approccio furono dovuti alla scarsa attenzione agli aspetti di piccola scala, alla qualità della vita degli abitanti, ai bisogni sociali. Anche il processo di interazione è stato limitato ad un numero ristretto di attori, escludendo così la popolazione e di conseguenza i suoi bisogni.

Da un punto di vista metodologico l'approccio di tipo aziendale ha prodotto importanti innovazioni nelle tecniche e nel processo di produzione del piano fra cui si ricorda l'adozione nella fase analitico – diagnostica dell'Analisi Swot, che era stata introdotta all'interno della pianificazione strategica aziendale dall'economista Albert Humphrey³¹.

³⁰ 1990-1994: il primo Piano Strategico di Barcellona si proponeva di consolidare Barcellona come metropoli europea, configurandola come un centro direzionale di una macro-regione europea, migliorandone in primo luogo qualità della vita e potenziandone il sistema industriale e i servizi avanzati per le imprese.

³¹ L'analisi SWOT, acronimo di *Strengths, Weakness, Opportunity e Treaths*, è una delle forme di analisi più diffuse nei processi di pianificazione strategica. Nata come supporto alla definizione di strategie aziendali, a partire dagli anni '80 l'analisi Swot è stata utilizzata come supporto alle scelte di intervento pubblico, in particolare per analizzare scenari alternativi di sviluppo. In seguito l'uso di questa tecnica è stato esteso alle diagnosi territoriali e alla valutazione dei programmi di sviluppo regionali.

In ambito territoriale l'analisi Swot è un metodo analitico finalizzato ad individuare tutti gli aspetti che possono favorire o frenare lo sviluppo del contesto territoriale stesso; tali elementi possono essere interni al contesto stesso (punti di forza e di debolezza) o esterni (opportunità e minacce) e possono essere di carattere diverso (economico, sociale, culturale, amministrativi, ambientale, ecc.). pertanto l'analisi Swot considera:

- Punti di *forza*, ovvero risorse o positività interne che possono favorire il processo di sviluppo della comunità;
- Punti di *debolezza*, ovvero negatività o limitazioni, sempre interne al contesto considerato, che possono, invece, ostacolare il processo di sviluppo della comunità;

Un'altra tecnica desunta dalla pianificazione strategica a carattere aziendale è il benchmarking. Nel marketing, il benchmarking consiste nell'analisi comparativa di tecnologie, processi produttivi e prodotti di una organizzazione comparati con quelli delle organizzazioni leader nel mercato di riferimento.

Il benchmarking territoriale consiste nell'identificare le caratteristiche endogene ed organizzative delle città (ad esempio in campo industriale, nel campo dei servizi avanzati e della ricerca, in campo culturale e turistico-ricettivo) per "copiarne" i fattori di successo ed entrare in competizione con esse.

I risultati del benchmarking verranno poi utilizzati nel piano d'azione per cercare di riprodurre o sollecitare alcune delle condizioni ritenute vincenti.

L'approccio strategico di tipo comunitario (III generazione)

La situazione è profondamente cambiata nella seconda metà degli anni '90 con il diffondersi dello sviluppo sostenibile e la promozione di programmi ad esso ispirati quali, a livello europeo, i progetti Urban e l'Agenda 21 locale. Nasce così la terza generazione di piani strategici, che conserva dell'approccio aziendalista il carattere "performativo" e "flessibile", ma presenta alcune caratteristiche nuove:

1. Il processo deve essere costruito per cogliere istanze e progettualità provenienti "dal basso": gli attori non sono soltanto portatori di interessi forti, ma anche portatori di interessi "deboli" o "diffusi", la comunità rappresenta il cuore di questa pianificazione strategica (Fera, 2002);
2. Enfasi non solo sulla crescita e la rigenerazione economica ma anche sulla coesione sociale e la qualità della vita;
3. La maggiore attenzione alla sostenibilità ambientale ed alle esigenze di equilibrio delle funzioni urbane (area vasta o metropolitana).

La pianificazione strategica comunitaria è dunque la forma di pianificazione strategica che si è affermata in questo secolo.

-
- Le *opportunità*, ovvero le occasioni favorevoli, esterne al contesto, che possono favorire lo sviluppo della comunità;
 - Le *minacce*, ovvero tutto ciò che, esterno al contesto, al pari delle opportunità, ma in maniera negativa, può influenzare lo sviluppo della comunità.

Tra i più noti esempi di pianificazione strategica di terza generazione vi sono i casi di città che hanno esteso la pianificazione strategica alla dimensione metropolitana:

- Torino (1998) per preparare la città al grande evento delle Olimpiadi e trasformarla da città industriale a città del turismo e dei servizi;
- Barcellona (2000), per gestire la transizione economica e organizzare i servizi alla scala metropolitana;

I temi chiave sono:

Economia della conoscenza e sostegno ai settori dei servizi avanzati, salvaguardia dei valori ambientali e qualità della vita, innovazione nella governance locale.

La situazione è cambiata profondamente nella seconda metà degli anni '90 con il diffondersi dei temi legati allo *sviluppo sostenibile* e la promozione di programmi ad esso ispirati quali, a livello europeo, i progetti *Urban* e soprattutto *Agenda 21 locale*. Nasce così la *terza generazione* di piani strategici caratterizzata, a livello degli obiettivi, da una maggiore attenzione ai temi della qualità della vita e dei bisogni sociali, dall'emergere della "piccola scala", dall'affermarsi delle tematiche legate alla complessità, ecc. A livello metodologico ciò ha significato una maggiore attenzione verso processi decisionali allargati e all'emergere di forme di vera e propria partecipazione dei cittadini, accanto ai metodi più tradizionali della concertazione pubblico-privata. La *comunità* rappresenta il cuore di questa emergente pianificazione strategica (*community planning*), legata soprattutto all'attivazione di politiche di sostenibilità (Agenda 21 locale) (Fera 2005, p. 306)³²

³² Fera G. (2005), "Il processo di pianificazione strategica", in Martinelli F. (a cura di), *La pianificazione strategica in Italia ed in Europa*, F. Angeli, Milano.

3.3 La governance urbana: verso nuovi modelli.

Le Gales (1998) definisce la governance urbana come la «*capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali e, d'altra parte, in termini di capacità di rappresentarli all'esterno, di sviluppare strategie più o meno unificate di relazione al mercato, allo stato, alle altre città e agli altri livelli di government*».

Partendo dalla definizione di Le Gales, la capacità di rappresentare gli interessi locali all'esterno, sviluppando strategie più o meno unificate di relazione al mercato riguarda la mobilitazione dei diversi attori locali in una prospettiva di marketing urbano e territoriale. A seguito dei processi di globalizzazione e della crescente competizione fra territori, le città vengono sempre più viste come attori competitivi nell'economia globalizzata. Il territorio locale diviene, in altre parole, una sorta di "prodotto" da commercializzare.

Ancora, sempre riprendendo Le Gales, la capacità di sviluppare strategie di relazione alle altre città e agli altri livelli di government introduce la questione delle aree metropolitane. La questione della creazione delle "aree metropolitane" riguarda la necessità di una "istituzione metropolitana" in grado di governare efficacemente la crescente complessità.

I governi metropolitani, negli anni Novanta, hanno visto una ripresa dell'idea dell'istituzione dell'area metropolitana, in chiave però non di "government", cioè di creazione di un super governo metropolitano, come era stato tentato in passato, bensì di governance (metropolitana), ossia di sviluppo di capacità di governo senza istituzioni forti, attraverso la diffusione di pratiche di interazione, messa in rete delle risorse e condivisione delle responsabilità, proprio al fine di superare le resistenze degli altri livelli di governo locale ed evitare i conflitti già sperimentati in passato.

Infine, nella prima parte della definizione, la capacità di integrare e di dare forma agli interessi locali, alle organizzazioni, ai gruppi sociali, si evidenzia il ruolo delle élites urbane e la nuova modalità di azione dell'amministrazione locale. In Europa lo sviluppo economico è stato tradizionalmente incentivato e guidato dall'alto e l'autonomia delle élites politiche locali era piuttosto scarsa. La carica locale si configurava in effetti per lo più come la tappa di una carriera politica finalizzata al raggiungimento di un ruolo di prestigio in ambito nazionale. Gli ambiti locali europei però hanno visto crescere progressivamente la propria rilevanza come

livello strategico dello sviluppo. Parallelamente anche il ruolo delle élites locali, sia politiche che economiche, è cambiato in modo considerevole. Per quanto riguarda le élites politiche, e in particolare per il caso italiano, risulta evidente come processi strutturali, uniti ai cambiamenti nella legge elettorale (l'elezione diretta del Sindaco) e alla crisi dell'appartenenza politica e partitica abbiano contribuito ad autonomizzare e sganciare, seppur parzialmente, la carriera politica locale da quella nazionale. Rispetto alle élites economiche si evidenzia come alcuni gruppi mostrino un crescente coinvolgimento nell'ambito locale. A mobilitarsi è il "tradizionale" blocco immobiliare ed edilizio, ma non solo: anche alcuni settori innovativi, che dipendono in maggior misura dalle risorse (umane e infrastrutturali) del territorio, mostrano un crescente coinvolgimento a livello locale.

L'analisi del concetto di governance mette in evidenza come, per quel che concerne l'azione delle pubbliche amministrazioni e dei governi locali, la gestione della crescente complessità sociale ha indotto profonde trasformazioni nelle varie fasi dell'azione pubblica (Borlini, 2004). In particolare:

- A. nella fase della produzione e implementazione delle politiche, con la crisi della pianificazione tradizionale e il tentativo di passaggio da un approccio verticistico e settoriale ad una modalità "di rete", caratterizzata dalle collaborazioni inter-istituzionali e intersettoriali fra i vari uffici;
- B. nella fase della gestione dei servizi, con riferimento alla tendenza alla sostituzione di forme tradizionali di gestione diretta con svariate modalità di affidamento a terzi, nel quadro di una amministrazione più snella;
- C. nella fase del rapporto con i cittadini che, considerati tradizionalmente destinatari dei servizi pubblici e delle politiche, vengono ora "attivati" sia in chiave di crescente responsabilizzazione sia con riferimento al coinvolgimento in esperienze di progettazione partecipata.

In questo quadro, le amministrazioni locali si configurano sempre più come un attore fra gli altri, il cui ruolo risiede principalmente nella capacità di attivazione, mediazione ed indirizzo dei diversi attori coinvolti nell'azione di governo, e di garante del rispetto delle procedure e dei principi democratici.

È evidente come l'istituzione delle città metropolitane si incrocia da un lato con l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e dall'altro con la disciplina del governo di area vasta.

Infatti, le funzioni fondamentali devono tener conto della "differente" identità delle istituzioni locali e allo stesso tempo garantire una semplificazione del governo locale; è pertanto doveroso operare una razionalizzazione del sistema, evitando per quanto possibile, sovrapposizioni e duplicazioni di ruoli e compiti.

Con l'istituzione delle città metropolitana in Italia viene scelto un governo del territorio di secondo livello senza elezione diretta, la Legge 56/2014, che istituisce le stesse, da disposizioni sulla "governance metropolitana" che dovrà essere il mezzo attraverso il quale sarà possibile dare vita ad una pianificazione integrata e partecipata coinvolgendo attori pubblici e privati e tenendo conto dei "desideri/bisogni" degli enti locali, definita per tale ragione "governance multilivello". L'obiettivo è quello di far sì che livelli di governo diversi lavorino in sinergia per avere processi decisionali condivisi. Per facilitare questo processo la Legge 56/2014 dà la possibilità alle CM di organizzare il proprio territorio in Zone omogenee.

Il processo di governance è stato messo in atto dalla maggioranza delle città metropolitane attraverso l'organizzazione di focus tematici, incontri con i cittadini, questionari online, tavoli di lavoro con i rappresentanti delle zone omogenee, seguendo le linee guida dettate dalla Legge.

Le disposizioni della Legge in materia, per quanto chiare, non tengono sempre conto delle diversità che vi sono tra le diverse città metropolitane, così da rendere necessario in alcuni casi lo studio di nuove forme di governance che tengano conto delle diversità strutturali ed economiche che vi sono in uno stesso territorio di dimensione vasta, che avranno bisogno quindi di politiche territoriali differenziate se pur sinergiche.

CAPITOLO 4

LE ESPERIENZE DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA IN EUROPA

Le città metropolitane italiane possono rappresentare il motore di efficaci strumenti di programmazione e pianificazione, come è avvenuto nelle migliori esperienze europee dell'ultimo decennio, tra cui Barcellona, Amsterdam, Lione. 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.

I grandi poli dello sviluppo nel mondo avanzato, come Barcellona, Lione, Amsterdam, hanno seguito la via che vede la moderna competizione globale fra le grandi aree metropolitane proiettate nel mondo. In questa competizione tutte le aree metropolitane citate, tra loro competitor, si sono date un framework strategico capace di mobilitare l'intero insieme delle proprie eccellenze, orientandolo verso il futuro come un magnete.

Alla luce di quanto finora detto, la soluzione istituzionale adottata in Italia per la definizione dei confini delle città metropolitane rischia di far diventare più complesso il processo di pianificazione strategica. È stato ampiamente dimostrato, infatti, che le questioni di carattere territoriale non seguono normalmente confini istituzionali, ma seguono ragioni e criteri che possono essere di natura economica, sociale, ambientale. Quel che dunque serve è l'introdurre nel sistema di pianificazione italiana, di un ordinamento territoriale a geometria variabile, secondo problemi e responsabilità emergenti.

Una forma di pianificazione ancora più necessaria se alla vecchia concezione della città metropolitana, composta da una metropoli centrale, dove si concentrano attività e servizi rari, ed una "periferia" in buona misura da essa dipendente, si sostituisce una nuova visione territorialista e sostenibile, di una città metropolitana "policentrica" e "reticolare" con un forte integrazione territoriale, dove il master plan delle reti infrastrutturali, esteso all'intero territorio, va combinato con il progetto dei singoli nodi della rete.

A tale proposito, nel panorama delle esperienze europee, gli *Schéma de cohérence territoriale* (SCoT), adottati dal Ministero della coesione territoriale in Francia, sembrano essere l'esempio di pianificazione strategica innovativa e più adeguata alle finalità sopra esposte.

La scelta di concentrare l'attenzione sugli SCoT francesi è venuta dopo un breve screening di verifica che ha riguardato alcuni piani strategici in Gran Bretagna, Spagna, Olanda (Martinelli 2005; ecc..)

Fra questi di un certo interesse i casi di Amsterdam e Barcellona, due esperienze assolutamente virtuose in materia di pianificazione strategica per ambizione, cooperazione e risultati ottenuti, che nel loro complesso evidenziano come i processi di pianificazione strategica siano un campo decisivo per mettere a valore la cooperazione tra attori economici e istituzionali, anche se si tratta di due processi diversi: nel caso di Amsterdam la pianificazione strategica assume un ruolo forte nell'ambito di sistemi di pianificazione territoriale regionale o metropolitana, mentre nel caso di Barcellona la pianificazione strategica assume un carattere più spiccatamente volontario e intersettoriale, connesso a molteplici filiere di policy. Per il loro interesse di carattere generale ho riportato queste due esperienze in allegato. Tuttavia, anche tali esperienze fornivano pochi suggerimenti utili alla comparazione con le città metropolitane italiane, per cui si è scelto di approfondire più dettagliatamente l'esperienza francese, che già ad una prima lettura appariva più coerente con le finalità della ricerca e più vicina alle caratteristiche e ai bisogni del contesto italiano per le modalità di gestione e organizzazione del territorio adottate nei processi di pianificazione.

La Francia è certamente un paese dall'elevata frammentazione amministrativa: ben 36.783 comuni, pari a più del 50% di quelli dell'Unione Europea. Falliti i tentativi di avviarne la fusione, lo Stato centrale ha puntato con decisione a promuovere forme volontarie di cooperazione intercomunale, in grado di accrescerne la scala organizzativa e di dare così efficienza ai processi amministrativi, a partire da una storia di cooperazione che risale all'800, per la cui regolazione il legislatore è ripetutamente intervenuto, fino alle riforme della fine del 900³³ ed inizi degli anni 2000.

Sul versante della politica territoriale s.s., il quadro attuale è determinato dalla legge³⁴ "Solidarietà e rinnovamento urbano" (SRU, 2000), promulgata per far fronte

³³ La Francia ha affrontato il tema della cooperazione tra comuni con diverse leggi. Un ruolo centrale è rivestito dalla cd legge Chevènement del 1999 (Legge 99-586) e dal Code Général des Collectivités Territoriales, del 2004, che arriva ad introdurre un meccanismo di fusione degli organismi sovracomunali. Nel 2010 la legge 1563 ha introdotto una nuova categoria di EPCI che sono le Métropole.

³⁴ Legge n.1208 del 2000.

più efficacemente alle esigenze di solidarietà sociale e territoriale, sviluppo durevole e limitazione del consumo di suolo. Rafforzando il decentramento ed i processi decisionali democratici, la SRU armonizza gli strumenti pianificatori e urbanistici, anche pre-esistenti, articolando il sistema della pianificazione su alcuni pilastri:

- il Plan Local d'Urbanisme (PLU), strumento urbanistico “classico” di livello locale;
- lo Scheme de Coherence Territoriale (SCoT), strumento di pianificazione territoriale di area vasta con funzioni di coordinamento delle politiche settoriali (reti di trasporto; edilizia residenziale/alloggi; sviluppo economico);
- la Zone d’Aménagement Concerté (ZAC), procedura pre-esistente alla SRU, per la gestione delle trasformazioni urbane, resa coerente alle regole del PLU.

Senza quindi entrare nei dettagli della storia amministrativa, si può certamente affermare come nel caso francese il tema dello sviluppo urbano, della gestione sostenibile del territorio, dei processi di pianificazione, si sia fortemente saldato con quello della gestione della frammentazione amministrativa.

Le esperienze internazionali al contempo però forniscono pochi suggerimenti in materia di finanziamenti, in quanto le città metropolitane adottano, ad esempio in Francia, la fiscalità municipale, pur con più ampi margini di manovra; oppure sono enti a prevalente fiscalità derivata, come in Spagna.

4.1 Gli Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) francesi.

La legge francese n° 2000-1208 del 13 Dicembre 2000 relativa alla solidarietà ed al rinnovamento urbano (SRU) ha modificato profondamente la normativa relativa all'urbanistica in Francia. Il particolare la legge introduce al posto del vecchio Schema Directeur (Schema Direttore - SD) il cosiddetto Schéma de Cohérence Territoriale (Schema di Coerenza Territoriale - SCOT).

Lo *Schéme de Cohérence Territoriale (SCoT)*, è un documento di gestione e pianificazione del territorio a medio e lungo termine promosso da un'agglomerazione di comuni³⁵. Esso promuove un progetto territoriale a scala intercomunale, definendo le principali linee guida per lo sviluppo del territorio. Ha l'obiettivo di migliorare e incentivare la coesione territoriale e le pratiche di pianificazione integrata, essenzialmente in termini di habitat, mobilità, sviluppo commerciale, ambiente e paesaggio. Lo SCoT³⁶ propone un nuovo approccio di pianificazione, efficace e riflessivo, con dinamiche progettuali politiche equilibrate, integrate, flessibili e ambiziose, e nuovi strumenti per l'analisi, la pianificazione, la valutazione, la negoziazione, il processo decisionale e la comunicazione. Si tratta dunque di un documento che definisce le strategie generali di sviluppo territoriale e che fissa delle soglie di equilibrio tra il tasso di urbanizzazione e la preservazione degli spazi naturali (MAE, 2006). Lo SCOT è inoltre concepito per rispettare diversi principi quali: lo sviluppo sostenibile, il controllo dello sviluppo urbano, lo sviluppo degli spazi rurali e la preservazione degli spazi naturali e del paesaggio, il principio di diversità delle funzioni urbane e della mixité sociale, il principio del rispetto dell'ambiente.

Gli SCoT costituiscono quindi progetti integrati e coerenti di territorio in materia di sviluppo economico, pianificazione spaziale e ambientale, offerta abitativa, di mobilità e servizi, di uso del suolo che non tengono conto dei limiti amministrativi

³⁵ Établissement Public de Coopération Intercommunale (Ente Pubblico di Cooperazione Intercomunale - EPCI)

³⁶ Il Sistema di Coerenza Territoriale deve rispettare i principi dello sviluppo sostenibile, il principio di equilibrio tra sviluppo e rinnovamento urbano, di sviluppo dello spazio rurale e di conservazione di specie e paesaggi naturali, il principio della diversità delle funzioni urbane e sociali e della mixité sociale tra campagna e città, il principio di rispetto per l'ambiente nella sua totalità, tutto nel rispetto degli obiettivi dello sviluppo a lungo termine.

comunali, intercomunali o dipartimentali, ma seguono un metodo integrato, che garantisce coerenza tra le politiche settoriali.

Leader nella pianificazione ed erede dei piani generali di pianificazione sviluppo urbano, lo SCoT, è un documento destinato a servire di riferimento per le varie politiche settoriali, assicurando la coerenza tra gli interventi in diversi settori, nonché tra i vari strumenti di pianificazione di livello intercomunale: Piani Urbanistici Locali (PLU)³⁷ e per lo sviluppo di alcuni piani come: *Plan de Déplacements Urbains* (PDU) e il *Programme Local de l'Habitat* (PLH).

Nel dettaglio gli SCoT sono costituiti da tre documenti:

- 1.** *Il Rapport de Présentation*, che contiene una diagnosi e una valutazione ambientale del territorio considerato; si occupa dell'organizzazione delle prestazioni ambientali del territorio, della valutazione delle prospettive e delle modalità di crescita della popolazione, delle dinamiche economiche e dei bisogni, della funzionalità delle reti infrastrutturali, motivando le scelte definite nei documenti successivi.
- 2.** Il PADD (*Projet d'Aménagement et de Développement Durables*), che costituisce il progetto politico dell'agglomerato definisce i tre principali orientamenti per il territorio per i prossimi 15 o 20 anni. Questi sono: la mobilità come vettore di sviluppo sostenibile, la protezione dell'ambiente come condizione per il successo dello sviluppo sostenibile, la soddisfazione delle esigenze abitative e l'impegno per la diversità sociale come fattore di equilibrio.
- 3.** Il DOO (*Document d'Orientation et d'Objectif*), un documento tecnico con gli orientamenti, le linee guida e gli obiettivi, sovrimposto ai documenti locali, e corredato, eventualmente, da elaborati grafici, è in sostanza la traduzione

³⁷ In Francia il PLU (Plan Local d'Urbanisme), o PLUI (Plan Local d'Urbanisme Intercomunale), è il principale documento per la pianificazione urbana a livello comunale (PLU) o intercomunale (PLUI). Sostituisce il POS (Plan d'Occupation des Sols) dalla legge sulla solidarietà e il rinnovamento urbano del 13 dicembre 2000, denominata "Legge SRU".

Le disposizioni che disciplinano il PLU si trovano nel codice urbanistico, nello specifico, titolo V del libro I. La legge dell'impegno nazionale per l'ambiente o "Granelle II", Del 12 luglio 2010, ha modificato diversi aspetti del PLU.

concreta del PADD e vi conferisce un valore prescrittivo. Costituisce dunque in pratica il “regolamento” dello SCoT e ad esso devono conformarsi ed essere resi compatibili i PLU, PLH e PDU.

A prima vista, l’elaborazione di uno SCoT, non sembra essere così diversa da un qualsiasi altro strumento di pianificazione strategica; studiandolo più dettagliatamente, invece, è possibile capire che la sua preparazione si basa sull’individuazione dei bisogni, sulla ricerca delle strategie che li possono soddisfare e, soprattutto, su una programmazione di interventi in ordine di priorità da parte dei funzionari chiamati a redigere il documento.

La scelta del perimetro³⁸ è di competenza dei comuni o dei raggruppamenti di comuni (EPCI), i quali redigeranno anche un documento preliminare. Tale scelta, che dovrà essere fatta attraverso un processo di concertazione con i rappresentanti dei cittadini, si baserà sulla continuità del territorio, tenendo conto dei perimetri esistenti, sia che si tratti di raggruppamenti di comuni, nuovi agglomerati, paesi, parchi naturali regionali, che di altri SCoT, cercando così di formare un bacino completo che ingloba anche grandi aree comprendenti uno o più centri urbani, cinture pendolari e zone rurali.

I ipotizzati confini, che delimiteranno una zona omogenea, spetterà allo Stato convalidare tale scelta e pubblicare un documento guida. Approvati i confini, avrà inizio la procedura di elaborazione dello SCoT, scandita in sei fasi.

- 1. La concertazione pubbliche**, nella quale il progetto viene presentato alla stampa locale e alla popolazione appartenente al territorio di interesse dello SCoT, coinvolgendoli e dando loro la possibilità di esprimere le proprie opinioni;
- 2. Associazione des personnes publiques**, prevede il coinvolgimento degli enti statali su iniziativa del presidente degli EPCI o su richiesta del prefetto, mentre le autorità locali verranno consultate solo su loro richiesta;
- 3. Le débat**, prevede un dibattito tra i funzionari dell’EPCI chiamati a redigere lo SCoT, sull’elaborazione del Project d’Aménagement et de Développement Durable e sui suoi orientamenti;

³⁸ La Legge definisce, come scala di riferimento per lo sviluppo del perimetro degli SCoT, un’area urbana di oltre 50.000 abitanti, evidenziando un interesse specifico per le questioni del pendolarismo.

4. *Arrêté fu project du SCoT*, prevede un arresto temporaneo della progettazione del documento, affinché questo sia pubblicato per un mese presso la sede dell'EPCI e dei comuni interessati, e inoltrato alle "Association des personnes publiques" coinvolte, che avranno tre mesi di tempo per prenderne visione ed esprimere il proprio parere;
5. *Enquête publique*, prevede che il presidente dell'EPCI sottoponga il progetto³⁹ dello SCoT ad opinione pubblica per due mesi;
6. *Approbation définitive*, prevede che un commissario investigativo⁴⁰ revisioni l'intero progetto ed invii un rapporto all'EPCI che, in assenza di rilevanti modifiche, potrà adottare direttamente lo SCoT;

Dopo 10 anni dall'adozione, l'EPCI competente dovrà verificare i risultati ottenuti dall'applicazione dello SCoT, e revisionarlo.

In termini concreti, lo SCoT serve a definire le azioni di gestione dell'intero territorio che i PLU dovranno produrre a livello comunale.

Gli obiettivi che intende perseguire sono quello di definire l'organizzazione dello spazio, assicurando la coerenza territoriale, tenendo conto delle specificità dei diversi settori e rispondendo alle esigenze presenti e future delle popolazioni interessate in una logica intercomunale, è quello di riconciliare il controllo dello sprawl urbano con la necessità di uno sviluppo rispettoso verso le generazioni future, per promuovere la diversità sociale la diversità delle funzioni urbane, tenendo conto della mobilità sempre crescente della popolazione, rispettando i grandi equilibri tra ambiente rurale, urbano e tra gli spazi da urbanizzare e quelli da proteggere.

Per far sì che i suoi obiettivi vengano raggiunti, lo SCoT Deve assicurarsi che le sue disposizioni vengono applicate da tutti gli strumenti di pianificazione di livello inferiore; perciò i piani già provati avranno tre anni di tempo per adeguarsi alle disposizioni, altrimenti potrebbero essere considerati illegali e nulli.

³⁹ Il file include: le rapport de concertation, le documenti graphiques, les avis des personnes publiques associées, et le cas échéant, les "porter à connaissance" préfectoraux (lois et règles applicables)

⁴⁰ Il commissario investigativo è in Francia una persona indipendente, generalmente designato dal presidente del tribunale amministrativo e incaricata di condurre le indagini pubbliche richieste dalla legge; è un collaboratore occasionale dello Stato.

4.1.1 Il caso della città di Lione.

La governance alla francese é considerata una buona pratica da prendere ad esempio, la Francia dimostra la messa a punto di un metodo, e la capacità (con alterni esiti) di collaudarlo ed implementarlo nel tempo.

In particolare il caso del governo metropolitano di Lione, il cui aspetto più interessante è soprattutto la tensione verso un più elevato livello di democrazia urbana: il welfare, un rapporto più diretto con i rappresentanti eletti (arrondissements, municipi più piccoli, Comunità Urbane), la partecipazione alle decisioni, i comitati di quartiere, la concertazione delle scelte urbanistiche, economiche e sociali, le politiche per la casa etc.

Il Comune di Lione si può oggi considerare il centro storico di un territorio urbanizzato molto più vasto. Sviluppato attorno ad un insediamento di antica origine, alla confluenza dei due grandi fiumi Rhône e Saône, ha una popolazione di 445.452 abitanti (censimento 1999), e si suddivide in 9 arrondissement costituenti ciascuno l'unità amministrativa minima.

La crescita insediativa attorno al comune capoluogo ed ai centri abitati minori ha prodotto negli anni una realtà urbana di scala metropolitana. Il perimetro di questa conurbazione fu formalizzato con l'istituzione della Communauté Urbaine du Grand Lyon (legge 31 dicembre 1966) per la gestione unitaria di alcuni importanti servizi collettivi. La Comunità Urbana comprende oggi 55 comuni, è estesa su circa 500 kmq ed ha una popolazione di quasi 1,2 milioni di abitanti (fonte Insee, censimento 1999). Nel sistema di governo delle grandi città francesi, la cosiddetta "democrazia di prossimità" costituisce un valore prioritario da preservare. Pur interessati dall'espansione insediativa, sia gli arrondissement che costituiscono il Comune capoluogo, sia i Comuni della corona urbana ormai fisicamente fusi con esso, conservano la propria individualità politico-amministrativa, che esercitano attraverso un organo consiliare autonomo, un sindaco, poteri e competenze indipendenti. Nel caso di alcune grandi aree metropolitane francesi come Lione, il coordinamento delle politiche e dei servizi urbani è affidato ad un'entità istituzionale di scala sovracomunale (detta Comunità Urbana) dotata di ampi poteri in molti dei settori nevralgici della vita amministrativa.

A partire dagli anni '90 il ruolo della Comunità urbana si è evoluto, da istituzione essenzialmente tecnica, dedita allo sviluppo fisico della città e alla gestione dei servizi di prossimità (trasporti, ciclo dell'acqua, rifiuti), ad

organismo avente un più marcato ruolo nella dimensione del governo dei processi, attraverso la formalizzazione degli istituti di mediazione fra società civile, funzioni amministrative e politica. Questa evoluzione si è fondata soprattutto sull'esigenza di ricercare il consenso e la legittimazione dell'azione amministrativa attraverso una rinnovata tradizione di democrazia partecipativa. In Francia nel 1997 il Comitato interministeriale per l'assetto e lo sviluppo del territorio assunse il sistema integrato delle aree metropolitane francesi quale struttura portante per la competitività internazionale del paese. La legge Voynet del 25 giugno 1999, detta "di indirizzo per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio" è l'espressione legislativa di questa assunzione di principio. Essa in effetti «trasforma le condizioni di pianificazione territoriale istituendo degli strumenti urbanistici la cui utilizzazione si basa da una parte sulla partecipazione e sulla forte adesione degli attori, dall'altra sulla nozione di progetto e sulla integrazione in questo degli obiettivi di sviluppo sostenibile».

A Lione, con la presidenza di Raymond Barre iniziata nel 1995 si affermò una forte volontà di rinnovamento per rilanciare il ruolo internazionale della città e per promuovere lo sviluppo sostenibile. La ricerca di nuovi attori sociali ed economici da coinvolgere nelle decisioni ha risposto dunque all'esigenza di un maggiore pluralismo, attraverso il quale legittimare le nuove politiche urbane in grado di perseguire contemporaneamente lo sviluppo economico la coesione sociale.

Questo sforzo di comprensione, riflessione ed elaborazione di spunti operativi si è concretizzato in un programma-laboratorio permanente avviato nel '97 e battezzato Millenaire 3.

Si è trattato di una nuova stagione di pianificazione strategica inaugurata dal Grand Lyon attraverso la quale superare l'inefficacia della tradizionale visione territoriale tipica dei piani urbanistici e tentare di elaborare un progetto globale di società in maniera partecipata e democratica.

Filo conduttore del rinnovato processo di sviluppo fu il "nuovo umanesimo", ovvero un diverso approccio che ponesse la persona umana al centro dell'attenzione, ed individuasse nell'identità urbana una risorsa fondamentale da arricchire e promuovere, periferie comprese.

L'azione di rinnovamento intrapresa della Comunità Urbana è stata supportata da una riforma legislativa statale e dalla conseguente innovazione negli strumenti di pianificazione del territorio previsti.

Fra il 1999 e il 2000 sono state approvate tre nuove leggi, fortemente interrelate l'una alle altre, con conseguenze dirette sugli aspetti territoriali dello sviluppo, sia sul piano dei contenuti che degli strumenti. Si tratta della citata legge Voynet (o LOADDT) del 25 giugno 1999, di indirizzo per l'assetto e lo sviluppo sostenibile del territorio; la legge Chevènement del 12 luglio 1999, relativa al rafforzamento ed alla semplificazione della cooperazione intercomunale; ed infine la legge Gaysot-Besson del 13 dicembre 2000, più nota come SRU, solidarietà e rinnovamento urbano.

Il rinnovato quadro legislativo è frutto di una presa d'atto decisiva: le conurbazioni strutturano ormai fortemente l'interezza del territorio nazionale, costituendo i nodi di una maglia territoriale complessa.

Queste tre leggi convergono su alcuni concetti nodali, che sono il cuore delle nuove dinamiche di sviluppo territoriale. Innanzi tutto il ruolo del progetto istituzionale, considerato la tappa preliminare fondamentale, che deve costituire il riferimento per la messa a punto degli strumenti. Poi si è evidenziata la necessità di coordinamento nelle politiche settoriali e di cooperazione fra i diversi attori dello sviluppo territoriale. Infine le tre leggi riaffermano il principio del governo di area vasta, necessario per una più efficace pianificazione, che tenga conto dello sviluppo economico, delle politiche di solidarietà, della mobilità di merci e persone, del mercato residenziale, della cosiddetta mixité delle funzioni urbane.

Questione centrale nelle politiche urbane in Francia è costituita dalle cosiddette agglomérations urbaines. La maggior parte delle funzioni amministrative e delle politiche strategiche di sviluppo si esercitano ormai a livello di raggruppamenti intercomunali.

La legge Chevènement interviene sul campo giuridico-fiscale degli strumenti a disposizione delle agglomération. Attraverso questa legge si sono dotati gli enti intercomunali di nuovi mezzi, ovvero competenze e risorse fiscali, al fine di permettere loro l'attuazione più efficace di strategie integrate di sviluppo economico, sociale e urbano.

Le preesistenti voci di fiscalità diretta comunale sono state sostituite nel 2003 dalla tassa professionale unica al tasso del 20,01%. Nel caso di Lione ad esempio questa tassa rappresenta oggi il 45% delle entrate di funzionamento della comunità urbana. Con la Tassa Professionale Unica, il ricavato fiscale non è più attribuito ai singoli comuni, ma è la Comunità urbana che ne dispone direttamente ed indipendentemente.

Uno dei vantaggi della gestione unitaria dei servizi di scala metropolitana consiste nella disponibilità autonoma da parte di un solo soggetto del budget da destinare alle politiche urbane. Applicando il principio di solidarietà comunitaria l'amministrazione può perseguire con maggiore efficacia gli obiettivi di sviluppo e di coesione territoriale e sociale.

A Lione sin dal 1997 è istituita una dotazione di solidarietà comunitaria, allo scopo di attivare meccanismi di perequazione intercomunale. L'utilizzo mirato delle risorse fiscali consente all'amministrazione di bilanciare e compensare le sperequazioni causate dalle azioni di politica metropolitana. Dunque la scala vasta diviene uno strumento di "larga alleanza", finalizzato da un lato a gestire con maggiore capacità strategica fenomeni che travalicano i confini amministrativi consolidati, e dall'altro per avere maggiore peso politico e decisionale, maggiore voce in capitolo e potere nella contrattualizzazione con le altre collettività e con lo Stato.

In questa riformulazione di ruoli e poteri il Comune non scompare affatto. La nuova ripartizione delle competenze dovrebbe far sì che le municipalità (Comuni o arrondissements) conservino la propria identità rappresentativa, e gestiscano direttamente le funzioni di prossimità necessarie ai legami sociali. Lo sforzo riformista si scontra evidentemente con difficoltà strutturali da un lato (globalizzazione, recessione economica, disoccupazione), e dall'altro con realtà sociali sempre più complesse e difficili, che trovano i luoghi di maggiore degrado e conflittualità nei comuni minori delle grandi agglomérations: le periferie.

Particolarmente significativo è il fatto che le tre leggi enfatizzino molto la dimensione del progetto di territorio. Questo filone politico rientra in una forte linea di indirizzo intrapresa negli anni '80 dalla Comunità Europea, che ha portato ad assumere il territorio quale specifico campo di intervento delle politiche strutturali europee dalla seconda metà degli anni Novantaquattro.

Il projet diviene il luogo di composizione di visioni separate, sia sul piano dei livelli amministrativi, che su quello delle competenze e prerogative tecniche settoriali. È chiara la tensione verso una migliore efficienza dei processi ed una maggiore efficacia degli strumenti, in vista di una gouvernance metropolitana di maggiore forza che in passato.

La legge Voynet introduce una visione "federalista" dello sviluppo da portare avanti attraverso l'adesione volontaria al progetto di territorio co-

ideato, tentando di creare i presupposti per “reinventare la democrazia urbana” a partire da un rinnovato dialogo con i cittadini.

Accanto a nuove conferenze locali dei sindaci, istituite per costruire una democrazia di prossimità, decentralizzata e più partecipativa, un innovativo ed importante ruolo è giocato dal Consiglio di Sviluppo Metropolitano. Si tratta di un organo introdotto dalla Legge Voynet e predisposto al fine di promuovere la partecipazione e consentire a tutti i soggetti della società civile di associarsi nella riflessione e nella messa in opera del Progetto Metropolitano. Compito del Consiglio di sviluppo è anche quello di mettere a punto le modalità per la concreta attuazione di determinate priorità, e di costruire i partenariati necessari alla realizzazione dei progetti.

Si tratta in pratica di un organismo di allerta permanente sui bisogni e sui problemi reali della popolazione, aperto alla società civile e coordinato da organi preposti in seno agli Enti di cooperazione intercomunale.

In presenza di una reale sussidiarietà e dell'equiordinazione degli enti pubblici coinvolti nei processi, il ruolo di arbitro e di garante giocato dallo Stato è in Francia tradizionalmente piuttosto forte.

Sono inoltre istituite le sedi permanenti preposte a questo confronto ed alle relative verifiche, costituite dalle negoziazioni attivate per l'approvazione dei contrats de ville, dei contrats d'agglomération⁵ o anche per le decisioni circa i finanziamenti da erogare su specifici progetti di rinnovo urbano (come ad esempio i Grands projets de ville).

La Legge n. 1208/2000 denominata Solidarietà e Rinnovamento Urbano, introduce nuovi strumenti di governo del territorio e afferma i principi fondamentali cui essi devono ispirarsi. In particolare il principio di diversità delle funzioni e di mixité sociale è finalizzato a superare il concetto funzionalista dell'azzonamento che ha prodotto fenomeni di degrado e di marginalità.

Sia gli organismi sovracomunali che i singoli comuni sono spronati ad enfatizzare l'aspetto del Progetto di territorio, al fine di svolgere un'azione di governo più efficace e più comprensibile per la collettività.

Fra le misure strategiche introdotte dalla legge SRU vi è certamente quella volta a rinforzare la democrazia dei processi. Questo aspetto comporta un maggior decentramento delle funzioni in materia urbanistica, rendendo obbligatoria la concertazione con gli abitanti.

La legge SRU introduce lo Schema di Coerenza Territoriale (SCoT) intendendolo come un piano di area vasta vigente su tutto il territorio amministrato dall'ente sovracomunale istituito (agglomération, Comunità Urbana, etc.).

L'approvazione dello SCoT costituisce la condizione necessaria per poter promuovere nuove urbanizzazioni, altrimenti le operazioni possibili sono limitate ad interventi sull'esistente.

Con il secondo livello di pianificazione, il Piano Urbanistico Locale, si intende superare l'impostazione espansiva e di zoning dei vecchi POS, per costituire il nuovo quadro di riferimento per le politiche locali, non soltanto attraverso la definizione dell'uso del suolo ma anche attraverso la definizione di un quadro di azioni e di operazioni studiate al fine di conseguire gli obiettivi enunciati specialmente nel campo del trattamento degli spazi pubblici, del paesaggio, dell'ambiente e del rinnovamento urbano. Il piano interessa la totalità del territorio di uno o più comuni associati, come ad esempio nel caso della conurbazione di Lione (55 comuni). Uno degli obiettivi fondamentali del Plu è rinforzare la coesione e la complessità sociale, al fine di migliorare la qualità della vita della popolazione. Il piano persegue una migliore distribuzione dell'edilizia sociale, il rafforzamento del trasporto collettivo, la razionalizzazione della distribuzione delle attività commerciali. Il piano diversifica l'offerta di abitazioni in funzione della nova domanda.

Negli ultimi anni sono stati attivati quattro grandi programmi di riqualificazione urbana concernenti altrettanti quartieri periferici, caratterizzati per la presenza di grandi complessi di abitazioni collettive. Le azioni si inseriscono nel quadro del dispositivo a finanziamento statale dei Grands Projets de Ville, e si indirizzano soprattutto alla diversificazione della domanda di alloggi, all'arricchimento delle funzioni presenti, alla riqualificazione dei servizi e degli spazi.

Per concludere, alla luce degli studi fatti sull'esperienza francese, è possibile, dunque, rintracciare una matrice innovativa riguardo la pianificazione strategica che punta su piani a geometria variabile come sistema di regole nella partita da giocare tra tutti gli attori operanti sul territorio.

La Francia, consapevole di avere un'organizzazione territoriale invecchiata e stratificata e, spinta dalla necessità di migliorare la competitività del Paese, ha operato un'azione pubblica forte con l'obiettivo di risolvere la frammentarietà istituzionale che da sempre la caratterizza e la appesantisce. Il processo di decentralizzazione del Paese, ha portato alla nascita di una nuova collettività territoriale, la "metropole", in cui le nuove forme di inter-comunalità si costituiscono automaticamente a partire dalla promulgazione della legge o si costituiscono su base volontaria.

La strada percorsa è quella di una riforma operata dall'alto che rafforza la figura dello Stato e nello stesso tempo preserva l'identità del potere locale e degli altri enti.

In materia di pianificazione le metropoli si occupano degli SCoT, elementi portanti di questa nuova visione basata sulla cooperazione tra i vari attori e sull'attenzione alle scelte fatte, le quali devono necessariamente essere loro coerenti con la visione strategica unitaria del governo. L'opportunità dei comuni o delle unioni di comuni, di creare autonomamente, con conseguente approvazione da parte del governo, la "metropole", in base alle affinità territoriali, alle reti economiche e commerciali esistenti e agli obiettivi da raggiungere è il primo elemento di grande innovazione, in particolar modo ai fini della pianificazione strategica. Un modello di pianificazione che, lavorando su obiettivi e azioni, dovrebbe avere la possibilità di stabilire i perimetri a seconda dei progetti da mettere in atto piuttosto che averli imposti ante la messa in opera di una visione strategica tanto unitaria quanto frammentata, proprio come è avvenuto in Italia.

Un altro elemento fondamentale d'innovazione è la connessione che vi è tra una strategia governativa pensata avendo una visione unitaria del territorio, e una pianificazione metropolitana più flessibile, attuata organizzando il territorio interno sulla base degli obiettivi da raggiungere, e messa a punto senza tenere conto dei confini amministrativi, ma creandone di nuovi, più flessibili, scelti in base alle strategie che si intende perseguire. Parallelamente alle scelte strategiche, lo SCoT si occupa anche di garantire coerenza tra tutti i livelli di pianificazione e dialogo tra

i vari strumenti di pianificazione afferenti allo stesso livello. Considerando la situazione del nostro Paese, si osserva un notevole divario con la Francia. In Italia il governo non ha fornito alcun tipo di linea guida o d'indirizzo strategico basati su una visione unitaria del territorio, per di più la legge Delrio non si è preoccupata del dialogo tra gli strumenti urbanistici.

Proprio perché la città metropolitana non è la somma di interessi parziali, ma lo strumento per mettere a fattore comune energie, risorse prospettive di sviluppo, l'esperienza francese ha fornito molteplici spunti di lavoro ai fini di ipotizzare un modello di pianificazione strategica che si basi su un'organizzazione interna del territorio flessibile e a geometria variabile che permette all'ottimizzazione dei tempi e delle risorse al fine del raggiungimento del risultato.

ALLEGATO A

1 Amsterdam

Amsterdam, città d'avanguardia per la frontiera dell'innovazione urbana, continua a svilupparsi ulteriormente come la città principale di una metropoli europea competitiva e sostenibile a livello internazionale. Il cambio paradigmatico introdotto dalla dimensione metropolitana implica un riorientamento strategico. Per dare visibilità spaziale, ma anche programmatica, al nuovo orientamento, nel 2007 è stata avviata la definizione di un nuovo scenario di Amsterdam al 2040⁴¹, approvato dal consiglio municipale nel 2011.

Amsterdam è un esempio di realtà urbana in cui le politiche di sviluppo economico promosse, con particolare riferimento alla capacità di reagire agli effetti della crisi economica, hanno avuto successo (OECD, 2013). Nel caso di Amsterdam, particolare rilevanza ha avuto l'azione di una forma di governance metropolitana, AMA (Amsterdam Metropolitan Association), a carattere regionale e volontario, che ha visto la cooperazione di 27 comuni e 2 province, con l'obiettivo di produrre visioni condivise, coordinare i processi decisionali e fare lobby presso il governo centrale. In questo contesto, anche gli attori privati hanno deciso di organizzarsi alla scala metropolitana, con la costituzione nel 2011 dell'Amsterdam Economic Board, che è formato da imprenditori leader dell'area e ha come obiettivo quello di promuovere una visione e delle strategie per lo sviluppo economico. Lo scopo dell'iniziativa è quello di rafforzare la frammentata e limitata capacità strategica di visione da parte degli stakeholders.

Mentre AMA basa la propria strategia economica sull'idea di una specializzazione nell'economia della conoscenza e sull'organizzazione in cluster, l'Amsterdam Economic Board si propone di coordinare i progetti strategici per lo sviluppo della regione.

In un quadro in cui il livello di istituzionalizzazione del governo metropolitano della città è basso, e viene garantito attraverso reti di cooperazione volontarie tra governi locali, l'Amsterdam Economic Board ha giocato un ruolo significativo di attivatore, contribuendo ad alimentare la discussione pubblica sulle prospettive di sviluppo e competitività, condividendo visioni di lungo periodo (la visione strutturale Amsterdam 2040).

Il piano strategico di Amsterdam è scandito da tappe progressive, e ciò è fondamentale per l'attuazione degli obiettivi e dei singoli interventi.

Quello che la città metropolitana di Amsterdam si è chiesta per riuscire a sviluppare la propria visione strategica è:

Cosa deve fare Amsterdam per essere economicamente forte, sostenibile e pienamente in grado di esercitare il proprio peso nel contesto metropolitano futuro?

Come sarà la città nel 2040?

⁴¹ DRO, *Structural Vision: Amsterdam 2040*, 2011; il Nuovo Piano strutturale di Amsterdam ha vinto il premio di Eccellenza ISOCARP 2001 (Award of Excellence – Urban/city planning).

Le risposte a questi interrogativi hanno portato allo sviluppo della visione strutturale della città, una visione che, come detto precedentemente, ha preso forma in un processo aperto in cui i cittadini, le imprese, le organizzazioni e gli altri enti governativi hanno avuto l'opportunità di condividere i loro pensieri, una visione che pensa al futuro della città in modo condiviso e che viene programmata su un arco temporale di 20 anni.

Insieme alla strategia di densificazione vi è l'ottimizzazione della logica e dei collegamenti strutturali con le zone portuali ed aeroportuali. L'ambizione è quella di creare un ambiente urbano innovativo adatto all'integrazione di servizi di alto livello, una concentrazione di funzioni pubbliche e private che favoriscano il processo di internazionalizzazione dell'economia della città.

La visione strutturale di Amsterdam travalica volontariamente i bordi del confine municipale per dare orientamento allo sviluppo dell'area metropolitana e del corridoio nord del Randstad, definendo una programmazione di investimenti strategici in un'area che da sola rappresenta più di un terzo della popolazione olandese e, sicuramente, il principale motore dell'economia nazionale.

La visione è intesa come punto di partenza di un percorso a lungo termine che possa essere continuamente aggiornato e modificato al mutare di condizioni prevalenti, fornendo però una cornice essenziale di analisi per determinare priorità d'intervento e azioni conseguenti.

Il titolo della visione prende spunto dalle argomentazioni di un consistente dibattito che ha visto nella comunicazione e consultazione del processo partecipativo il valore aggiunto per la definizione di obiettivi coerenti dal punto di vista sociale ed economico. Il motto *"Economically strong and sustainable"* riassume l'idea di voler trasformare Amsterdam in una capitale globale, forte economicamente, ma attenta alla sostenibilità, all'ambiente e alla qualità della vita.

Amsterdam offre ogni caratteristica per assumere un ruolo di leadership nel panorama internazionale, e, per perseguire quest'obiettivo intende percorrere la strada di concertazione di funzioni strategiche diventando il cuore di una vasta e sostenibile area metropolitana.

La tavola della visione strutturale è intesa come una narrazione che serva a creare un concetto integrato di sviluppo; il racconto è articolato quattro parti che rappresentano la cornice di riferimento in cui si svolgerà il processo di costruzione:

1. Srotolare il centro città

Siamo abituati a realtà urbane in cui vi è una netta differenza tra il centro urbano e le "periferie", uno degli obiettivi della città metropolitana di Amsterdam è invece proprio quello di diminuire le differenze, espandendo il centro nei quartieri a seguire, dando loro tratti riconoscibili del centro città. In questo modo alcuni quartieri che non molto tempo fa erano poco apprezzati, oggi vengono rilanciati e diventano luogo attrattivo tanto per i visitatori, quanto per le imprese

e i cittadini stessi. Ad esempio l'abbondanza e la varietà di servizi nella parte settentrionale dei quartieri Pijp e Old-West possono competere con quelli del centro storico, e i quartieri Bos en Lommer e Indische Buurt ora ospitano nuovi caffè e ristoranti alla moda che attirano clientela da tutta la città.



Figura 7:

2. Intrecciando il paesaggio metropolitano e la città
Amsterdam è circondata da un paesaggio molto diversificato, il cosiddetto paesaggio metropolitano. Questo significa che la città dipende fortemente dai suoi immediati dintorni, che si presentano sotto forma di zeppe di verde. I residenti benestanti di Amsterdam hanno già cercato la loro ricreazione nei dintorni circostanti durante l'età d'oro olandese. Le tenute di campagna sorsero in tutte le direzioni: a ovest (lungo il corso d'acqua IJ), a sud (lungo il fiume Amstel), a est (lungo il fiume Vecht) e a nord (nel Beemster Polder). Quel paesaggio fu incorporato nel Piano di estensione generale del 1935 di Cornelis van Eesteren (Algemeen Uitbreidingsplan o AUP) mentre le zeppe verdi penetravano nella città in espansione. Il paesaggio era in parte un dato (il fiume Amstel e l'ingresso IJ) e in parte costruito (il parco boschivo artificiale Amsterdamse Bos e il lago Sloterplas). L'ambizione della visione strutturale è di

mantenere verdi le zeppe verdi, migliorarne l'accessibilità e renderle più attraenti per l'uso ricreativo.



Figura 8:

3. La riscoperta del lungomare

L'acqua dentro e intorno alla città è una delle qualità che distinguono Amsterdam dalla maggior parte delle metropoli. Dopo aver preso consapevolezza che questa è una risorsa enorme per la città, Amsterdam si è posta l'obiettivo di rafforzare le connessioni sull'acqua potenziando le parti di territorio che le permettono (waterfront, distese d'acqua).



Figura 9:

4. Internazionalizzazione del fianco meridionale

La città metropolitana di Amsterdam, tra gli obiettivi, ha quello di potenziare il proprio fianco meridionale attraverso grandi progetti come l'espansione dell'aeroporto di Schiphol, lo sviluppo di Zuidas e l'intensificazione delle aree residenziali e commerciali di Amsterdam-Sud-Est.

Il principale motore di questi sviluppi però è il grande insieme di infrastrutture che collega Amsterdam con gli altri comuni della conurbazione di Randstad, con il resto dei Paesi Bassi, con l'Europa e, attraverso l'aeroporto di Schiphol, con il mondo.



Figura 10:

La visione strategica pone l'accento su sei compiti spaziali che sono decisivi per la direzione dello sviluppo della capitale olandese.

1. Densificare

Un uso più intensivo dello spazio in città consentirà di ospitare molte più persone e aziende. Ciò aumenta la base di clienti per i servizi, che consente di gestire l'energia e i trasporti in modo più efficiente ed elimina la necessità di violare il paesaggio.

In termini concreti significa che tra oggi e il 2040 saranno realizzate ulteriori 70.000 abitazioni, con i corrispondenti servizi come scuole, negozi e impianti sportivi. Questi servizi includono servizi e manutenzione, aziende come idraulici o garage, sebbene questo tipo di attività commerciale venga sempre più sbalzato fuori dall'area all'interno dell'autostrada orbitale A10. La visione strutturale comprende misure per mantenere tali imprese all'interno della tangenziale.

2. Trasformare

Come componente della densificazione, vari parchi commerciali monofunzionali saranno trasformati in aree con un mix urbano di funzioni residenziali e commerciali, in cui i promettenti settori ad alta intensità di conoscenza avranno un ruolo sempre maggiore.

3. Trasporto pubblico su scala regionale

Realizzare un trasporto pubblico rapido, frequente e comodo su scala regionale; le persone devono essere in grado di viaggiare rapidamente e senza problemi da Zaandam ad Amstelveen o dall'aeroporto di Schiphol ad Almere, tramite treni regionali, metropolitana o collegamenti rapidi in autobus. Nel periodo fino al 2040 deve essere raggiunto il necessario "salto a livello di rete".

4. Layout di alta qualità dello spazio pubblico

La qualità della vita in città sta diventando sempre più importante, pertanto le strade, le piazze e gli argini di Amsterdam devono soddisfare elevati standard di progettazione nel loro layout. Più spazio sarà riservato a ciclisti e pedoni, il che a volte significa meno spazio per il traffico motorizzato, sebbene ciò non preannunci la scomparsa delle auto dalla città.

5. Investi nell'uso ricreativo dello spazio verde e dell'acqua

L'uso degli spazi verdi e dell'acqua dentro e intorno alla città svolge un ruolo sempre più importante per il benessere degli abitanti di Amsterdam, ed è ciò che spinge le imprese a stabilirsi qui, diventando così un importante fattore economico.

Oltre ad essere attraenti, il verde e l'acqua devono anche essere accessibili e utilizzabili per scopi ricreativi, perciò è necessario il loro miglioramento.

6. Conversione in energia sostenibile

Amsterdam deve diventare più efficiente dal punto di vista energetico. Ciò sarà possibile rendendo più efficiente il patrimonio immobiliare esistente e generando gran parte del proprio fabbisogno energetico, attraverso la raccolta di energia solare sui tetti, la costruzione di un sistema di trasferimento di calore chiuso per poter trasportare il calore residuo e l'installazione di turbine eoliche.

2 Barcellona

A Barcellona l'istituzione dell'area metropolitana può essere letta come esito di una convergenza da parte di attori pubblici e privati verso l'affermazione dell'identità e dell'autonomia delle città e della regione Catalana.

La città di Barcellona è stata tra le prime ad occuparsi di pianificazione strategica, iniziando ad utilizzare questa "tecnica" già nel 1986. Nel 1992, designato come sede olimpica, il comune di Barcellona colse l'opportunità per realizzare una serie di interventi di trasformazione urbana che le permisero di realizzare un "riposizionamento competitivo" che andava oltre la riqualificazione urbana con un rinnovamento della struttura economica, terziarizzazione e sviluppo turistico, e l'acquisizione di una capacità di governance degli attori che risulterà utile. Partendo da qui, Barcellona fu scenario di altri due Piani strategici, quello del 1994 e quelli del 1999. Per quanto i tre piani possano essere considerati l'uno l'evoluzione dell'altro, tuttavia, una questione rimase latente in tutti questi piani strategici: quale sia l'ambito più adeguato per elaborare una strategia per competere nello scenario delle aree metropolitane europee. Con l'obiettivo di definire una partizione di territorio e le sue strategie congiunte, è nato nel marzo 2003 il Primo Piano Strategico Metropolitano di Barcellona, che testimonia un'accresciuta capacità strategica e nuove opportunità di sviluppo. In questo modo si è definita la strategia per 36 comuni, con un'estensione territoriale di 600 kmq e una popolazione di 2.9 milioni di abitanti.

Si può affermare senza esitazioni che il risultato di questo ampio e esteso processo, si riflette nella presenza nella città e nell'area metropolitana di una cultura strategica e di una capacità di proiettarsi nel medio e lungo periodo.

Anche in questa circostanza un grande evento fa da riferimento, seppur con importanti differenze e minori impatti positivi rispetto alle Olimpiadi '92, ed è il Forum Universale delle Culture del 2004. All'interno di questa idea progettuale, che ha comportato un coinvolgimento nuovo dei municipi dei comuni limitrofi alla capitale, vi è un passaggio concettuale fondamentale. La comprensione che dopo essersi dotati di strutture materiali (infrastrutture) ed aver potenziato il livello impresariale, quindi aver catturato investimenti occorre ora catturare cervelli.

A novembre 2010 è stato presentato il nuovo Piano Strategico di Barcellona (Plan Barcelona Visión 2020), che punta a un riposizionamento dell'area metropolitana di Barcellona nel nuovo contesto globale. Le sfide da vincere sono legate alla sostenibilità ambientale, ai settori economici della conoscenza, alla trasformazione dei settori industriali tradizionali, all'attrazione di talenti e all'essere un'area simbolo per la qualità della vita.

L'obiettivo è diventare un'area metropolitana con una crescita basata sulla creatività e sulla capacità imprenditrice dei cittadini, che disponga di infrastrutture e di piattaforme di conoscenza necessarie. Un territorio capace di attrarre imprese e talenti da tutto il mondo per consolidare l'area metropolitana di Barcellona come uno dei nodi importanti dell'economica globale.

Il Plan Barcelona Visión 2020 riuscì attraverso un processo di formazione partecipato, ad integrare tutte le proposte degli attori sia pubblici che privati, creando una visione strategica da realizzare in 10 anni.

Nel contesto della città spagnola è possibile riscontrare un ruolo maturo delle istituzioni di governo metropolitano, la forte leadership pubblica del processo ha però incluso fin dall'inizio la dimensione dello sviluppo economico, che ha come strumento operativo l'agenzia di sviluppo "Barcelona Activa", attore centrale nell'incubare e sostenere nuove iniziative economiche alla scala urbana e a quella metropolitana. In questo quadro l'agenzia Barcelona Activa ha dato un contributo essenziale nella costituzione delle politiche e dei progetti e in qualche caso anche della loro gestione operativa, ed ha avuto un ruolo centrale nella condivisione di scelte e orientamenti strategici.

Il piano strategico metropolitano di Barcellona - Vision 2020, approvato il 2 novembre 2010, mirava al riposizionamento l'Area Metropolitana di Barcellona nel nuovo contesto globale come una delle regioni europee più attraenti e influenti per i talenti innovativi, con un modello di qualità per l'integrazione sociale e la coesione. Il PTMB è strategico per il territorio dell'intera Catalunya, per lo sviluppo delle infrastrutture. Interessa un territorio pari al 10% della Catalunya ma che accoglie circa il 70% della popolazione (4,8 milioni di abitanti), e genera proporzionalmente anche lo stesso PIL.

Per trasformare questa visione in realtà, la proposta strategica era strutturata attorno a sei sfide e cinque leve per il cambiamento.

Sfide:

1. Sostenibilità e cambiamenti climatici.
2. Collocare l'AMB come riferimento nel nuovo quadro globale.
3. Essere un leader globale in determinati settori trainanti della conoscenza.
4. Andare oltre le "bio" aziende.
5. Diventare una delle regioni europee più attraenti per i talenti innovativi.
6. Lavorare per creare una società interessante e socialmente equilibrata.

Leve, affinché il cambiamento fungesse da assi strutturanti per superare le sfide:

1. Un potente sistema universitario e di istruzione.
2. Un'amministrazione veloce e affidabile che è favorevole alle imprese.
3. Una governance che offre criteri innovativi nella gestione di progetti strategici e che rafforza la corresponsabilità tra pubblico e privato nella sua leadership.
4. Valori per il futuro che completano e rafforzano la base dei valori attuali e tradizionali che portano nuovo carattere alla città e ai suoi abitanti.
5. Ampia conoscenza delle lingue che facilita l'internazionalizzazione, l'attrazione di talenti e la piena integrazione nei mercati mondiali. Un aeroporto internazionale e il marchio di Barcellona.

Oggi la Pianificazione strategica di Barcellona sta avviando un nuovo ciclo di discussioni per condividere idee e suggerimenti degli attori pubblici, privati e dei residenti in generale per creare un nuovo piano strategico di Barcellona che guarda al 2030.

Al centro di questa nuova visione strategica dovrà esserci la promozione del progresso sociale ed economico basato sull'innovazione e la sostenibilità come meccanismo per ridurre le disuguaglianze e la segregazione spaziale nell'area metropolitana. Per sviluppare questo nuovo piano, la città metropolitana intende lavorare sulla base di tre pilastri principali: la metropoli resiliente, la metropoli prospera e la metropoli coesiva.

Questo nuovo piano dovrà affrontare diverse sfide, proprio per questo la città del futuro dovrà essere basata su impegni globali, come l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e la Nuova agenda urbana, nonché i piani e programmi locali.

Il nuovo piano strategico di Barcellona dovrà essere costruito sulla base dei contributi e dell'impegno di tutte le parti della cosiddetta "quadra-elica": le pubbliche amministrazioni, il settore privato, il mondo accademico e le persone in generale con le loro organizzazioni civiche.

Il Modello Barcellona, nel suo essere città smart nella strategia e nella pratica, ha raggiunto i traguardi che si è posta sin dagli anni novanta ed oggi non solo riesce ad ottimizzare il denaro pubblico, ma realizza concretamente il miglioramento diffuso di molti ambiti della vita pubblica. Realizza, cioè, gran parte di quei modelli di processo e servizi che rappresentano la rivoluzione dell'Internet of Everything.

CAPITOLO 5

LA PIANIFICAZIONE DELLE CITTA' METROPOLITANE ITALIANE

L'istituzione delle città metropolitane, con la Legge n.56 del 2014, e l'obiettivo della Strategia Europa 2020 "Riuscire a fortificare l'Europa attraverso un'economia competitiva con un maggiore tasso di sviluppo", hanno fatto sì che in Italia stia crescendo l'attenzione sui modelli di pianificazione più adeguati per il governo del territorio dei nuovi enti di area vasta. Le città del futuro devono attrezzarsi per essere sempre più generative, adattive e resilienti, capaci di confermare il loro ruolo di motori di sviluppo. Per affrontare tale sfida occorre un modello di piano che tenga conto delle profonde differenze in termini dimensionali, di condizioni geografiche, economiche e sociali, che caratterizzano le Città metropolitane del nostro Paese.

Il ruolo di volano dello sviluppo socio-economico riconosciuto alle Città metropolitane è certamente la grande riforma amministrativa in atto.

Per operare all'interno di tale sfida, il legislatore attrezza le città assegnando loro anche le 6 funzioni fondamentali proprie delle province (comma 85), lasciando a Stato e Regioni la possibilità di attribuzione di ulteriori funzioni in attuazione dei principi di sussidiarietà. Il quadro complessivo delle funzioni assegnate disegna un nuovo spazio di intervento per gli enti di area vasta metropolitani, più ampio rispetto a quello previsto per le province.

Da un punto di vista urbanistico la Legge n.56 del 2014 prevede che le Città metropolitane elaborino due strumenti di pianificazione per gestire l'evoluzione fisica e funzionale dei propri territori: un Piano Territoriale di Coordinamento Metropolitano e, per la prima volta, un Piano Strategico Metropolitano⁴². Quest'ultimo è il vero elemento innovativo in materia rispetto al passato ordinamento in quanto in passato i Piani Strategici, elaborati quasi unicamente a livello comunale, erano considerati strumenti volontari; oggi invece diventano obbligatori e risultano importanti per rispondere alla necessità di garantire uno

⁴² Il Piano Strategico Metropolitano (art.7 della Legge n.56 del 2014) 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 comprese nell'area.

sviluppo territoriale e sostenibile. In questo modo si vuole dare identità e profilo al nuovo ente di area vasta, inteso come istituzione che in sé riassume e unisce le amministrazioni locali, per promuovere in modo armonico e coordinato lo sviluppo economico e sociale del territorio. In questo quadro il Piano Strategico Metropolitano, quale atto di alta amministrazione secondo la Legge n.56 del 2014, deve fungere da strumento per organizzare, orientare e selezionare i progetti e le azioni concrete che andranno implementate sul territorio.

La Legge stabilisce che il Piano Strategico Metropolitano abbia una durata triennale con aggiornamento annuale, ovvero di breve periodo. Questa questione ha suscitato diverse perplessità fra gli studiosi del settore (Moccia, Corvi, Nobili), perché, in tale maniera, rischia di somigliare più ad un piano operativo triennale delle opere pubbliche⁴³ che non ad un vero e proprio Piano Strategico Territoriale, per il quale normalmente è richiesto un arco di tempo molto più ampio nell'ordine almeno dei 10 anni, in ragione delle previsioni statutarie e strategiche di lungo periodo.

La Legge 56/14 dà anche alle città metropolitane la possibilità di dividere il proprio territorio in Zone omogenee con lo scopo di facilitare la ricerca di efficienza amministrativa, il dialogo tra le parti e la condivisione delle scelte.

Le zone omogenee sono previste e disciplinate dal comma 11 dell'articolo uno, lettera c)⁴⁴, della Legge, riservando all'autonomia statutaria degli enti la facoltà di prevederne la costituzione, d'intesa con la Regione, per specifiche funzioni e tenendo conto delle peculiarità territoriali.

In questa sezione ho proceduto a delineare lo stato di fatto della pianificazione delle Città Metropolitane Italiane, ad esclusione di Venezia e Roma che non rientrano nei casi studiati dalla ricerca essendo molto particolari, la prima data le sue condizioni geografiche e insediative uniche e differenti da qualsiasi altra realtà, la seconda dato il suo ruolo di capitale e la sua dimensione territoriale.

- Il Piano Operativo Triennale (POT) costituisce il documento di pianificazione e programmazione delle strategie di sviluppo delle attività logistiche con attenzione agli obiettivi prefissati e gli interventi previsti per il raggiungimento degli stessi.

⁴⁴ Art. 11. Oltre alle materie di cui al comma 10, lo statuto:

c) può prevedere, anche su proposta della regione e comunque d'intesa con la medesima, la costituzione di zone omogenee, per specifiche funzioni e tenendo conto delle specificità territoriali, con organismi di coordinamento collegati agli organi della città metropolitana, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. La mancata intesa può essere superata con decisione della conferenza metropolitana a maggioranza dei due terzi dei componenti.

Dopo aver fornito le informazioni generali più rilevanti delle città metropolitane Italiane, e lo stato della loro pianificazione territoriale in modo schematizzato, fornirò altresì un'analisi più specifica dello stato della pianificazione strategica, analizzando singolarmente ogni PSM laddove c'è.

5.1. Informazioni generali

La tabella che segue contiene alcune sintetiche informazioni generali relative alle Città metropolitane che ho considerato nella mia analisi.

Da essa è possibile desumere la superficie territoriale complessiva, il numero di comuni che ne fanno parte, la popolazione complessiva e quella del comune cardine. Le città metropolitane denotano un'elevata variabilità quanto alla popolazione residente che varia dagli oltre 3.200.00 di Milano ai 565.000 di Reggio Calabria. La stessa variabilità quanto alla popolazione residente è denotabile anche nelle città cardine che vanno dagli oltre 1.300.000 abitanti di Milano ai 180.000 di Reggio Calabria.

L'elevata densità della popolazione (misurata come rapporto fra abitanti e chilometri quadrati) è un dato che caratterizza le CM rispetto alle Province della Regione di appartenenza⁴⁵. (Senato della Repubblica)

La più profonda differenza che c'è tra le città metropolitane è quella della densità di popolazione che va dai 2.641 di Napoli ai 173 di Reggio Calabria, per un rapporto di 1:15, valore molto più grande di quello basato sulla popolazione complessiva che separa Milano da Reggio Calabria.

⁴⁵ La distinzione fra CM e Province appare essere ancorata a solide ragioni demografiche, almeno con riferimento alla maggior parte delle CM. Ciò risulta particolarmente evidente nel caso di Roma, Napoli e Milano.

Nella tabella n.2 qui di seguito vengono indicati i dati principali delle città metropolitane:

CM	Ab. CM	Sup. CM	Ab Città Cardine	Sup. Città Cardine	N. Comuni	% ab CC sul tot. CM	Densità di pop.
Torino	2.259.523	1.575 Km ²	878.735	130,17 Km ²	316	38%	334
Genova	841.180	1.893,20 Km ²	578.000	240,29 Km ²	67	68%	466
Milano	3.254.274	1.575 Km ²	1.378.689	181,67 Km ²	133	42%	2.036
Bologna	1.015.108	3.703 Km ²	390.294	140,9 Km ²	55	38%	272
Firenze	1.011.349	3.514 Km ²	379.194	102,32 Km ²	41	37%	288
Napoli	3.079.685	1.171,1 Km ²	964.004	117,27 Km ²	92	31%	2.641
Bari	1.252.249	3.825,4 Km ²	322.018	117,39 Km ²	41	25%	327
Reggio Calabria	565.756	3.138,2 Km ²	181.035	239,04 Km ²	96	31%	173
Messina	635.199	3.266,12 Km ²	231.708	2013,75 Km ²	108	36%	
Catania	1.112.328	3.574 Km ²	311.777	182,9 Km ²	58	28%	
Palermo	1.260.193	5.009,28 Km ²	660.493	158,9 Km ²	82	52%	

5.2 Il piano territoriale metropolitano

Prima di entrare nel merito dell'esame dei diversi PSM, considerando gli evidenti stretti legami che legano i due diversi strumenti di governo del territorio, ho proceduto ad una analisi sintetica dei diversi Piani territoriali attualmente in vigore. In materia la Legge stabilisce che, data la coincidenza territoriale fra il territorio della Città Metropolitane e quello delle ex provincie, in assenza di un Piano Territoriale Metropolitano e in attesa che questo venga redatto e approvato, si possa fare riferimento al Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale. A partire da quest'indicazione, come emerge da diversi esempi delle decisioni assunte in merito e degli Statuti delle Città Metropolitane, quest'ultime tendono a fare dei PTCP una base di partenza per la redazione del Piano Territoriale Metropolitano.

Attualmente la maggior parte delle Città Metropolitane non ha ancora redatto il proprio PTM, utilizzando quindi come strumento di pianificazione di area vasta il vecchio Piano Territoriale di Coordinamento dell'ex Provincia. In alcuni casi lo stesso PTCP è stato adottato come Piano Territoriale Metropolitano, previa modifica del nome attraverso una delibera comunale, ma senza aver apportato alcuna modifica ai contenuti. Questa procedura permette sicuramente la riduzione dei tempi e snellisce le procedure, ma non è detto che risulterà efficace, perché, dal confronto tra i due strumenti di pianificazione si evince che nonostante entrambi si occupino del coordinamento del territorio di area vasta avente sempre lo stesso perimetro, per il PTCM, secondo il comma 44 della Legge n.56 del 2014⁴⁶, sono previsti ulteriori contenuti rispetto a quelli previsti dalla Legge n.142 del 1990 per il PTCP. La differenza tra i due strumenti è sostanziale, in quanto la pianificazione provinciale è una pianificazione di coordinamento limitata agli aspetti di tutela e valorizzazione dell'ambiente, mentre la pianificazione metropolitana territoriale si presenta come una forma di pianificazione generale riguardante la generalità degli interessi pubblici, e quindi con un maggiore accentramento del sistema decisionale. Con la Legge n.56 del 2014 il PTCM assume una competenza più ampia per la sua "generalità" che comprende le strutture di comunicazione e le reti di servizi e di infrastrutture che sono di competenza della comunità metropolitana, e con la capacità di imporre

⁴⁶L'art. 1, co. 44, lett. b) della Legge n.56 del 2014 prevede il Piano Territoriale della Città Metropolitana, riferendo perciò il piano alla funzione di pianificazione generale, senza tuttavia disciplinare i contenuti, il procedimento e l'efficacia.

vincoli e obiettivi all'attività e all'esercizio delle funzioni dei comuni compresi nel territorio metropolitano.

Dall'esame emerge che (cfr. Tabella) la totalità degli statuti metropolitani delle regioni ha statuto ordinario, ha adempiuto alle disposizioni legislative disciplinando il PTCM, che il 90% delle Città Metropolitane ha un piano territoriale vigente approvato prima del subentro della CM all'omonima Provincia, e che solo la città di Napoli ha approvato il suo piano territoriale di coordinamento successivamente al subentro all'ex Provincia di Napoli, specificando che si tratta del "punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitano, previsto dall'art. 35 dello Statuto".

Nella tabella n. 3 qui di seguito vengono indicate le norme in materia di pianificazione territoriale delle città metropolitane:

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Piano Territoriale vigente
Torino	Ir n. 23 del 2015 Art. 4 comma 1 (La CM svolge un ruolo di promozione delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di proprio interesse e un'azione di governo del territorio metropolitano).	Art.8 Pianificazione Territoriale	Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP2) adottato con delibera del Consiglio regionale n.121-29759 del 21 Luglio 2011. ⁴⁷
Genova	Ir n. 11 del 2015 ⁴⁸ Art. 75 (Fino all'approvazione del PTGcm nel territorio della CM si applica il	Art. 10 Pianificazione territoriale.	Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato con delibera del Consiglio Provinciale n.1 del 22 Gennaio 2002 ⁴⁹ .

⁴⁷ Con proposta del Consiglio metropolitano n.78-28393 del 2015 è stato avviato il processo di definizione delle linee di indirizzo per la formazione del Piano territoriale generale metropolitano di cui all'art. 8 dello Statuto della C.M.

⁴⁸ Recante modifiche alla legge regionale 4 Settembre 1997, n.36 (Legge urbanistica regionale)..

⁴⁹ Con deliberazione del Consiglio metropolitano n.14 del 22 Aprile 2015 sono state approvate le Linee guida per la predisposizione del Piano Territoriale Generale della CM.

	<p>PTC della Provincia di Genova); Ir n. 15 del 2015 Art. 3 (Regione e CM concordano le principali azioni e progetti di interesse della CM per la dotazione infrastrutturale strategica del territorio).</p>		
<p>Milano</p>	<p>Ir n. 32 del 2015 Art. 5 (Disposizioni in materia di pianificazione territoriale della CM)</p>	<p>Art.8 Pianificazione Territoriale ed ambientale</p>	<p>La Città metropolitana di Milano, ha predisposto un aggiornamento dei criteri e indirizzi ai fini della valutazione di compatibilità con il PTCP degli strumenti urbanistici comunali che tenga conto delle modifiche legislative inerenti i temi dell'urbanistica e del territorio introdotte negli anni più recenti, ad alcune delle quali esso non risulta del tutto allineato.</p> <p>Con <u>Decreto sindacale n. 147/2018 del 13/06/2018</u> è stato approvato il nuovo documento "Criteri e indirizzi per l'attività istruttoria della Città Metropolitana in ordine alla valutazione di compatibilità degli strumenti urbanistici comunali. Aggiornamento 2018".</p>

Bologna	<p>Ir n. 13 del 2015 Art. 2 (Principi per la riforma della pianificazione territoriale); Art. 5 commi 3 e 4 (funzioni della CM in materia di pianificazione territoriale e infrastrutture strategiche, di tutela e valorizzazione ambientale del territorio metropolitano)</p>	<p>Art. 13 Ambiente e governo del territorio.</p>	<p>Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato con delibera del Consiglio Provinciale n.19 del 30 Marzo 2004.⁵⁰</p>
Firenze	<p>Ir n. 65 del 2014⁵¹ Art. 91 (Piano Territoriale della CM); Ir n. 22/15 Art. 5 comma 1 (La CM stipula intese con la Regione al fine di determinare azioni di interesse della CM per la dotazione infrastrutturale strategica del territorio).</p>	<p>Art.6 Pianificazione Territoriale della CM.</p>	<p>Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) da ultimo revisionato con delibera del Consiglio provinciale n.1 del 10/01/2013.</p>
Napoli	<p>Ir n. 14 del 2005 art. 4 (Ruolo della città metropolitana nella programmazione dello sviluppo dei territori)</p>	<p>Art. 35 Pianificazione territoriale.</p>	<p>Piano territoriale di coordinamento adottato con deliberazione del</p>

⁵⁰ A Luglio 2018 è stato sottoscritto da Regione, Città metropolitana e Unioni di Comuni il Protocollo d'Intesa che avvia il percorso che porterà all'approvazione del PTM (Piano Territoriale Metropolitano) che sostituirà il PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale).

⁵¹Recante norme per il governo del territorio.

			sindaco metropolitano n. 25 del 29 Gennaio 2016 ⁵² .
Bari	Ir n. 31 del 2015 Art. 4, comma 1 (Alla CM spetta la definizione della pianificazione urbanistica generale metropolitana).	Art.6 Pianificazione Territoriale Generale Metropolitana.	Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) 2007.
Reggio Calabria	Ir n. 40 del 2015 Art. 6 (il Piano territoriale della CM (PTCM) assume valenza di pianificazione territoriale di coordinamento e di pianificazione territoriale generale; fino all'entrata in vigore del PTCM, conserva efficacia il piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) della provincia di Reggio Calabria).	Art. 13 Pianificazione territoriale. Art. 17 Tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio.	Piano Territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) approvato con delibera del Consiglio Provinciale n.15 del 4 Aprile 2011.
Messina	Ir n. 15 del 2015 Art.34 (attività di programmazione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane)	Non ha ancora redatto il proprio Statuto.	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) adottato nel 2008.
Catania	Ir n. 15 del 2015 Art.34 (attività di programmazione dei liberi consorzi comunali)	Non ha ancora redatto il proprio Statuto.	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP), redatto secondo quanto previsto dall'art.12

⁵²Sul sito della CM di Napoli è specificato che il Piano territoriale di coordinamento (PTC) è destinato a costituire il punto di partenza per il futuro Piano Territoriale Metropolitano, previsto dall'articolo 35 dello Statuto.

	e delle città metropolitane)		della legge regionale n. 9 del 1986.
Palermo	lr n. 15 del 2015 Art.34 (attività di programmazione dei liberi consorzi comunali e delle città metropolitane)	Non ha ancora redatto il proprio Statuto.	Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP)

5.3. Il Piano strategico metropolitano

Come già evidenziato, il primo posto tra le funzioni fondamentali assegnate alle città metropolitane è occupato dalla pianificazione strategica.

Funzione fondamentale delle Città metropolitane è l'adozione e aggiornamento annuale di un Piano Strategico (PS) triennale del territorio metropolitano. (let. a, comma 44, Legge 56/14)⁵³

L'analisi dei Piani Strategici delle Città Metropolitane, che viene qui di seguito illustrata, ha richiesto in prima istanza l'individuazione di una serie di criteri in grado di selezionare fra le molteplici chiavi di lettura possibili e i diversi temi. Una lettura mirata in relazione agli obiettivi della mia tesi e che mi ha portato ad evidenziare i seguenti aspetti ...

- l'articolazione o meno del territorio in Zone omogenee e le funzioni e gli obiettivi assegnati alle stesse;
- il percorso seguito per la redazione del piano, allo scopo di delineare il rapporto che si è instaurato fra l'Ente Città metropolitana ed i comuni che ne fanno parte "**piani mosaico e piani patchwork**" gli obiettivi e le strategie del piano;
- la governance del piano ed il ruolo avuto al suo interno dalle diverse aggregazioni di comuni.

Ogni Piano Strategico è trattato in un paragrafo a se, ad eccezione delle realtà metropolitane, tutte nel Mezzogiorno, che non hanno ancora proceduto alla redazione del Piano Strategico, alle quali ho dedicato un unico paragrafo.

L'analisi dei vari PSM prevede l'approfondimento dell'articolazione del territorio metropolitano scelta dalle città metropolitane per semplificare il governo del proprio territorio, l'esame delle varie fasi del processo che ha portato all'approvazione del Piano, la conoscenza degli obiettivi e delle strategie previste da ogni piano e, per concludere, l'approfondimento sul modello di governance adottato per la pianificazione strategica.

L'aver scelto di parlare prima dell'articolazione del territorio delle città metropolitane e dopo del processo di pianificazione strategica non è casuale, ma è dovuto al fatto che nella maggior parte dei casi la scelta di adottare una modalità di articolazione del territorio avviene ante l'inizio del processo di pianificazione,

spesso coincide con la redazione dello Statuto metropolitano, che ne disciplina pure i criteri sia di divisione del territorio, sia di gestione delle aree.

5.3.1 Torino: un territorio di qualità

La città metropolitana di Torino ha approvato il proprio Piano Strategico il 16 Maggio 2018. Frutto di un processo partecipato, Il Piano Strategico della Città metropolitana di Torino (PSMTo) coinvolge tutti i suoi 316 comuni, oltre che gli attori economici e sociali che operano sul territorio.

Articolazione Del Territorio

La Città Metropolitana di Torino ha accolto la possibilità di dividere il proprio territorio in zone omogenee, perché ritenuta uno strumento utile al funzionamento della propria realtà. Le Zone omogenee consentiranno di articolare la visione unitaria di sviluppo della CMTTo, tenendo conto delle diverse identità locali e delle priorità di territori con esigenze non sempre coincidenti fra loro.

Il percorso di individuazione e formazione delle Zone Omogenee è stato avviato il 30 ottobre 2014, parallelamente alla definizione dello Statuto metropolitano, impegnando Amministratori locali, Sindaco e Consiglieri metropolitani, una Commissione appositamente istituita e gli uffici tecnici dell'Ente.

La definizione dell'attuale geometria territoriale è il risultato di un complesso processo che ha coinvolto i territori, il prodotto di 10 incontri sul territorio, 8 incontri tecnici della commissione consiliare metropolitana, oltre 300 osservazioni pervenute e 4 mesi e mezzo di lavoro, che si è concluso con l'approvazione in Consiglio metropolitano di una configurazione in 11 Zone omogenee (14 aprile 2015) caratterizzate ciascuna da contiguità territoriale fra le amministrazioni comunali e popolazione non inferiore a 80.000 abitanti.

- **Zona 1 "TORINO"** (N. Comuni 1: Torino);
- **Zona 2 "AMT OVEST"** (14 comuni fra cui Rivoli e Grugliasco)⁵⁴

⁵⁴ (N. Comuni 14: Alpignano, Buttigliera Alta, Collegno, Druento, Grugliasco, Pianezza, Reano, Rivoli, Rosta, San Gillio, Sangano, Trana, Venaria, Villarbasse);

- **Zona 3** “AMT SUD” (18 comuni fra cui Moncalieri, Nichelino e Orbassano)⁵⁵
- **Zona 4** “AMT NORD” (7 comuni fra cui Settimo Torinese)⁵⁶
- **Zona 5** “PINEROLESE” (45 comuni fra cui Pinerolo e Villar Perosa)⁵⁷
- **Zona 6** “VALLI SUSA E SANGONE” (40 comuni fra cui Bardonecchia e Susa)⁵⁸
- **Zona 7** “CIRIACESE - VALLI DI LANZO” (40 comuni fra cui Ciriè)⁵⁹
- **Zona 8** “CANAVESE OCCIDENTALE” (46 comuni fra cui)⁶⁰
- **Zona 9** “EPOREDIESE” (58 comini fra cui Ivrea)⁶¹

⁵⁵ (N. Comuni 18: Beinasco, Bruino, Candiolo, Carignano, Castagnole P.te, La Loggia, Moncalieri, Nichelino, None, Orbassano, Pancalieri, Piossasco, Piobesi Torinese, Rivalta di Torino, Trofarello, Vinovo, Virle Piemonte, Volvera);

⁵⁶ (N. Comuni 7: Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Leinì, San Benigno C.se, San Mauro Torinese, Settimo Torinese, Volpiano);

⁵⁷ (N. Comuni 45: Airasca, Angrogna, Bibiana, Bobbio Pellice, Bricherasio, Buriasco, Campiglione Fenile, Cantalupa, Cavour, Cercenasco, Cumiana, Fenestrelle, Frossasco, Garzigliana, Inverso Pinasca, Luserna S. Giovanni, Lusernetta, Macello, Massello, Osasco, Perosa Argentina, Perrero, Pinasca, Pinerolo, Piscina, Pomaretto, Porte, Prigelato, Prali, Pramollo, Prarostino, Roletto, Rorà, Roure, Salza di Pinerolo, San Germano C., San Pietro Val Lemina, San Secondo di P., Scalenghe, Torre Pellice, Usseaux, Vigone, Villafranca Piemonte, Villar Pellice, Villar Perosa);

⁵⁸ (N. Comuni 40: Almese, Avigliana, Bardonecchia, Borgone Susa, Bruzolo, Bussoleno, Caprie, Caselette, Cesana T.se, Chianocco, Chiomonte, Chiusa di San Michele, Claviere, Coazze, Condove, Exilles, Giaglione, Giaveno, Gravere, Mattie, Meana di Susa, Mompantero, Moncenisio, Novalesa, Oulx, Rubiana, Salbertrand, San Didero, San Giorio di Susa, Sant'Ambrogio di Torino, Sant'Antonino di Susa, Sauze di Cesana, Sauze d'Oulx, Sestriere, Susa, Vaie, Valgioie, Venaus, Villar Dora, Villarfocchiardo);

⁵⁹ (N. Comuni 40: Ala di Stura, Balangero, Balme, Barbania, Cafasse, Cantaira, Ceres, Chialamberto, Ciriè, Coassolo T.se, Corio, Fiano, Front, Germagnano, Givoletto, Groscavallo, Grosso, La Cassa, Lanzo Torinese, Lemie, Lombardore, Mathi, Mezenile, Monastero di Lanzo, Nole, Pessinetto, Rivarossa, Robassomero, Rocca Canavese, San Carlo Canavese, San Francesco al C., San Maurizio C.se, Traves, Usseglio, Val della Torre, Vallo Torinese, Vauda Canavese, Varisella, Villanova Canavese, Viù);

⁶⁰ (N. Comuni 46: Agliè, Alpette, Bairo, Baldissero C.se, Borgiallo, Bosconero, Busano, Canischio, Castellamonte, Castelnuovo Nigra, Ceresole Reale, Chiesanuova, Ciconio, Cintano, Colletterto C., Cuceglio, Cuornè, Favria, Feletto, Forno C.se, Frassinetto, Ingria, Levone, Locana, Lusigliè, Ozegna, Pertusio, Pont Canavese, Prascorsano, Pratiglione, Ribordone, Rivara, Rivarolo Canavese, Ronco Canavese, Salassa, San Colombano B., San Giorgio C.se, San Giusto C.se, Noasca, Oglianico, San Ponso, Sparone, Torre Canavese, Valperga, Valprato Soana, Vialfrè);

⁶¹ (N. Comuni 58: Albiano d'Ivrea, Alice Superiore, Andrate, Azeglio, Banchette, Barone C.se, Bollengo, Borgofranco, Borgomasino, Brosso, Burolo, Candia C.se, Caravino, Carema, Cascinette d'Ivrea, Chiaverano, Colletterto Giacosa, Cossano C.se, Fiorano C.se, Issiglio, **Ivrea**, Lessolo, Lorzè, Lugnacco, Maglione, Mercenasco, Meugliano, Montalenghe, Montalto Dora, Nomaglio, Paazzo Canavese, Parella, Pavone Canavese, Pecco, Perosa Canavese, Piverone, Orio Canavese, Quagliuzzo, Quassolo, Quincinetto, Romano Canavese, Rueglio, Salerano Canavese, Samone, San Martino C.se, Scarmagno,

- **Zona 10** “CHIVASSESE” (24 comuni fra cui Chivasso)⁶²
- **Zona 11** “CHIERESE - CARMAGNOLESE” (22 comuni fra cui Carmagnola e Chieri)⁶³

La conformazione delle Zone omogenee, almeno per i territori più "periferici", richiama fortemente il sistema delle “gerarchie urbane” (PTC2 – 2011 - Sistema di poli di riferimento, aree di influenza e bacini funzionali): la soluzione adottata mira al superamento della dicotomia “grande area urbana - territori montani e rurali” e alla ricerca di un riequilibrio tra il "peso" del Capoluogo e quello del resto del territorio.

Le zone omogenee costituiscono **articolazione operativa della Conferenza metropolitana** per le finalità definite dallo Statuto della Città Metropolitana di Torino, e sono disciplinate da apposito regolamento approvato dal Consiglio metropolitano, sentita la Conferenza metropolitana. Esse costituiscono altresì **articolazione** sul territorio **delle attività e dei servizi decentrabili** della Città Metropolitana e **possono divenire ambito ottimale** per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

Come funzionano le Zone omogenee?

Ognuna delle 11 Zone Omogenee avrà una propria assemblea dei Sindaci, composta da tutti i Sindaci dei comuni che la compongono, e un proprio portavoce eletto direttamente dai membri della stessa assemblea, che garantiranno rappresentatività, partecipazione e condivisione alle scelte della Città metropolitana. Le Zone omogenee esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che le riguardano specificatamente, intervengono nella definizione delle voci di bilancio e degli investimenti, partecipano alla formazione condivisa degli atti essenziali che vanno a prefigurare ed

Settimo Rottaro, Settimo Vittone, Strambinello, Strambino, Tavagnasco, Trausella, Traversella, Vestignè, Vico Canavese, Vidracco, Vische, Vistrorio);

⁶² (N. Comuni 24: Brandizzo, Brozolo, Brusasco, Caluso, Casalborgone, Castagneto Po, Castiglione Torinese, Cavagnolo, **Chivasso**, Cinzano, Foglizzo, Gassino Torinese, Lauriano, Mazzè, Montanaro, Monteu da Po, Rivalba, Rondissone, San Raffaele Cimena, San Sebastiano da Po, Torrazza Piemonte, Verolengo, Verrua Savoia, Villareggia);

⁶³ (N. Comuni 22: Andezeno, Arignano, Baldissero Torinese, Cambiano, Carmagnola, Chieri, Isolabella, Lombriasco, Marentino, Mombello di Torino, Montaldo T.se, Moriondo T.se, Osasio, Pavarolo, Pecetto T.se, Pino Torinese, Poirino, Pralormo, Riva presso Chieri, Santena, Sciolze, Villastellone).

organizzare lo sviluppo del territorio: il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale metropolitano.

Le Zone omogenee hanno anche la possibilità di occuparsi di specifiche funzioni trasferitegli dal Consiglio metropolitano, su proposta del Sindaco metropolitano, sulla base delle singole specificità territoriali, a condizione che le stesse costituiscano e rendano operativa una sola unione di comuni comprendente la totalità del territorio di riferimento. Possono essere conferite funzioni anche ai comuni singoli, unioni di comuni o convenzioni plurifunzionali, purché aventi popolazione superiore a 30.000 abitanti.

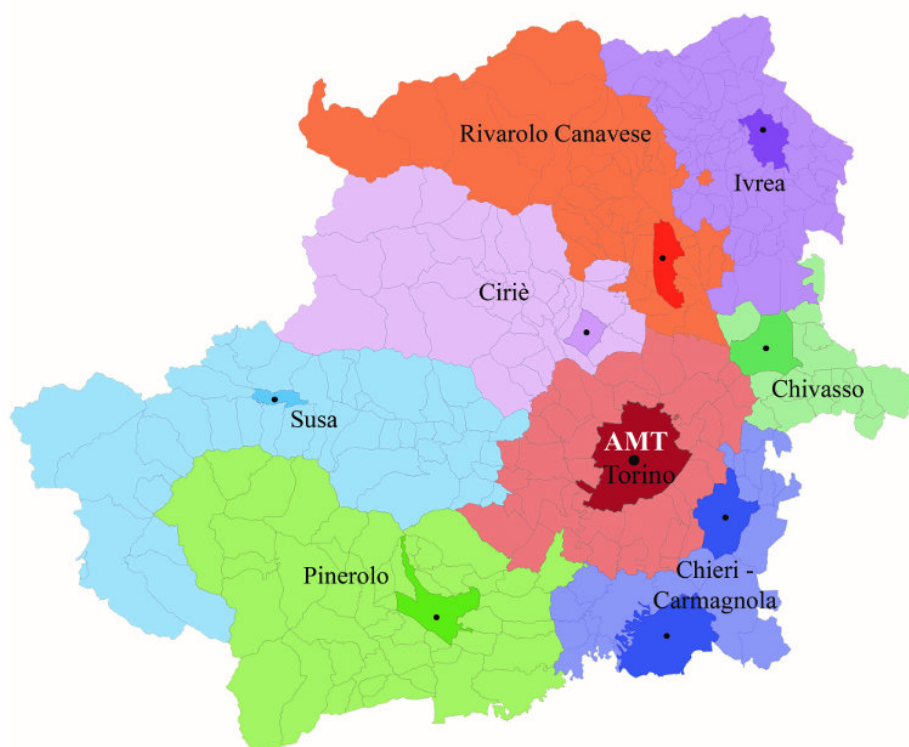


Figura 11: divisione in zone omogenee della città metropolitana di Torino

Il Processo Di Pianificazione Del PSM

Il Piano strategico metropolitano di Torino ha avuto una gestazione lunga e complessa, anche a causa della peculiare situazione politica dell'ente che è stata determinata dall'esito delle elezioni del 9 ottobre 2016⁶⁴.

Le prime "linee di indirizzo" del documento erano state infatti elaborate e già approvate durante la scorsa consiliatura con deliberazione del Consiglio metropolitano n. 28392 del 10 novembre 2015.

Fin dalle prime fasi di predisposizione del PSMTò è stato avviato l'ascolto dei territori e dei soggetti portatori di interessi in campo economico, sociale e ambientale. Sono stati intervistati gli attori del mondo economico e universitario, si è proceduto ad una ricognizione delle opinioni dei cittadini che vivono e lavorano nel territorio della CMTò, ed è stato avviato un confronto con le altre Città metropolitane italiane ed europee.

Nella prima parte del 2016, il documento è stato poi corredato con l'aggiornamento del quadro economico-sociale (a cura dell'IRES Piemonte), sono stati organizzati 10 tavoli tecnici con strutture della CMTò e sono state svolte le consultazioni all'interno delle zone omogenee del territorio metropolitano. Prima del termine del mandato si è quindi svolta un'ulteriore consultazione della cittadinanza mediante un questionario e 10 incontri preliminari sul territorio per la raccolta di osservazioni e contributi.

Dopo le elezioni per il rinnovo del Consiglio metropolitano dell'ottobre 2016, la nuova Amministrazione ha raccolto i documenti di pianificazione strategica che sono stati elaborati a livello di zona omogenea, ha ascoltato gli Stakeholders e ha pubblicato una nuova proposta, ancora a livello di schema. Alla fine del 2017 il documento è stato corredato da una proposta di Agenda operativa per l'anno 2018, che contiene le azioni prioritarie per l'annualità a cui si riferisce. Si è infine svolto l'iter formale di approvazione che si è concluso con l'approvazione del 16 maggio 2018.

La struttura del PSMTò:

- Visione generale metropolitana (lungo periodo):
Definisce gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'intera area metropolitana;
- PSMTò (triennale):
Individua 5 piattaforme progettuali di riferimento per l'intera CMTò;

⁶⁴ Data in cui è stato eletto il consiglio metropolitano.

- Declina le piattaforme in 21 strategie;
- Definisce azioni/progetti strategici per ciascuna strategia;
- Agenda operativa metropolitana (annuale): stabilisce le priorità di intervento considerate le ricadute “strategiche” di area vasta, le risorse disponibili e la cantierabilità nel breve/medio periodo;
- Piani e agende strategiche delle zone omogenee: Ciascuna ZO può collocare all’interno del quadro definito dal PSMT azioni e progetti strategici di area omogenea.

IL PSMT: obiettivi e strategie

Il Piano Strategico della Città metropolitana di Torino vuole rispondere alla necessità di garantire uno sviluppo territoriale diffuso e sostenibile, tendendo a ridurre gli svantaggi delle aree più “periferiche” che scontano rispetto al Capoluogo un gap di infrastrutturazione e di servizi. Allo stesso tempo si rafforza l’esigenza di confrontarsi e competere con altre aree metropolitane nazionali ed europee, soprattutto con quelle paragonabili in termini di capacità produttiva, servizi avanzati, innovazione, economia della conoscenza.

Il superamento della dicotomia pianura-montagna, aree urbanizzate-aree rurali è uno degli obiettivi che la CMTo persegue nella propria visione di futuro. Il PSMT vuole mettere a sistema specificità e obiettivi locali, supportare in maniera diffusa l'emersione dei settori dove la CMTo è in grado di eccellere, arrivando a costruire strumenti in grado di governare la complessità e trasformare ciò che oggi è spesso sentito come un segno di debolezza, in una risorsa unica e distintiva. Vastità e eterogeneità del territorio metropolitano devono diventare la leva concreta per il suo sviluppo.

Per arrivare all'obiettivo di un territorio di qualità, la CMTo agisce prioritariamente su 4 PIATTAFORME PROGETTUALI TEMATICHE, accompagnate da 1 PIATTAFORMA TRASVERSALE DEDICATA ALLA SOSTENIBILITA' AMBIENTALE, declinate in 21 strategie.

1. Una Città metropolitana capace, attraverso una nuova governance integrata
Per poter affrontare le sfide che si prospettano nel prossimo futuro, anche in considerazione della carenza di risorse a

disposizione, la Città metropolitana deve rivedere il proprio assetto organizzativo verso forme più evolute, efficienti e performanti. Il nuovo ruolo di rango metropolitano richiede l'adozione di modelli di governo moderni e di strutture che permettano una gestione tempestiva ed efficace delle problematiche proprie di area vasta come l'uso del territorio, le infrastrutture, i servizi a rete. La CMTTo deve essere in grado di pensare, progettare e agire in chiave strategica, in maniera integrata con il territorio, per offrire ai cittadini e alle imprese, sia a quelle già ospitate, sia a quelle che verranno, una esperienza di sempre migliore qualità.

Obiettivi operativi:

Ob. 1 Definizione di un nuovo modello organizzativo e delle prassi amministrative dell'Ente in funzione delle nuove finalità istituzionali e funzioni;

Ob. 2 Rafforzamento dell'identità metropolitana e accreditamento della nuova istituzione metropolitana;

Ob. 3 Definizione di economie di scala per i servizi pubblici di area metropolitana (acqua, rifiuti, banda larga e ultra larga, gas);

Ob. 4 Ottimizzazione nella gestione del patrimonio immobiliare e valorizzazione dello stesso;

Ob. 5 Creazione di nuove forme di coordinamento delle politiche territoriali a scala sovra comunale attraverso le Zone omogenee;

Ob. 6 Pianificazione strategica e territoriale generale integrata;

Ob. 7 Rafforzamento delle attività di assistenza tecnico-amministrativa rivolta a comuni e unioni di comuni.

2. Una Città metropolitana sinergica e coesa (superamento della dualità pianura/montagna)

La CMTTo è l'unica tra le 10 città metropolitane individuate dalla Legge 56/14 a vantare un territorio per circa il 52% montano, con 186 km di confine con uno Stato estero (la Francia), oltre che un cospicuo patrimonio naturalistico, culturale e paesaggistico di pregio. Se la competitività e la prosperità di un territorio dipendono in misura crescente dalla capacità delle

persone e delle imprese di sfruttare nel modo migliore tutte le risorse territoriali disponibili, in un'economia mondiale globalizzata e interdipendente la stessa competitività dipende molto dalla capacità di costruire legami tra i territori per assicurare che le risorse comuni siano utilizzate in modo coordinato e sostenibile. Il 45% dei comuni della CMT0 sono montani e ospitano risorse naturali, culturali e umane che possono, e devono, contribuire al benessere e alla ricchezza dell'intera Città metropolitana. La diversità territoriale è uno degli elementi caratterizzanti la CMT0, tanto da renderla unica nel panorama sia italiano, sia europeo: tale diversità deve diventare uno dei suoi principali punti di riconoscibilità e di forza. È quindi necessario che tutti insieme si operi per contenere la conflittualità interna e per l'integrazione delle parti. Aree di pianura/pedemontane e aree urbane sono fortemente dipendenti le une dalle altre (la montagna con la sua dotazione di capitale naturale, la pianura come luogo privilegiato per servizi, capitale umano ed economico), tuttavia soffrono oggi di una forte asimmetria determinata in buona parte dalle dimensioni demografiche ed infrastrutturali. Il superamento di tale asimmetria attraverso la creazione di sinergie e strategie complementari tra montagna e pianura, è una delle priorità per le quali la CMT0 intende operare nel prossimo futuro, a partire dalla definizione di un sempre più efficiente sistema di accessibilità che favorisca l'interscambio dei flussi, siano essi di persone, di servizi, di tecnologie, di risorse naturali e culturali, il tutto finalizzato ad una crescita equa e diffusa.

Obiettivi operativi:

Ob. 1 connettere e far interagire aree di pianura e aree montane e rurali, ricomponendo la frammentazione dei 316 comuni della CMT0;

Ob. 2. Ridefinizione dell'identità metropolitana in un'ottica di complementarietà pianura-montagna;

- Ob. 3** migliore accessibilità ai territori, incentivando l'uso del sfm e del tpl (efficienza dei servizi pubblici-su ferro e gomma);
- Ob. 4** estendere e diffondere l'accesso alle informazioni e ai servizi digitali;
- Ob. 5** contrastare lo spopolamento dei territori marginali.

3. Una Città metropolitana innovativa e attrattiva nei confronti di imprese e talenti

In materia di sviluppo economico la CMT0, in continuità con le importanti esperienze realizzate come Provincia e forte del nuovo e accresciuto ruolo istituzionale, promuove – con un ruolo tanto propulsivo, quanto di coordinamento a livello di area vasta – strategie e azioni per la creazione di contesti favorevoli allo sviluppo delle attività produttive e per rafforzare il posizionamento competitivo del proprio territorio. Le scelte e le priorità individuate sono coerenti e funzionali al perseguimento di un obiettivo generale: costruire, in modo coordinato con gli attori economici del territorio, una visione di area vasta per uno sviluppo armonioso, che si articoli non solo sulla dimensione della competitività del sistema e del suo livello di benessere, ma anche sulle componenti sociale “crescita inclusiva”, di coesione territoriale e di sostenibilità ambientale. L'obiettivo del PSMT0 è quindi di costruire una visione di sviluppo coerente sia con la struttura e le peculiarità del proprio territorio, in particolare con le caratteristiche geografiche ed economiche delle aree rurali e montane, sia con le progettualità strategiche più rilevanti già elaborate a livello regionale e locale, in particolare la Strategia di Specializzazione Intelligente della Regione Piemonte. Il punto di incontro fra sfide competitive globali e esigenze di territori montani e rurali è dato da un obiettivo comune, ovvero abilitare il sistema economico, cioè rendere il territorio della Città Metropolitana sempre più attrattivo e favorevole all'attività di impresa, attività che è profondamente cambiata negli ultimi decenni e che continua a cambiare con rapidità. A tal fine dovrà essere dato particolare rilievo agli investimenti mirati alle tecnologie abilitanti (prime

fra tutte la diffusione della Banda larga), nonché il ricorso ad appalti pubblici per soluzioni innovative (PPI) e appalti pre-commerciali (PCP).

Obiettivi operativi:

Ob. 1 abilitazione del sistema produttivo, per un territorio “business friendly” e competitivo;

Ob. 2 rafforzamento del posizionamento competitivo del territorio;

Ob. 3 costruzione di un più efficiente rapporto tra pa e imprese;

Ob. 4 incontro tra il sistema delle PMI e le reti e Europee ed extraeuropee, penetrazione in nuovi mercati;

Ob. 5 circolazione della conoscenza e nascita di imprese in grado di rispondere a bisogni sociali emergenti in campi diversi (educazione, lavoro, mobilità, qualità della vita, salute, inclusione sociale);

Ob. 6 sperimentazione di nuove soluzioni imprenditoriali e nuovi modelli di business;

Ob. 7 attrazione di nuovi talenti;

Ob. 8 attrazione di investimenti attraverso la valorizzazione di aree industriali dismesse, anche per innescare processi di riqualificazione ambientale ed urbana;

Ob. 9 innalzamento del livello di scolarità della popolazione e miglioramento delle sinergie scuola/lavoro;

Ob. 10 internazionalizzazione delle PMI e rafforzamento del ruolo della CMTa nelle relazioni e nei processi di sviluppo nazionali ed internazionali;

Ob. 11 inserimento attivo nello spazio comune europeo.

4. Una Città metropolitana intelligente e inclusiva

L'attrattività di un territorio per le imprese non si lega esclusivamente a fattori abilitanti prettamente economici, ma anche alla qualità della vita che il territorio è in grado di offrire. Tale tema riguarda sia le aree urbane di pianura (dove si concentrano popolazione e le relative criticità di carattere sociale), sia le aree di montagna più marginali, là dove l'abbandono del territorio assume ancora oggi una dimensione

significativa. Accanto all'offerta di servizi pubblici, trasporti efficienti, reti di energia affidabili e banda larga, è necessario operare per ridurre gli svantaggi dell'emarginazione sociale a partire dalla valorizzazione del capitale umano attraverso l'accompagnamento formativo e la formazione flessibile. Le azioni di formazione professionale messe in atto alla CMTO prevedono interventi in tutti i settori produttivi. La programmazione può contribuire alla realizzazione di azioni e progetti previsti in altre strategie, quali: creare occasioni di turismo per una maggiore integrazione tra pianura e montagna; promuovere l'ecosistema dell'innovazione; promuovere l'internazionalizzazione attiva e passiva, e rafforzare la cooperazione europea e l'impegno nelle relazioni internazionali; attivare processi virtuosi di cambiamento dei comportamenti e degli stili di vita. A ciò si deve affiancare una buona dotazione di servizi per il welfare che contribuisce senz'altro a garantire coesione sociale e un'alta qualità della vita (quindi un territorio attrattivo sia per chi vi risiede, sia per chi vuole in esso investire).

Obiettivi operativi:

Ob. 1 inclusione sociale delle diverse tipologie di cittadini e delle fasce più deboli;

Ob. 2 contrasto alla povertà e al degrado urbano;

Ob.3 contenimento dello spopolamento dei territori periferici e montani;

Ob. 4 contenimento della dispersione scolastica e l'innalzamento della scolarità;

Ob. 5 rafforzamento delle competenze e riqualificazione per favorire l'inserimento lavorativo.

5. Una Città metropolitana sostenibile e resiliente

La qualità dell'ambiente riveste un ruolo fondamentale nel determinare il grado di attrazione di un territorio, che deve essere in grado di offrire, oltre che servizi e infrastrutture avanzate per lo sviluppo d'impresa e di investimenti, anche un contesto sano e stimolante nel quale poter lavorare e vivere. i

processi di diffusione urbana, la globalizzazione e la trasformazione del sistema economico produttivo, il cambiamento climatico in atto, sono alcuni dei fattori che ci pongono oggi davanti a questioni di notevole portata: inquinamento atmosferico, inquinamento delle acque, dissesto idrogeologico, frammentazione ecologica, disagio sociale, sono solo i primi effetti della compromissione della capacità di resilienza dell'ambiente. La crisi dell'industria tradizionale ha lasciato ampie aree disponibili, spesso contaminate, il cui risanamento e recupero possono diventare un'occasione per migliorare la qualità dell'ecosistema urbano e sostenere l'economia. Le strategie di sviluppo del territorio metropolitano (urbano e non) non possono che fondersi con il paradigma della sostenibilità ambientale, e prevedere azioni integrate per far fronte alle attuali sfide economiche, ambientali, climatiche, demografiche e sociali. Le risposte vanno ricercate nei nuovi processi di sviluppo e crescita che permettano di produrre benessere e occupazione tra la popolazione: la transizione verso un'economia green attenta ad un uso più efficiente delle risorse, la ricerca di integrazione e coesione sociale, la resilienza e sostenibilità ambientale per rispondere ai rischi di vulnerabilità dovuti all'inquinamento, al consumo energetico e al cambiamento climatico, l'avvicinamento ed integrazione tra imprese e ambiente. Per un territorio peculiare come quello della CMT0 è parimenti indispensabile promuovere l'integrazione tra aree urbane e rurali per uno sviluppo diffuso, condiviso e responsabile. Un'attenta PIANIFICAZIONE TERRITORIALE INTEGRATA negli obiettivi, strategie ed azioni può essere un valido strumento per lo sviluppo sociale ed economico di una città metropolitana ambientalmente sostenibile.

Obiettivi operativi:

- Ob.1** uso sostenibile del suolo e delle risorse ambientali;
- Ob.2** protezione del territorio e della popolazione nei confronti di eventi di rischio idrogeologico ed ambientale;
- Ob.3** contenimento dei fattori inquinanti e di disturbo e delle ricadute su ambiente e popolazione;

- Ob.4** risanamento e prevenzione del deterioramento ambientale;
- Ob.5** sensibilizzazione e sostegno a comportamenti ambientalmente sostenibili.

L'agenda Operativa

L'agenda operativa del Piano strategico della Città metropolitana di Torino fornisce un inventario ragionato di politiche e azioni concretamente avviabili nel breve e medio periodo.

A partire dall'Agenda, aperta e flessibile, l'Amministrazione individua le priorità e seleziona annualmente i progetti da attuare, mettendoli in relazione con le risorse disponibili, tenuto conto dell'efficacia prevista e dei tempi di attivazione.

La Governance

Affinché la CMTTo possa assumere pienamente il ruolo che le è stato assegnato dalla Legge Delrio è fondamentale un miglioramento dei processi interni, la tecnostruttura provinciale basata su relazioni gerarchico - funzionali classiche (aree strumentali vs. aree finali) non è più adeguata alle nuove finalità istituzionali. Si rende quindi necessario rivedere l'assetto organizzativo interno secondo criteri di semplificazione dei processi e ottimizzazione delle risorse.

L'obiettivo della CMTTo è quello di organizzare i processi decisionali attraverso una nuova **governante intercomunale attiva e inclusiva**, attraverso la quale la dicotomia pianura/montagna si trasformi in sinergia di sistema e cooperazione. Fondamentali per il funzionamento di tale processo sono le Zone omogenee, quali organismo di coordinamento tra comuni e città metropolitana.

Le Zone Omogenee potranno essere luoghi dove sperimentare forme di pianificazione del territorio innovative. La CMTTo ha in programma il miglioramento dei meccanismi di partecipazione e condivisione delle Zone omogenee al governo della città metropolitana, partendo dal perfezionamento della definizione delle funzioni e dei meccanismi di partecipazione da parte dei Sindaci e dei Consiglieri, e dalla verifica della possibilità di attivare le Z.O. come ambiti ottimali per l'organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l'esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana.

5.3.2. Genova: il primo passo per costruire insieme il territorio metropolitano

La città metropolitana di Genova ha approvato il proprio Piano Strategico il 21 Aprile 2017. Frutto di un processo partecipato, per il Piano Strategico, la Città metropolitana di Genova ha scelto come slogan “Il primo passo per costruire insieme il territorio metropolitano”.

Articolazione Del Territorio

La Città Metropolitana di Genova ha accolto la possibilità di dividere il proprio territorio in zone omogenee, disciplinate dall’art. 3⁶⁵ dello Statuto.

Il Piano strategico sviluppa una proposta di articolazione del territorio in zone omogenee, demandando alla fase di attuazione delle strategie del Piano la costituzione vera e propria delle zone omogenee con le procedure previste dalla Legge Delrio e dallo Statuto.

Dall’analisi congiunta di tutti gli aspetti su cui si è fondata la delimitazione delle zone omogenee e dal confronto con le Amministrazioni Comunali durante la fase di partecipazione, che si è svolta nel periodo Novembre 2016 - Febbraio 2017, è stata formulata una proposta di articolazione del territorio in 9 zone omogenee⁶⁶ (di cui 1 coincidente con il capoluogo genovese):

1. PONENTE:
2. GENOVA
3. POLCEVERA E SCRIVIA:
4. TREBBIA E ALTO BISAGNO

⁶⁵ “le zone omogenee sono delimitate in ragione delle caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali tali da farne anche l’ambito ottimale per l’organizzazione in forma associata di servizi comunali e per l’esercizio delegato di funzioni di competenza metropolitana”

⁶⁶ **PONENTE:** Arenzano, Cogoleto, Mele, Masone, Campoligure, Rossiglione, Tiglieto

GENOVA

POLCEVERA E SCRIVIA: Ceranesi, Campomorone, Mignanego, Serra Riccò, S. Olcese, Isola del Cantone, Ronco Scrivia, Busalla, Savignone, Casella, Montoggio, Vobbia, Crocefieschi, Valbrevenna

TREBBIA E ALTO BISAGNO: Bargagli, Davagna, Lumarzo, Torriglia, Propata, Fascia, Rondanina, Montebruno, Fontanigorda, Rovegno, Gorreto

PARADISO: Bogliasco, Pieve L., Sori, Recco, Camogli, Avegno, Uscio

TIGULLIO: Portofino, S. Margherita Ligure, Rapallo, Zoagli

ENTELLA: Chiavari, Lavagna, Leivi, Cogorno

PETRONIO: Sestri Levante, Moneglia, Casarza Ligure, Castiglione Chiavarese

VALLI DEL LEVANTE: Carasco, Cicagna, Coreglia Ligure, Favale di Malvaro, Lorsica, Moconesi, Neirone, Orero, S.Colombano Certenoli, Tribogna, Mezzanego, Ne, Borzonasca, Rezzoaglio, S. Stefano d’Aveto

5. PARADISO
6. TIGULLIO
7. ENTELLA
8. PETRONIO
9. VALLI DEL LEVANTE

Tale organizzazione del territorio tiene in considerazione le indicazioni fornite dalle amministrazioni comunali, che hanno richiesto di strutturare l'articolazione delle zone omogenee in coerenza con le caratteristiche orografiche del territorio (bacini idrografici), i distretti socio-sanitari, i Comitati consultivi ATO, le Unioni e forme associative già attivate e i sistemi di relazioni e strutture socio-economiche storicamente consolidate.



Figura 12: divisione in zone omogenee della città metropolitana di Genova

Il Processo Di Pianificazione Del PSM

La missione della Città metropolitana di Genova è stata quella di coordinare e mettere a sistema le risorse territoriali, economiche e sociali, in una logica di cooperazione tra pubblica Amministrazione, soggetti privati, e terzo settore, per creare sviluppo.

Il processo di pianificazione strategica è definito in 5 fasi:

- Una FASE PROPEDEUTICA DI **AVVIO**, in cui le linee di mandato del Sindaco metropolitano” e le “Prime linee guida per l’elaborazione del Piano Territoriale Generale” hanno delineato la visione strategica come intuizione
- Una PRIMA FASE DI **PROGRAMMAZIONE** avviata con la Determina del Sindaco Metropolitano n. 43/2016 ed ha programmato lo sviluppo del progetto di piano e definito le modalità di comunicazione e partecipazione.
- Una SECONDA FASE DI **ELABORAZIONE PARTECIPATA**, che ha sviluppato un’elaborazione partecipata e condivisa della bozza di piano strategico.
- Una TERZA FASE DI **DECISIONE**, in cui l’amministrazione assume scelte e decisioni e approva il Piano strategico con Deliberazione del Consiglio Metropolitano.
- Una QUARTA FASE DI **ATTUAZIONE**, che comprende monitoraggio e valutazione del piano strategico.

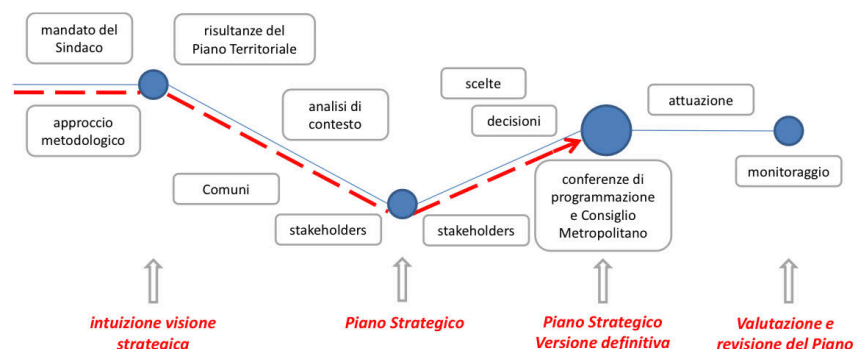


Figura 13: schema fasi del processo strategico (fonte PSMGe)

Il percorso partecipativo

Per attuare il principio di partecipazione previsto dal comma 1 dell'art. 31⁶⁷ dello statuto, la Città metropolitana di Genova ha realizzato un percorso partecipativo di inclusione dei soggetti decisionali pubblici e privati nella formazione della visione strategica di Genova Metropoli.

Il primo step è stato il coinvolgimento delle componenti attive del territorio che ha portato alla bozza di visione strategica iniziale, più parlata che scritta, seguita dalle analisi di contesto del territorio e delle sue relazioni esterne. Sette incontri e **27 focus group nelle diverse aree del territorio metropolitano** sono stati effettuati per presentare le idee per il Piano strategico metropolitano ma anche per raccogliere da chi vive e opera nel territorio stesso **contributi** utili alla formazione del Piano.

Sono state chiamate a raccolta le comunità locali, il mondo produttivo e del lavoro, le associazioni e anche gli studenti, in particolare quelli dell'ultimo anno delle superiori.

Successivamente è stata prodotta una bozza di Piano strategico scritto in cui la visione strategica è stata declinata in obiettivi tematici. Da qui è stata avviata la fase di elaborazione partecipata e condivisa del Piano strategico che ha portato alla visione strategica finale e quindi al documento finale del Piano Strategico.

Il percorso partecipativo è stato supportato dal Portale istituzionale dedicato al Piano Strategico come spazio web per diffondere tutte le informazioni relative al Piano Strategico e per acquisire contributi, attraverso una serie di strumenti.

Sono stati predisposti questionari compilabili online per i cittadini e stakeholders, ed ulteriori questionari dedicati a particolari categorie rappresentative quali i Consiglieri Comunali e gli studenti dell'ultimo anno degli istituti superiori.

Sono stati effettuati 7 incontri sul territorio, con Comuni, Enti e Stakeholders per contribuire insieme alla formazione del Piano strategico metropolitano, con il contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), in attuazione del Protocollo d'Intesa siglato da INU con Città Metropolitana di Genova.

⁶⁷ La Città metropolitana informa la sua attività al principio del coinvolgimento e della più ampia consultazione dei comuni, singoli o associati, e delle comunità ricomprese nel suo territorio.

Il coinvolgimento attivo e la partecipazione dei Comuni e dei cittadini sono stati fondamentali e determinanti per costruire un piano strategico della Città Metropolitana di Genova che sviluppi la coesione e la concreta integrazione territoriale.

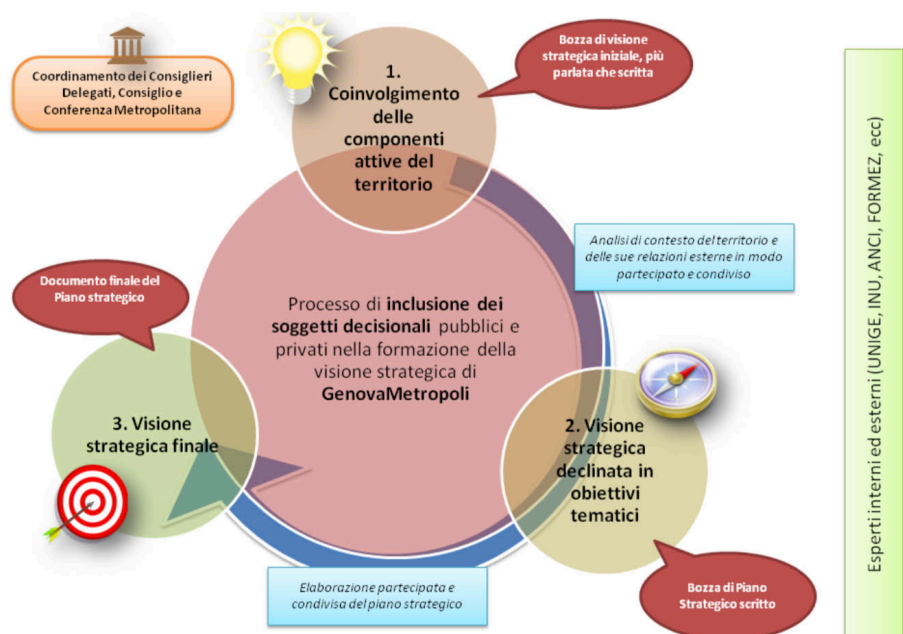


Figura 14: schema percorso partecipativo (fonte PSMGe)

Il PSMGe: Obiettivi E Strategie

Le **linee strategiche** sono articolate sulle dimensioni territoriali, economiche e sociali, istituzionali:

- la città metropolitana come ente nel rapporto con il territorio che affronta il tema dei servizi pubblici a rete e dei servizi territoriali (idrico, rifiuti, trasporto pubblico, scuole e strade), della resilienza come tutela e valorizzazione del territorio, e dello sviluppo economico, come valorizzazione delle eccellenze, marketing territoriale, azioni a supporto delle forme innovative di SVE in chiave green e blue.

- la Città metropolitana come ente che si deve rapportare con i diversi livelli istituzionali (particolare rilievo assumono l'accordo quadro con i Comuni del territorio e i singoli protocolli d'intesa, nonché i progetti europei che vedono la CM in rapporto con l'Europa) e che deve ripensare il suo modello organizzativo in funzione delle strategie.

Sono sintetizzate per macro categorie e sviluppate per strategie tematiche, obiettivi a breve e medio– lungo termine, azioni e progetti.

COORDINARE il cambiamento **SVILUPPARE** Genova metropoli **OTTIMIZZARE** i servizi **ADATTARCI** ai cambiamenti climatici **COSTRUIRE** il senso di appartenenza alla Città Metropolitana.

Il Piano sviluppa una serie tematiche su cui centrare le strategie della Città Metropolitana di Genova, da attuare attraverso azioni/progetti, coerenti con la "vision" del Piano, coinvolgendo in maniera attiva una pluralità di soggetti pubblici e privati.

Le tematiche derivano direttamente dall'identità del nuovo Ente, sviluppate sulla base degli esiti dei tavoli partecipativi e sono riconducibili a tre macrotemi:

- **Città Metropolitana come ente nel rapporto con il territorio**
La Città Metropolitana deve gestire una serie di funzioni per il territorio metropolitano mettendo a sistema e coordinando le risorse territoriali, economiche e sociali, in una logica di cooperazione tra pubblica Amministrazione, soggetti privati, e terzo settore. Per fare questo deve essere centrale e trasversale il tema della Legalità e Trasparenza, sia per la gestione interna dell'Ente ma soprattutto per assumere il ruolo di punto di riferimento per la condivisione di una metodologia di lavoro unitaria con i Comuni. Fatta questa premessa devono essere affrontati i temi chiave che costituiscono, ex legge, il cuore della Mission della Città Metropolitana.
- **Città Metropolitana come ente che si deve rapportare con i diversi livelli istituzionali**
La Città Metropolitana, come Ente di area vasta, deve essere strategica per la sua capacità di conoscere, far dialogare e quindi cooperare tutti i soggetti che vivono il territorio, coordinandosi con tutti i livelli

istituzionali e offrendo ai Comuni le proprie competenze manageriali per “fare squadra” su tematiche di interesse comune.

Entrano in questo tema gli accordi quadro in tema di pianificazione urbanistica, di agenda digitale, di stazione unica appaltante e di procedure selettive, la progettazione europea per fare rete nell’attuazione della strategia Europa 2020, le forme di consultazione per la pianificazione territoriale metropolitana, per la costituzione delle zone omogenee, per i grandi temi legati all’acqua e ai rifiuti; la legge e lo Statuto definiscono gli strumenti idonei per questo tipo di “mestiere”: la conferenza metropolitana, le commissioni aperte, i comitati ATO.

- **Un nuovo modello organizzativo in funzione delle strategie**

Per mettere in atto nuove strategie per il territorio è importante che la Città Metropolitana sappia guardare al proprio interno e ottimizzare la propria organizzazione e le proprie risorse.

Si tratta innanzitutto delle risorse economiche e quindi della gestione “politica” del bilancio, comprese le risorse patrimoniali dell’Ente; si tratta anche delle risorse di personale che devono comunque essere revisionate e arricchite in relazione agli obiettivi strategici dell’Ente.

LA GOVERNANCE

E’ stata la costruzione di una vera **governance unitaria ed efficace** a consentire alla nuova amministrazione locale di governare per trovare soluzioni condivise alle questioni metropolitane e ad assolvere il difficile compito di migliorare i servizi, ammodernare la pubblica amministrazione e rinnovare il rapporto tra cittadini e istituzioni.

La governance dell’area metropolitana di Genova ha espresso capacità progettuali per far nascere e sviluppare il sentimento comune di appartenenza, consolidando, così, l’alleanza tra i Comuni e curando l’attrattività dell’area metropolitana per residenti, turisti, attività economiche e imprenditoriali.

5.3.3. Milano: metropoli reale, metropoli possibile

La città metropolitana di Milano ha approvato il proprio Piano Strategico il 22 Dicembre 2014⁶⁸, frutto di un processo fondato su un approccio inclusivo e generativo, organizzato tramite una governance multilivello, durato circa un anno.

Articolazione Del Territorio

La Città Metropolitana di Milano è tra le città che hanno accolto la proposta della Legge n.56/14 riguardante la divisione del territorio in zone omogenee per una gestione più semplice del territorio. Nella seduta del 17 settembre 2015 il Consiglio metropolitano ha approvato la proposta di costituzione e delimitazione delle Zone omogenee della Città metropolitana (Deliberazione n. 30/2015), successivamente presentata alla Conferenza metropolitana al fine di ottenerne il parere vincolante, secondo la procedura prevista dalla L. 56/14. Il Consiglio metropolitano, sentito il parere della Conferenza metropolitana⁶⁹, ha inoltre approvato, nella seduta del 30 novembre 2015, il Regolamento sul funzionamento delle Zone omogenee (Deliberazione n. 51/2015). Regolamento composto da 15 articoli che disciplinano la costituzione delle Zone, gli organi e il loro funzionamento, le competenze e le funzioni, le forme associate di svolgimento di funzioni, i rapporti con altri Enti e istituzioni.

Secondo il Regolamento, l'articolazione della Città metropolitana in Zone omogenee, riprendendo quanto stabilito dallo Statuto (art. 29, c. 3), è finalizzata a promuovere l'efficace coordinamento delle politiche pubbliche relative allo svolgimento delle funzioni dei Comuni e di quelle disciplinate dallo Statuto, nella prospettiva della valorizzazione delle vocazioni del territorio e della promozione del contesto metropolitano (art. 1).

La proposta approvata, elaborata a seguito di una serie di consultazioni con i Comuni, individua, oltre Milano, 7 Zone omogenee (Alto Milanese, Magentino e Abbiatense, Sud Ovest, Sud Est, Adda Martesana, Nord- Ovest, Nord Milano), delimitate secondo caratteristiche geografiche, demografiche, storiche, economiche e istituzionali tali da farne un ambito ottimale per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio delegato delle funzioni di competenza metropolitana (art. 2).

⁶⁸Milano è la prima Città metropolitana italiana a elaborare il proprio Piano Strategico, svolgendo così la funzione nazionale di laboratorio e di incubazione dei cambiamenti politico istituzionali.

⁶⁹Espresso, ai sensi dell'art. 29, c. 5 dello Statuto, nella seduta del 4 Novembre, con deliberazione n. 5.

Gli organi delle Zone omogenee sono l'Assemblea dei Sindaci dei Comuni compresi nella zona e il Coordinatore (art. 4). L'Assemblea svolgerà funzioni consultive, propositive e di coordinamento in ordine a questioni di interesse generale attinenti alle funzioni attribuite (art. 5).

Il Coordinatore, eletto dall'Assemblea tra i propri componenti con i voti dei Sindaci che rappresentano almeno un terzo dei Comuni della zona e la maggioranza del voto ponderato tra estensione territoriale e popolazione, svolge un ruolo non solo formale, ma anche di traino e di leadership riconosciuta all'interno della zona stessa. Egli rappresenta la zona nei rapporti con gli altri Enti pubblici e con i privati e promuove il coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati alla definizione di piani, programmi e progetti a rilevanza zonale, anche attraverso strumenti di partecipazione diretta (art. 6). E' inoltre istituita la Conferenza dei Coordinatori delle Zone omogenee (art. 7). L'art. 8 stabilisce le procedure di funzionamento degli Organi, mentre l'art. 9 prevede che la Zona omogenea potrà essere dotata di propri Uffici, organizzata anche in forma decentrata.

Le Zone omogenee, oltre a costituire articolazione per l'organizzazione in forma associata dei servizi comunali e per l'esercizio delegato delle funzioni di competenza metropolitana, esprimono pareri sugli atti del Consiglio metropolitano che riguardano la formazione del Piano strategico e del Piano territoriale metropolitano (artt. 10, 11 e 12).

Infine, l'art. 13 si incarica di individuare gli strumenti per il funzionamento delle Zone omogenee e per attuare le decisioni prese, stabilendo le modalità di relazione con altri Enti e Istituzioni.



Figura 15: divisione in Z.O. della città metropolitana di Milano

Il Processo Di Pianificazione Del PSM

La città metropolitana di Milano è la città metropolitana con il maggior numero di abitanti e il principale centro economico del paese; pertanto il territorio metropolitano milanese ha l'ambizione e il compito di essere l'interlocutore per il rilancio dell'economia del territorio. Il Piano strategico rappresenta la matrice generativa della programmazione della Città metropolitana, in quanto "costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei comuni". Il processo di pianificazione strategica è stato dunque la prima opportunità per costruire insieme le idee e le azioni per il futuro della città.

Si ipotizza un processo unitario, articolato su una duplice dimensione: il Piano strategico triennale del territorio metropolitano, come strumento dal valore istituzionale/amministrativo, insieme a un'Agenda strategica, intesa come modalità sussidiaria, al contempo processo e insieme di prodotti, dal carattere flessibile e progettuale/operativo.

La Città metropolitana di Milano ha ufficialmente avviato il processo di pianificazione strategica, che ha visto un'interazione continua con i comuni

organizzati per zone omogenee, le rappresentanze economiche e sociali del territorio, riunite nel “tavolo metropolitano per lo sviluppo” e numerosi altri attori, attraverso interviste, incontri dedicati e discussioni pubbliche, ad Aprile 2015.

Il processo proposto, anche alla luce degli insegnamenti provenienti dalle esperienze italiane ed estere, ha utilizzato un doppio sguardo; da una parte uno sguardo che sapesse interpretare la fase attuale prospettando azioni nel breve periodo, e dall'altra che fosse anche capace di una visione al futuro prefigurando ciò che potrebbe essere la città metropolitana a regime. Da qui il titolo “Milano. Metropoli reale, metropoli possibile⁷⁰”, un processo che lavora su un doppio binario. Nella doppia? dimensione locale e territoriale, immaginandosi come “aggregatore” (e integratore) dei grandi servizi di area metropolitana, e nella dimensione globale e fortemente connessa ai processi che investono il mondo, identificandosi come attore riconosciuto nelle reti urbane mondiali.

Gli scopi del processo di pianificazione sono stati:

- Definire i problemi rilevanti e le arene di discussione e decisione appropriate;
- Favorire l'elaborazione di una nuova vocazione condivisa del territorio;
- Attivare selettivamente politiche e progetti strategici per il territorio, le imprese e le comunità utilizzando le opportune leve amministrative e ho puntando su accordi e forme partenariali multilivello;
- Valorizzare forme di cooperazione della rete degli attori locali ed extra locali al fine di mettere al lavoro una varietà di energie di natura pubblica e privata e di qualificare la cittadinanza democratica metropolitana.

Sentiti gli stakeholders al Tavolo metropolitano per lo sviluppo e i Comuni in Conferenza metropolitana, il 16 aprile il Consiglio metropolitano ha approvato la delibera contenente le “Linee di indirizzo per la predisposizione del Piano Strategico”.

⁷⁰ Lo scenario attuale è quello di una metropoli reale caratterizzata da una profonda metamorfosi non priva di ombre e 3 contraddizioni, ma particolarmente dinamica sul fronte dei processi di sviluppo socio-economico e di trasformazione spaziale... L'obiettivo è quello di una metropoli possibile, capace dunque di essere portatrice di una visione strategica di sviluppo alle diverse scale e di essere protagonista nella realizzazione di alcuni, significativi, “progetti bandiera”. (PSM Milano p.5-6)

Un primo passo verso piano strategico è stata la pubblicazione del documento “La mappa delle idee”, esito di una prima fase di ascolto ed elaborazione che ha coinvolto comuni, altre istituzioni, autonomie funzionali, forze economico sociali e testimoni privilegiati. La “mappa” ha lavorato da una parte come un magnete, attirando a se temi, politiche e progetti, insieme ad attori e risorse capaci di svilupparli e alimentarli, e dall’altra come un fattore di integrazione, in grado di interconnettere una molteplicità di azioni, migliorandone la coerenza.

A partire dagli orientamenti contenuti nella mappa delle idee, vengono indicate sei strategie di sviluppo che tratterò e approfondirò nel paragrafo seguente, sulle quali “montare” piattaforme progettuali aperte e implementabili nel tempo.

Il processo ha visto un primo esito con l’approvazione del piano strategico, nella forma di documento politico amministrativo, da parte della città metropolitana

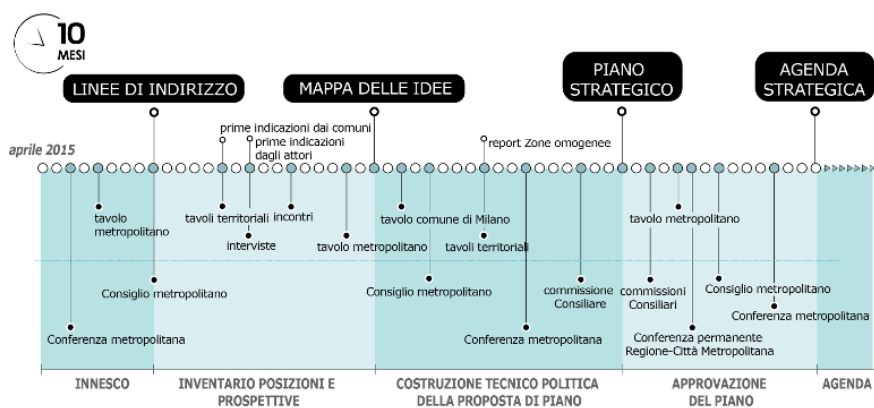


Figura 16: Time line pianificazione (fonte: Mappa delle idee)

Il PSM: Obiettivi E Strategie

Il piano strategico, coerentemente alle strategie di sviluppo delineate nella mappa delle idee, individua sei piattaforme progettuali dal carattere trasversale, sulle quali si innestano 38 progetti.

1. **Agile e performante**, che vuole divenire più semplice ed efficiente, per essere così più vicina ai cittadini e alle imprese e al servizio dei Comuni;
2. **Creativa e innovativa**, che punta su università, sui circuiti della ricerca e dell'alta formazione mettendola di più e meglio in connessione con il mondo della produzione;
3. **Attrattiva e aperta al mondo**, che sappia valorizzare ed esprimere al meglio le tante anime che la distinguono, mettendo in relazione attori e territori;
4. **Intelligente e sostenibile**, che affronta la sfida della competitività internazionale operando in chiave di sostenibilità ambientale, sociale ed economica;
5. **Veloce e integrata**, che sappia puntare sull'integrazione delle differenti forme di mobilità, concentrando le risorse disponibili su interventi volti a favorire l'interconnessione modale tra aeroporti, linee del ferro, gomma, mobilità dolce e servizi sharing;
6. **Coesa e cooperante**, che riconosce il valore della collaborazione tra territori e tra soggetti, che promuove forme associative nella gestione dei servizi.

Le piattaforme si propongono come una base aperta, sulla quale si possono integrare molteplici progettualità attraverso il contributo di una pluralità di soggetti. In modo complementare, su queste piattaforme si appoggia anche il lavoro svolto nei tavoli territoriali con i comuni e nei focus tematico territoriali con gli attori locali che ha fatto emergere, per ciascuna zona omogenea⁷¹, un'agenda territoriale, base di indirizzo per l'azione dei comuni. Le agende individuano una vocazione per ciascun territorio e si sostanziano di un complesso di 31 azioni e temi progettuali che i comuni, lavorando insieme, possono da subito mettere in campo.

⁷¹Fondamentale in questo processo sarà il ruolo delle zone omogenee, che, attraverso i progetti del Piano Strategico, diventeranno veri e propri laboratori di pratiche di intercomunalità, con la finalità di sostenere lo sviluppo economico, tutelare e valorizzare il territorio, migliorare i servizi di mobilità, erogare servizi sempre più efficienti a cittadini e imprese. (PSM Milano)

Il percorso proseguirà e si articolerà nel tempo, in una logica di processo continuo, con lo sviluppo dell'agenda strategica: modalità sussidiaria in grado di superare i limiti e le rigidità dello strumento istituzionale e di arricchire il processo di pianificazione.

Il piano strategico, come descritto, si configura come processo insieme di prodotti, utile alla costruzione di una visione condivisa di sviluppo della città metropolitana. Per tale ragione la città metropolitana di Milano ha ritenuto utile delineare i temi da affrontare in una prospettiva di più ampio respiro, in tal senso è stata pensata l'**Agenda strategica**, da mettere al lavoro in sinergia con il piano strategico e funzionale al suo aggiornamento e sviluppo.

L'agenda strategica

Con l'approvazione del Piano strategico, attraverso le sei strategie e le relative piattaforme progettuali, sono stati delineati nuovi indirizzi per l'attività dell'Ente e sono state definite le policy concretamente praticabili nel breve periodo. A tal proposito la Città metropolitana di Milano ha ritenuto opportuno delineare i temi da affrontare in una prospettiva di più ampio respiro che consentirà un maggiore grado di maturazione tecnico-politica e una più evoluta interazione con la pluralità degli attori coinvolti, da qui l'Agenda strategica, da mettere al lavoro in sinergia con il Piano strategico e funzionale al suo aggiornamento e sviluppo, si caratterizza infatti per tre elementi chiave:

- una prospettiva d'azione di lungo periodo, oltre il triennio previsto dalla normativa;
- la possibilità di mettere in movimento relazioni e trattare politiche e progetti oltre i confini istituzionali della Città metropolitana;
- l'interazione in forma strutturata con una pluralità di attori pubblici e privati e non solo con i Comuni.

Gli ambiti di intervento proposti nel PSM non esauriscono il campo delle politiche che possono essere sviluppate, ma vogliono individuare, secondo un principio di selettività, le priorità per l'azione futura di Città metropolitana.

La Governance

Il Piano strategico non è solo "visione" con in più un elenco ordinato di progetti. E' soprattutto un nuovo "schema di gioco". Un processo chiamato ad

attivare network stabili di relazioni con una molteplicità di soggetti di differente natura e livello, che, nel corso del suo svolgimento, genera apprendimento e “capacitazione”.

A partire dal Piano strategico, Città metropolitana si propone dunque di esercitare un ruolo innovativo in qualità di soggetto aggregatore, facilitatore e talvolta regista di processi complessi, caratterizzati dall’interazione tra una pluralità di attori e di risorse variamente posizionate.

Ricostruire la geografia degli attori è possibile individuare alcune sfere di relazioni che interessano Città metropolitana su specifiche policy. Come si evince dall’impianto del Piano strategico, la rete degli attori protagonisti delle politiche di sviluppo metropolitano non si limita alla sfera strettamente istituzionale. È infatti rilevante sulla scena metropolitana la presenza attiva di altri soggetti, a partire dalle autonomie funzionali, dalla costellazione delle società pubbliche/miste e dagli attori della business community.

Non tutti i processi si esauriscono però entro il campo territoriale della Città metropolitana. Diviene allora fondamentale il lavoro di relazione sia con le Province contermini sia con i Comuni confinanti o interessati da specifiche politiche. Comuni a Città metropolitana.

Dalla qualità di questi processi dipenderà la capacità di tradurre i contenuti del Piano in “cantieri progettuali”. Oltre alla costruzione delle reti di attori e alla disponibilità di risorse, dovranno essere individuati, laddove non siano già stati definiti, gli strumenti di attuazione. Molti sono già quelli disponibili e attivabili, a seconda delle modalità necessarie per sviluppare forme di accordo tra la varietà di soggetti interessati (Unioni dei Comuni, Agenzie dedicate, Accordi di Programma, Convenzioni, Avalimento, Protocolli di intesa, ecc.). In particolare, tra i principali portati del Piano strategico, ci sono le agende delle Zone omogenee. Costruite insieme ai territori, rappresentano però solo un primo passaggio che contribuisce a identificare vocazioni territoriali e a definire temi progettuali da sviluppare. A valle dell’approvazione del Piano, tali agende dovranno essere sviluppate attraverso Protocolli d’intesa, utili per avviare una loro rapida implementazione attraverso la messa in opera di progettualità e policy specifiche.

5.3.4. Bologna 2.0

La città metropolitana di Bologna, ha approvato il proprio Piano strategico (PSM 2.0) l'11 Luglio 2018. Il PSMB0 2.0 indica obiettivi e fattori trasversali per la nuova stagione della pianificazione strategica metropolitana bolognese: in esso sono descritte le scelte di prospettiva che, in sintonia con gli indirizzi regionali, i sindaci dell'area metropolitana intendono perseguire nei prossimi anni.

L'articolazione Del Territorio

La Città Metropolitana di Bologna non ha aderito all'opportunità data dalla Legge 56/14 riguardante la possibilità di suddividere il territorio in zone omogenee, ma ha mantenuto l'assetto precedente alla stessa, che vedeva il territorio organizzato in 7 unioni di Comuni e una forma speciale di cooperazione intercomunale (Nuovo Circondario Imolese) disciplinata dall'art. 23 della legge regionale Emilia Romagna n. 6 del 2004⁷².

-
- ⁷² UNIONE DEI COMUNI DELL'APPENNINO BOLOGNESE: Vergato (sede dell'Unione), Castel d'Aiano, Castel di Casio, Castiglione dei Pepoli, Gaggio Montano, Grizzana Morandi, Marzabotto, Monzuno, San Benedetto Val di Sambro;
 - UNIONE DEI COMUNI DELL'ALTO RENO: Alto Reno Terme (sede dell'Unione), Camugnano, Lizzano in Belvedere;
 - UNIONE RENO GALLIERA: San Giorgio di Piano (sede dell'Unione), Argelato, Bentivoglio, Castel Maggiore, Castello d'Argile, Galliera, Pieve di Cento, San Pietro in Casale;
 - UNIONE DEI COMUNI SAVENA-IDICE: Pianoro (sede dell'Unione), Loiano, Monghidoro, Monterezenzo, Ozzano dell'Emilia;
 - UNIONE TERRE D'ACQUA: San Giovanni in Persiceto (sede dell'Unione), Anzola dell'Emilia, Calderara di Reno, Crevalcore, Sala Bolognese, Sant'Agata Bolognese;
 - UNIONE TERRE DI PIANURA: Granarolo dell'Emilia (sede dell'Unione), Baricella, Budrio, Castenaso, Malalbergo, Minerbio;
 - UNIONE DEI COMUNI VALLI DEL RENO, LAVINO E SAMOGGIA: Casalecchio di Reno (sede dell'Unione), Monte San Pietro, Sasso Marconi, Valsamoggia, Zola Predosa.



Figura 17: divisione in unioni di comuni della città metropolitana di Bologna

Il Processo Di Pianificazione Del PSM

In continuità e coerentemente con il lavoro partecipato e corale svolto per la prima stagione di pianificazione strategica bolognese, e in sintonia con una visione della Città metropolitana come soggetto aggregante gli enti locali dell'area, a partire dall'autunno 2015 la Città metropolitana di Bologna insieme alle Unioni di Comuni ha deciso di avviare l'elaborazione del nuovo

Piano Strategico Metropolitan (PSM 2.0) attraverso un percorso di ascolto e di confronto con il territorio. Bologna, in previsione di un piano strategico che diviene atto di indirizzo per l'ente metropolitano e per l'esercizio di funzioni dei comuni e delle unioni di comuni compresi nel territorio, per la costruzione delle linee guida del Piano ha scelto un processo che sia allo stesso tempo coerente con le prospettive regionali e federante le diverse realtà locali dell'area metropolitana, un metodo che ha consentito di dare vita ad un Piano strategico del territorio. In tal senso è stata firmata un'intesa Generale Quadro tra la Regione Emilia-Romagna e la Città Metropolitana di Bologna mirata a valorizzare il ruolo istituzionale differenziato della città metropolitana di Bologna, perno del nuovo governo territoriale.

Successivamente è stato promosso da metà gennaio a metà febbraio 2016 un ciclo di eventi pubblici dal titolo "La voce delle Unioni. Sei incontri per raccogliere idee, progetti e proposte per il Piano Strategico metropolitano di Bologna". I contributi e le riflessioni emersi sono stati fondamentali per definire le *Linee di indirizzo del PSM 2.0*, l'atto politico – presentato nel convegno pubblico "Futuro Metropolitan" il 6 aprile 2016 e approvato dal Consiglio metropolitano l'11 maggio 2016 – che indica obiettivi e fattori trasversali per la nuova stagione della pianificazione strategica metropolitana bolognese: in esso sono descritte le scelte di prospettiva che, in sintonia con gli indirizzi regionali, i Sindaci dell'area metropolitana intendono perseguire nei prossimi anni. Tali scelte riguardano "ambiti d'azione" e "linee strategiche".

1. Gli ambiti d'azione sono stati consegnati dall'intesa raggiunta con la regione Emilia-Romagna, che sancisce l'impegno delle due istituzioni in particolare rispetto a:
 - Lo sviluppo economico e sociale, le politiche di promozione imprenditoriale e di innovazione, la formazione ed i servizi per il lavoro;
 - La pianificazione territoriale, la mobilità e le infrastrutture;
 - Le politiche di sistema a sostegno dell'attrattività;
 - I sistemi welfare;
 - La strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici e la loro organizzazione in ambito metropolitano;

- Le politiche della semplificazione, anche attraverso la promozione e il coordinamento dei sistemi di informazione e digitalizzazione.
2. Le *linee strategiche* sono emerse dalla ricorrenza dei temi nei confronti avuti sui territori. La convergenza si è manifestata con grande evidenza su cinque direttrici:
- La qualità della vita dei cittadini, in ogni sua dimensione;
 - La relazione tra istruzione, ricerca e manifattura;
 - Il rafforzamento di una viabilità veloce e sostenibile;
 - Una nuova coniugazione dell'idea di rigenerazione urbana;
 - Il ruolo della cultura come elemento identitario e di attrattività.
- Tutte le cinque direttrici sono state declinate immaginando un territorio più connesso e contemporaneamente più aperto al mondo e più attrattivo di nuove risorse e nuovi talenti.
3. I *fattori trasversali* da intendere come elementi che devono connotare e qualificare tutta l'azione metropolitana, sono:
- L'attenzione ai generi e alle generazioni;
 - L'implementazione delle tecnologie digitali;
 - Una relazione più semplice e aperta con le istituzioni pubbliche.

Successivamente, all'inizio del 2017, è *proseguito il dialogo con il territorio* attraverso una ricognizione delle azioni che la Città metropolitana, le Unioni dei Comuni e il Comune di Bologna stanno compiendo in coerenza con le linee di indirizzo. Sono stati quindi organizzati incontri specifici con le Giunte delle sette Unioni e del Comune di Bologna, che hanno portato all'elaborazione del report *Città metropolitana, Unioni e Comune di Bologna: insieme per costruire il PSM 2.0. Resoconto della fase preparatoria*. Inoltre, per rafforzare la costruzione del quadro conoscitivo, attraverso lo studio di numerosi indicatori è stato parallelamente redatto un report su *L'area metropolitana bolognese all'interno del sistema nazionale e regionale*. Analisi di contesto che restituisce una fotografia di come si è evoluto negli anni il nostro territorio anche in confronto alle altre Città metropolitane italiane. Da questo complesso percorso sono emersi i temi e gli obiettivi che danno corpo al Documento preliminare PSM 2.0, punto di partenza per sviluppare quel confronto con gli enti pubblici e privati essenziale alla definizione del testo definitivo. Il

documento preliminare del piano strategico, ha individuato i sette principali obiettivi su cui sarà articolato il piano, che saranno illustrati nel paragrafo successivo⁷³.

Con il seminario del 1° dicembre 2017 di presentazione dei contenuti del Documento preliminare PSM 2.0 ai Sindaci metropolitani ed agli Assessori della Giunta di Bologna si è avviata la fase di consultazione (novembre 2017 - marzo 2018) sul suddetto documento attraverso una corposa attività di ascolto che ha coinvolto la Regione Emilia-Romagna, gli enti locali dell'area metropolitana, l'Università di Bologna mediante l'Advisory Board le rappresentanze socioeconomiche attraverso il Consiglio di Sviluppo ed il Tavolo con le Società Partecipate. Alla luce di tutte le osservazioni e dei contributi arrivati sul Documento Preliminare PSM 2.0 è stata redatta la Relazione di piano che nel giugno 2018 è stata sottoposta all'iter di approvazione. Dapprima si sono espressi favorevolmente i consiglieri delegati riuniti ex art. 35 e l'Ufficio di Presidenza; successivamente, il PSM 2.0 è stato adottato dal Consiglio metropolitano che, dopo il parere favorevole della Conferenza metropolitana dei Sindaci, l'ha approvato definitivamente l'11 luglio 2018.

Il PSM: Obiettivi E Strategie

Il PSM segna un cambio di direzione importante per tutta l'area metropolitana, offrendo per la prima volta una cornice unitaria in cui istituzioni e operatori condividono strategie di lungo periodo e obiettivi e linee di intervento di medio termine: una visione per i prossimi anni, dove la sostenibilità ambientale, il lavoro, la buona e piena occupazione, lo sviluppo e l'innovazione siano la cifra di riferimento.

Il documento nella prima parte delinea visione, principi attorno alle tre parole chiave del Piano: sostenibilità, inclusività e attrattività.

Sostenibilità ambientale, economica e sociale, che si nutre di cultura della legalità e dell'educazione ai valori civili.

Inclusività, intesa come capacità di valorizzazione delle differenze e peculiarità, e trasformazione di esse in patrimonio e ricchezza comune.

⁷³ Gli obiettivi individuati nelle linee guida sono stati interamente recepiti dal documento definitivo, che riporto nel paragrafo successivo, a meno di alcune modifiche nella denominazione dei vari obiettivi ma che non hanno mutato la sostanza dei contenuti.

Attrattività come apertura al nuovo, all'inatteso, al diverso, che sappia rafforzare sempre più la propria identità internazionale e cosmopolita.

Nella seconda parte del documento vengono articolate le proposte del PSM 2.0 in sette politiche settoriali (in allegato una sintesi):

1. Bologna metropolitana: sostenibile, responsabile e attrattiva.
 - Bologna metropolitana è nodo strategico dell'economia regionale.
 - Un sistema integrato per accogliere nuovi investimenti. Innovazione e sviluppo strategico per una crescita di qualità che garantisca certezza dei tempi nell'iter di adempimento dei procedimenti amministrativi, crei un sistema di finanziamenti e incentivi fiscali ai nuovi insediamenti e attivi uno scambio costante con il mondo della ricerca, dell'istruzione, della formazione e con le organizzazioni sindacali.
 - Una destinazione turistica autentica. Valorizzare tutte le peculiarità delle risorse del territorio verso un turismo sempre più sostenibile pace di crescere con il territorio.
 - Sostenibilità e crescita per un nuovo Appennino. Valorizzare e tutelare la montagna per cittadini, imprese e turisti, facendolo diventare un ambito privilegiato di sviluppo dove si sperimentano pratiche di economia circolare.
 - Arricchire e integrare l'identità metropolitana grazie ai nuovi cittadini che sceglieranno Bologna metropolitana per studiare, lavorare e vivere.

2. Rigenerazione urbana ambientale.

La carta di Bologna per l'ambiente individua nella rigenerazione urbana e nella riduzione del consumo di suolo gli elementi fondamentali per lo sviluppo sostenibile del territorio. L'esigenza della riqualificazione nasce dal riconoscimento del territorio come bene comune e risorsa non rinnovabile, e come tale da preservare.

 - Ridurre del 20% il consumo di suolo entro il 2020 con azioni mirate che devono essere accompagnate da un'attenzione nei confronti dei tessuti urbani consolidati.

- Bologna hub regionale. Sostenere lo sviluppo del sistema produttivo e dei grandi poli funzionali mediante la riqualificazione di zone ad alto livello di accessibilità grazie alla presenza di caselli autostradali o ferrovie, con servizi per aziende e lavoratori ed elevati standard di qualità ambientale e sociale.

3. Mobilità.

Occorre ridurre del 40% delle emissioni climalteranti Nell'area metropolitana di Bologna nel 2030. Questo obiettivo si traduce nel trasferimento di 440.000 spostamenti al giorno dalle auto private ad altre modalità di trasporto sostenibile:

- **Trasporto pubblico**, in grado di garantire una reale alternativa per gli spostamenti medio lunghi, affidabile, efficace nel connettere i territori, efficiente ed economicamente vantaggioso.
- **Bicicletta**, realizzando percorsi ciclabili, attrattivi, continui e riconoscibili, e attuando politiche incentivanti.
- **A piedi**, garantendo ai cittadini spazi urbani attrattivi per i pedoni.

4. Manifattura, nuova industria e formazione.

La città metropolitana, assieme alle unioni, intende creare un ambiente favorevole per la creazione di nuovi ecosistemi industriali e promuovere la contaminazione tra industria tradizionale e industria creativa, per creare innovazione e visioni alternative per il futuro.

- Promuovere una nuova impresa e favorire una maggiore imprenditorialità per posizionare Bologna metropolitana nel contesto nazionale internazionale come una "start up Valley".
- Attivare uno sportello unico per le imprese metropolitano che accompagni in modo personalizzato e qualificato gli investimenti per gli insediamenti produttivi strategici.
- Rilanciare un'occupazione di qualità riportando il tasso di occupazione, entro il 2020, ai livelli pre-crisi mediante un'alleanza salda e duratura tra istituzioni, mondo del lavoro, mondo delle imprese e territorio, promuovendo anche un

percorso al servizio della conoscenza e della buona occupazione per la crescita, lo sviluppo del capitale umano e le politiche attive del lavoro.

- Incoraggiare le competenze tecniche e scientifiche delle e dei giovani e la relazione virtuosa fra scuola, sistema produttivo e territorio.

5. Cultura, conoscenza, creatività e sport.

La cultura rappresenta un elemento di identità per i cittadini metropolitani, nonché un indispensabile leva di coesione per le comunità. Non solo: essa rappresenta un ambito di sviluppo economico ed opportunità lavorative di grande interesse, soprattutto per i giovani, a patto che il lavoro creativo in ambito culturale esca dall'alveo dell'occupazione precaria.

- Il tavolo metropolitano della cultura della città deve consolidare, di intesa con la regione, il suo ruolo di coordinamento del sistema, a garanzia di un approccio plurale alla cultura, per superare disomogeneità dimensionali, finanziarie e gestionali esistenti e mettere a sistema istituti culturali.
- Welfare culturale per il benessere di comunità e la coesione sociale: sostenere una cultura che, in quanto bene pubblico fondamentale per il benessere individuale e collettivo, promuova lo scambio e il dialogo intergenerazionale e interculturale.
- Sperimentazione formazione in ambito creativo e culturale: formare figure professionali capaci di far comprendere le istituzioni culturali locali a livello internazionale.

6. Istruzione ed educazione.

Investire sui giovani vuol dire investire sullo sviluppo armonico della società nel suo complesso.

- Promuovere un sistema di educazione in grado di valorizzare il patrimonio culturale del territorio, di potenziare le pluralità e di costruire un sistema di apprendimento che duri tutta la vita, dei servizi per l'infanzia all'apprendimento permanente degli adulti,

per mezzo della conferenza metropolitana di coordinamento per l'istruzione, la formazione e il lavoro della città metropolitana.

- Supportare la riuscita scolastica di tutte e tutti e scoraggiare l'abbandono attraverso l'ascolto e l'orientamento, creando un punto unitario di raccordo delle politiche per i giovani, per l'istruzione e il lavoro e sociali del territorio, definendo un piano annuale metropolitano per l'orientamento scolastico e formativo, promuovendo azioni specifiche per l'inclusione scolastica dei bambini e degli studenti con disabilità e mantenendo viva l'attenzione alle differenze.
- In collaborazione con la regione costruire la prima rete territoriale per l'apprendimento permanente, con la quale si afferma il diritto del cittadino a costruire percorsi di miglioramento e qualificazione delle proprie competenze durante tutto il suo percorso di vita.

7. Salute, Welfare, benessere.

Rafforzare il ruolo di coordinamento politico della CTSSM E tecnico dell'ufficio di supporto e della struttura tecnica permanente metropolitana. La città metropolitana, in accordo con la regione, diviene laboratorio di sperimentazione di politiche regionali, perciò si prevede la definizione di un accordo attuativo dell'intesa generale quadro regione-città metropolitana in questo ambito.

- Reti cliniche e cure intermedie: qualità, efficienza, risparmio. Realizzazione di una rete ospedaliera integrata, per garantire una sempre più efficiente continuità assistenziale.
- Costituzione Del coordinamento tecnico territoriale per l'infanzia e l'adolescenza per rafforzare il raccordo tra le diverse istituzioni e soggetti anche privati che si occupano delle giovani generazioni e rendere interconnessi i servizi e le opportunità a disposizione.
- Il contrasto l'impoverimento delle fragilità sociali. Si prevede una serie di interventi ad ampio spettro che colgono le diverse manifestazioni del bisogno e delle fragilità, a partire dall'inclusione lavorativa, dalla casa, fino alla costruzione di una

rete di servizi a sostegno degli anziani e delle persone non autosufficienti e alle politiche per combattere le discriminazioni e la violenza di genere.

- Coordinare i servizi specialistici dedicati alla cittadinanza straniera e di origine straniera in grado di strutturare stabilmente percorsi di accoglienza, accompagnamento e integrazione.

La Governance

Il primo modello di governance per Unioni di Comuni, nato e fortemente voluto dalla Provincia di Bologna, si ha a partire dal 1994. Con l'istituzione delle città metropolitane (Legge 56/14), durante la redazione del Piano Strategico, la città metropolitana di Bologna si è posta tra gli obiettivi quello di avanzare e consolidare il proprio modello di governance.

Obiettivi specifici

- Rafforzamento degli organismi di governance (per es. l'Ufficio di Presidenza è stato individuato dal Protocollo d'intesa tra RER, Cm e Unioni quale Comitato di indirizzo delle politiche territoriali per il processo di costruzione del Piano Territoriale metropolitano (PTM) in forma coordinata);
- Potenziamento delle collaborazioni istituzionali (Convenzione Quadro e Accordi attuativi relativi a diverse materie: servizi gen. e innovazione, personale, e-government, comunicazione, territorio, trasporti, servizi economici e sociali ecc.);
- Intervento in tema di riordino territoriale (Unioni).

Il PSM ha istituito il Consiglio di Sviluppo, un organismo consultivo e di confronto sulle strategie di sviluppo tra Città metropolitana e Unioni da una parte e, dall'altra, istituzioni non territoriali, imprese, associazionismo, mondo del lavoro, della cultura, della formazione, del sociale e della sanità e Fondazioni. In una parola, tutti gli attori più importanti del nostro territorio (qui le 42 organizzazioni che hanno firmato il Protocollo di adesione).

Un'altra sede permanente di confronto sui temi relativi alla pianificazione strategica istituita con il PSM, vede la partecipazione di: ACER Bologna,

Aeroporto Marconi, Area Blu, Autostazione di Bologna, Bologna Fiere, CAAB, GAL, Gruppo HERA, Interporto di Bologna, LepidaSpA, SRM, TPER.

L'obiettivo è la crescita responsabile e sostenibile del nostro territorio attraverso un confronto collaborativo e sinergico delle azioni/politiche delle Società partecipate e lo sviluppo di progettualità condivise e comuni fra le diverse Società partecipate.

5.3.5. Firenze: il rinascimento metropolitano

La città metropolitana di Firenze ha approvato il proprio Piano Strategico “Rinascimento⁷⁴ Metropolitano” il 5 Aprile 2017. Il Piano esprime la ragion d’essere della Città Metropolitana di Firenze e ne rappresenta contemporaneamente l’atto identitario e la mappa di navigazione strategica. La definizione del PSM è stata strumento e laboratorio di costruzione di una visione unitaria condivisa dalle traiettorie di sviluppo territoriali, luogo selettivo di emersione di politiche di area vasta e di progettualità locale, caratterizzate da forte impronta operativa.

La città metropolitana di Firenze, a differenza delle città fin’ora citate, non ha accolto la possibilità di organizzare il proprio territorio in zone omogenee o unioni di comuni.

L’articolazione Del Territorio

La città metropolitana di Firenze non divide il proprio territorio in parti ben delimitate ma ne definisce una lettura che è volta a rendere visibili i diversi ritmi delle aree che lo compongono, quasi fosse una visione a geometria variabile.

Il ritmo territoriale, come quello musicale, descrive le specificità di un’area all’interno dello stesso territorio, in questo caso quello metropolitano.

Un territorio definito da diversi ritmi permette di presentare con flessibilità e varietà di linguaggio una realtà sfaccettata e in perpetuo mutamento, che difficilmente potrebbe essere descritta in modo compiuto e completo mediante un’immagine fissa e rigida. Attraverso la lettura e la rappresentazione dei diversi elementi che descrivono il territorio sono stati definiti “ambiti”, dai confini sfumati e sovrapponibili, che presentano dinamiche e flussi simili e tali da confluire in uno stesso ritmo. Sono stati individuati 10 ritmi territoriali sulla base delle dinamiche demografiche e socio-economiche, dei valori agro-ambientali, della dotazione infrastrutturale, delle vocazioni territoriali e dei caratteri identitari prevalenti. (Atlante del Piano)

1. Allegrissimo: L’area metropolitana funzionale
2. Andantino: La collina Fiorentina

⁷⁴ Il termine evoca un’epoca di cambiamento, di rinascita intellettuale, economica e sociale impregnata da ideali di etica civile, pragmatismo, esaltazione della vita attiva.

3. Vivace Presto: L'empolese, Valdarno
4. Adagetto Grave: La Francigena
5. Allegretto Assai: La Valdelsa Val di Pesa
6. Largo con Moto: La montagna Appenninica
7. Vivace Moderato: Il Mugello, Valdiseve
8. Vivace Prestissimo: Alta velocità
9. Andante Tenuto: Il Valdarno superiore
10. Allegro Moderato: Il Chianti



*Figura 18: ritmi metropolitani: visione d'insieme
(fonte PSM di Firenze)*

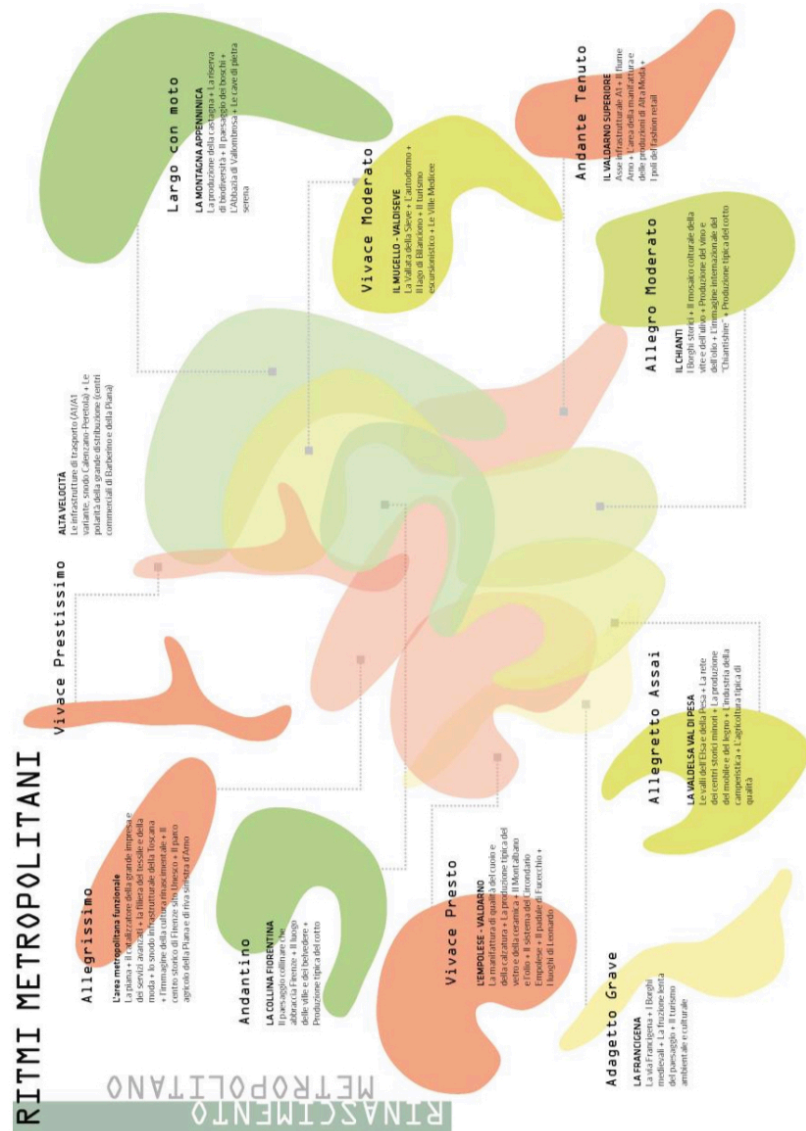


Figura 19: ritmi metropolitani: partizioni territoriali (fonte PSM di Firenze)

Il Processo Di Pianificazione Del PSM

Il PSM di Firenze è frutto di un processo partecipativo, un percorso di progettazione condivisa con i 42 comuni che costituiscono la Città Metropolitana ed i loro principali attori locali.

Con il Piano Strategico 2030, la Città Metropolitana di Firenze propone un percorso di cambiamento per migliorare la qualità della vita di tutti gli abitanti del territorio metropolitano, con effetti migliorativi anche per i territori circostanti. Il Piano Strategico 2030 rappresenta un esercizio di proiezione al futuro della comunità metropolitana, che prende atto della dimensione territoriale di riferimento e definisce una visione strategica forte e condivisa per dare una risposta efficace alle sfide socio economiche e ambientali contemporanee. Questa visione è stata possibile sia per un esteso ed ampio processo partecipativo che ha indicato alcune azioni metropolitane, sia per un ampio lavoro di ricerca organizzato in un articolato Comitato scientifico dove erano presenti a vario titolo l'Università, con diversi dipartimenti, la Fondazione Ricerca e Innovazione, l'Irpet e l'Ente Cassa di Risparmio di Firenze e la Camera di Commercio, Industria Artigianato.

Evidenziata l'importanza di una strutturazione di leadership, organizzativa e comunicativa in grado di sostenere un importante investimento organizzativo, cognitivo e progettuale, protratto nel tempo, per governare il processo di pianificazione, il Sindaco Metropolitano si è avvalso di:

- Un Comitato Promotore, che si appoggia operativamente sull'ufficio di piano;
- Un Consigliere Metropolitano delegato, incaricato del PSM;
- Un Ufficio del Piano Strategico, che riporta alla direzione generale della CM;
- Un Comitato Scientifico⁷⁵ che lavora in sinergia con l'ufficio di piano.

⁷⁵ L'Ufficio del Piano Metropolitano si struttura come una moderna factory della conoscenza, anche fisicamente 2 riconoscibile all'interno della sede della Città Metropolitana, attivando competenze e collaborazioni a geometria variabile secondo le progettualità. Attraverso rapporti convenzionali, si coinvolgono nel lavoro giovani di talento e reti di relazioni con i Dipartimenti dell'Università e Gruppi di Ricerca. Questo modello si è strutturato in un autentico laboratorio di innovazione urbana/metropolitana dove un lavoro sinergico con il Comitato Scientifico ha permesso uno scambio interdisciplinare che ha arricchito il processo di pianificazione delle esperienze dei laboratori universitari e i vari gruppi di ricerca. Opportunamente guidata dal sistema delle competenze interne ed esterne attivate, l'Ufficio del Piano Metropolitano ha prodotto gli studi di fattibilità necessari a passare dalla fase di ideazione, tipica del Piano Strategico, alla fase di inserimento nella programmazione degli enti.

Il Piano Strategico Metropolitanò è stato elaborato in piú fasi. Non si tratta tuttavia di un modello lineare, in cui le fasi si susseguono, quanto di un modello di lavoro in cui lungo un percorso evolutivo le varie fasi possono retroagire e contribuire l'una rispetto all'altra, come avviene nella realtà dei processi complessi.

La **prima fase** è stata quella delle scelte preliminari di natura organizzativa e metodologica. Questa fase è stata avviata con la Approvazione della Macrostruttura della Città Metropolitana e l'istituzione dell'Ufficio di Pian ed include le scelte preliminari sul piano metodologico in relazione a contenuti e processo. Le scelte sono state raccolte in un documento di avvio del percorso, approvato dalla Città Metropolitana, che ne individua linee programmatiche al fine di impostare il lavoro. Il documento programmatico di avvio è stato la base per la realizzazione del Manifesto della Città Metropolitana, documento piú articolato, in grado di raccogliere i primi spunti progettuali, su gli obiettivi comunicativi e sull'avvio del lavoro della Agenda Strategica. In questa fase è stato anche approvato il protocollo di intesa che ha istituito il Comitato Promotore del Piano Strategico Metropolitanò, strutturando, in tal modo, il coinvolgimento della Camera di Commercio, dell'Università degli Studi di Firenze e dell'Ente Cassa di Risparmio di Firenze, stakeholders centrali del processo di pianificazione. In questa fase si è costituito il Comitato Scientifico. La **seconda fase** ha avuto come obiettivo l'analisi del territorio. È stato un momento di ricognizione dell'esistente, a partire dalle progettualità esistenti, di acquisizione di nuovi elementi conoscitivi relativi sia a Firenze sia ad altre Città Metropolitane con le quali sono utili analisi comparative, sia a livello nazionale che internazionale. Il lavoro di analisi si appoggia in misura consistente sul contributo dei soggetti del Comitato Promotore, detentori di dati, informazioni e conoscenze rilevanti per il Piano Strategico Metropolitanò. Accanto alla raccolta di informazioni piú tradizionale, in questa fase è stata sperimentata l'acquisizione di una nuova generazione di informazioni provenienti da analisi di big data urbani. Un passaggio di analisi molto utile è stata una disamina critica delle principali attività di programmazione strategica del territorio della Città Metropolitana, dal Piano Strategico Firenze 2010, ai passati Piani Provinciali di Sviluppo, alla Programmazione Regionale (PISL, PASL, etc.) di impatto sul territorio, etc. In particolare una analisi approfondita del Piano Strategico Firenze 2010, sviluppatosi prevalentemente dal 2003 al

2007, ha permesso di fare tesoro di tale esperienza per acquisirne lezioni importanti. A questo lavoro di acquisizione di informazioni è stata associata una attività seminariale e di focus group volta a focalizzare e contestualizzare progettualità strategiche.

La **terza fase**, parallela alla seconda, ha portato a un confronto diretto con i territori, frutto sia del lavoro del percorso di partecipazione, sia di incontri mirati dell'ufficio di piano con interlocutori pubblici e privati rilevanti per lo sviluppo delle progettualità. A metà 2016, è stato redatto un primo documento intermedio che, dopo un fondamentale momento di concertazione con il territorio, ha portato alla stesura del documento definitivo.

Il percorso partecipativo (terza fase) è stato nominato "Insieme per il Piano. Partecipa alle scelte per il futuro della Città Metropolitana di Firenze". Esso ha coinvolto istituzioni pubbliche, stakeholders e cittadini secondo forme e metodologie differenziate, assumendo una forma complessa e articolata.

L'ascolto e l'attivazione delle diverse componenti del tessuto economico e sociale della Città Metropolitana è stato finalizzato alla costruzione delle basi, in termini di diagnostica condivisa e identificazione di linee e azioni di sviluppo, del processo di pianificazione strategica.

Nello specifico il processo ha teso a mettere a fuoco:

- gli scenari di sviluppo strategico in un'ottica di medio–lungo periodo per la città metropolitana;
- nuove policy per rispondere ai bisogni locali più urgenti del territorio, favorendo il coinvolgimento, oltre agli enti locali, anche degli altri protagonisti non istituzionali (cittadini, imprese, organizzazioni intermedie, associazioni e comitati ecc.);
- le opportunità offerte dal cambiamento istituzionale per perseguire obiettivi di efficientamento di alcuni servizi e la realizzazione di economie di scala e sinergie a scala metropolitana.

Il processo partecipativo "Insieme per il Piano. Partecipa alle scelte per il futuro della Città Metropolitana di Firenze" si è svolto da novembre 2015 a ottobre 2016, secondo una forma complessa e articolata. Sono stati condotti:

- 7 incontri di kick-off meeting;
- 152 interviste in profondità ai diversi attori del territorio metropolitano;
- 1 questionario online aperto a tutta la cittadinanza;

- 12 focus groups tematici;
- 4 tavoli di lavoro progettuali;
- 1 sondaggio online;
- 7 incontri pubblici di presentazione dei risultati del processo partecipativo.

Complessivamente hanno partecipato alle attività, seppur con diversi ruoli e intensità di collaborazione, circa 1600 soggetti.

Il PSM: Obiettivi E Strategie

Il Piano strategico della Città Metropolitana di Firenze ha cercato di liberarsi dai vincoli territoriali che potevano parzializzare le visioni, andando oltre il perimetro territoriale della ex Provincia e confrontandosi con le varie polarità di area anche al di fuori di questo.

Quanto all'orizzonte temporale di riferimento, la mission del Piano Strategico della Città Metropolitana fiorentina ("Rinascimento Metropolitano") si colloca in un lasso temporale di lungo periodo, sino al 2030, per definire un percorso verso cui tendere attraverso le visioni tematiche.

A partire dal patrimonio artistico e culturale, dalla manifattura di qualità, dalle produzioni di eccellenza, che rendono questo territorio un condensato di conoscenza stratificata nel tempo, il Piano Strategico 2030 incentiva linee d'azione capaci di mettere a sistema creatività e tradizione con il fine di migliorare la qualità della vita delle persone che vivono e vivranno nella città metropolitana. Per questo il Rinascimento è inteso come momento di forte trasformazione culturale, un nuovo racconto e una nuova narrazione legate al proprio DNA.

Il Rinascimento Metropolitano è declinato attraverso tre visioni strategiche:

- l'**accessibilità universale**, come condizione indispensabile per la partecipazione alla vita sociale e per la fruibilità degli spazi e dei servizi;
- la **ri-generazione diffusa**, come manifesto per l'attivazione di molteplici e variegati risorse/opportunità presenti in tutta l'area metropolitana;
- la **campagna**, come bene essenziale per lo sviluppo integrato del territorio.

Le tre visioni strategiche interpretano l'immagine collettiva delle città e del territorio attuale e definiscono la direzione auspicabile verso cui tendere per perseguire il Rinascimento Metropolitano.

Ogni visione si compone di una serie di strategie, ovvero di soluzioni da adottare entro i territori della Città Metropolitana per rispondere alle criticità e ai bisogni individuati, sviluppandone le reciproche potenzialità in una prospettiva di visione unitaria.

Infine, le strategie sono rese operative da una selezione di azioni, declinate nella forma di progetti concreti, tesi a rendere effettivo il Rinascimento Metropolitano, in una prospettiva che va dal breve termine a un orizzonte temporale che guarda al 2030, garantendola fattibilità dei progetti maggiormente complessi.

- **Accessibilità universale:**

L'obiettivo di un accesso "universale" al territorio e alla società, in una prospettiva centrata sulle persone, si concretizza attraverso diverse azioni che vanno dall'ottimizzazione delle infrastrutture e dei servizi esistenti, alla realizzazione di nuove infrastrutture in funzione del potenziamento dei servizi di trasporto privilegiando i mezzi sostenibili, alla definizione di nuove modalità di cooperazione e di coinvolgimento nella comunità. Le esigenze di coniugare i diversi aspetti della vita privata, sociale, produttiva e civile sono supportate da un generale approccio volto alla semplificazione delle procedure e alla flessibilità di utilizzo di strumenti, infrastrutture, servizi, in grado di rispondere alle mutevoli esigenze dei soggetti privati, ma anche pubblici, attorno ai quali la Città Metropolitana opera e costruisce le proprie strategie. L'accessibilità è declinata anche come rafforzamento della infrastruttura "sociale" e nuova politica dell'abitare metropolitano, fondata sull'attivazione di processi di ascolto, informazione e partecipazione della popolazione e la definizione di nuovi paradigmi abitativi, che rappresentino risposte concrete sia ai principi di tutela, presidio e riuso efficiente del territorio sia alle specifiche necessità dei giovani, delle famiglie e delle comunità contemporanee.

- **Ri-generazione diffusa:**
Obiettivo fondamentale del Piano Strategico 2030 è quello di rendere esplicito il variegato patrimonio culturale, agricolo e ambientale, materiale e immateriale, esteso sull'intero territorio, mostrandone risorse già attive e le potenzialità. Attraverso la rigenerazione diffusa delle sue parti materiali, il rafforzamento e l'arricchimento dei valori immateriali, il territorio metropolitano diviene un luogo denso di opportunità. In tal senso, la Città Metropolitana di Firenze, oltre ad essere un territorio che attrae nuovi investitori, è luogo che accoglie e offre occasioni per nuovi cittadini portatori di una pluralità di saperi e culture.
- **Terre del benessere:**
Assumere la campagna come "cuore dello sviluppo", in un contesto in cui spesso il ruolo trainante è attribuito a ben altri settori (dal turismo alla manifattura di qualità e, in generale, ad attività urbane). Riconoscere la reciprocità del rapporto città-campagna e il contributo che da sempre, fin dai tempi del rinascimento storico, questa fornisce allo sviluppo dell'intero sistema metropolitano.
Nel piano strategico metropolitano, le strategie sviluppate per ciascuna vision sono declinate in azioni finalizzate a dare operatività al piano stesso. Di conseguenza, nell'ambito di questo impianto generale, il processo di revisione "triennale" del piano strategico metropolitano, così come il suo "aggiornamento annuale", sono in-tesi come processi di monitoraggio e ri-definizione delle azioni che concorrono ad attuarne la missione e le visioni di riferimento. Su questa base è previsto che l'implementazione del PSM avvenga attraverso l'istituzione di un "Laboratorio per l'Operatività del Piano Strategico Metropolitano".

La Governance

La Città Metropolitana rappresenta l'ente di area vasta che, per la prima volta, possiede quelle competenze legislativamente garantite che consentono di agire con reale incisività sulle politiche di semplificazione. Funzioni fondamentali della Città metropolitana sono la "promozione e coordinamento dello sviluppo economico e sociale" e la "promozione e coordinamento dei

sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano”, la cui combinazione permette di dar vita a uno Sportello Unico Metropolitano finalizzato a garantire la semplificazione e l’omogeneità delle procedure a livello metropolitano.

La Città Metropolitana ha lo scopo di facilitare e valorizzare le dinamiche “dal basso”, ovvero i bisogni ed i processi virtuosi che sono già in atto sul territorio metropolitano, individuando, caso per caso, la dimensione più adeguata alle varie azioni e favorendo un generale innalzamento dei livelli di qualità, efficacia, efficienza ed economicità. La Città Metropolitana, infine, guida la creazione di una rete di rapporti sia in senso “orizzontale”, ovvero fra i Comuni, nella prospettiva di rendere maggiormente interdipendenti i diversi territori e favorire lo sviluppo omogeneo di tutte le aree, sia in senso “verticale”, soprattutto nei confronti delle Province limitrofe e della Regione, creando canali di dialogo cooperante sul piano amministrativo altrimenti assenti. A questo scopo, la Città Metropolitana favorisce la collaborazione in forma volontaria e convenzionale per alcune funzioni amministrative comunali, attraverso la definizione ed il raggiungimento di una scala ottimale di esercizio. L’istituzione di un Tavolo di coordinamento per le cooperazioni di scopo permette alla Città Metropolitana di dotarsi di una authority sulla semplicità ed efficienza dell’amministrazione, che operi come cabina di regia per la gestione integrata delle funzioni dei Comuni metropolitani. Le principali funzioni di questo osservatorio devono comprendere attività di monitoraggio, di individuazione e reperimento delle risorse, di raccordo e supporto tecnico-amministrativo nei confronti dei Comuni che decidono di intraprendere una forma di collaborazione o integrazione. Per questo motivo la governance è definita cooperativa, e non solo collaborativa, a significare che il processo di condivisione deve essere fatto tra pari, dove la Città Metropolitana è solo il luogo dell’incontro della comune definizione dell’azione e non una struttura gerarchica di solo coordinamento.

Il Laboratorio per l’Operatività del Piano Strategico Metropolitano (O-PSM) si configura come soggetto sostenuto dal Comitato Promotore e dalla Città Metropolitana preposto a misurare l’efficacia del piano e, al tempo stesso, come struttura volontaria di governance, espressione delle principali forze economiche, culturali e sociali, pubbliche e private della città metropolitana di Firenze. Compito principale di questo soggetto è il monitoraggio,

l'aggiornamento e la promozione del Piano Strategico Metropolitan "RinascimentoMetropolitano2030".

In relazione all'attività di promozione del PSM, il Laboratorio si pone come punto di riferimento per i soggetti pubblici e privati che hanno partecipato sin dalla fase progettuale alla redazione del Piano Strategico e che concorrono, a vario titolo e con diverse risorse materiali e immateriali, alla sua attuazione. Oltre agli enti e alle istituzioni pubbliche, il Laboratorio coinvolgerà le associazioni di categoria, gli ordini professionali, i sindacati, il consiglio delle grandi aziende etc. nei processi di aggiornamento del piano.

Quanto alla verifica dell'operatività del piano, le attività di monitoraggio e valutazione sono finalizzate a riscontrare l'implementazione del Piano non solo ai fini dei necessari adempimenti di legge annuali e triennali, ma soprattutto per definire, in relazione ai cambiamenti intervenuti e ai risultati conseguiti, le proposte di revisione e adeguamento del Piano Strategico Metropolitan.

Ad oggi, quale primo step di attivazione del Laboratorio, è stato costituito un Board (Città Metropolitana, Atto Dirigenziale n. 1457 del 4.7.2017), ovvero una cabina di regia cui partecipano i referenti del Comitato Promotore e della Città Metropolitana, che ha assunto il compito di definire le procedure di aggiornamento, monitoraggio e promozione del Piano Strategico Metropolitan 2030 "Rinascimento Metropolitan". Il Board – Cabina di regia per l'aggiornamento del Piano Strategico Metropolitan – ha svolto un primo lavoro di screening da cui sono emerse le linee di aggiornamento in relazione alle tre visioni del piano nonché le strategie e le azioni oggetto di implementazione attraverso progetti pilota attivabili a breve termine. Il "Documento di indirizzo per l'aggiornamento" è stato elaborato dal Board nell'ambito di una serie di incontri (24 luglio, 14 settembre, 4 ottobre, 13 dicembre 2017) ed è stato discusso in una riunione plenaria del Comitato Scientifico il 7.11.2018.

5.3.6. La Pianificazione Strategica Delle Città Metropolitane dell'Italia Meridionale

La decisione di non dedicare un paragrafo a ciascun Piano Strategico delle città metropolitane dell'Italia meridionale non è casuale, ma parte dall'attuale condizione di mancanza del documento strategico. L'averle raggruppate non è indice di medesime condizioni del processo di pianificazione, ma semplicemente di mancata approvazione del documento, infatti di seguito analizzerò lo stato dell'arte di ognuna di esse per fare luce sulle singole condizioni di queste città metropolitane.

Partendo dalle città metropolitane della regione Sicilia, Messina, Catania e Palermo, vedremo che sono quelle che si trovano ancora in fase di assestamento al punto che non hanno redatto nemmeno lo Statuto metropolitano, quale atto che disciplina gli strumenti di pianificazione. A seguire Reggio Calabria, Napoli e Bari, che, pur non avendo ancora un Piano strategico, hanno già un proprio Statuto che lo disciplina, delle linee guida per la stesura ed un gruppo di lavoro già avviato che sta procedendo alla formazione.

NAPOLI

La città metropolitana di Napoli (Moccia-Sgobbo2013) non ha elaborato un proprio Piano strategico, tutta via ha prodotto le norme che dovranno regolarne la sua stesura. Esse sono inserite nello Statuto della Città Metropolitana.

Nell'iter di adozione del Piano strategico metropolitano è garantito un effettivo ruolo alla Conferenza metropolitana, il cui parere, benché non vincolante, impone al Consiglio metropolitano di esplicitare in motivazione le ragioni per le quali si è adottato un provvedimento difforme. Lo Statuto pone rilevante attenzione al tema della partecipazione finalizzata all'elaborazione del Piano strategico metropolitano. Diversamente dagli Statuti delle altre Città metropolitane, quello napoletano prevede che gli obiettivi del Piano strategico siano di lungo termine. In particolare, l'art.32, commi 2 e 3 delineano le specifiche vocazioni del futuro Piano strategico metropolitano: migliorare le condizioni di vita, di salute, di relazioni e di benessere dei cittadini; salvaguardia del patrimonio naturalistico, paesaggistico e artistico; il risanamento dell'ambiente e del tessuto urbano; la valorizzazione delle

eccellenze territoriali; l'ottimizzazione delle reti di comunicazione e dell'offerta dei servizi pubblici; il rafforzamento dei livelli di coesione e di integrazione sociale; il potenziamento della capacità attrattiva, di accessibilità e di relazioni dell'area metropolitana.

Il 19 Ottobre 2018 il Sindaco metropolitano ha approvato le linee di indirizzo per la predisposizione del Piano Strategico Metropolitano e identificazione delle Zone Omogenee.

Il **Piano Strategico** della Città Metropolitana di Napoli vuole essere un **laboratorio permanente** della nuova governance urbana, dentro cui tracciare una visione condivisa della città del futuro, da costruire mediante politiche e azioni concrete e sinergiche.

Le comunità dei 92 comuni, le loro idee, competenze e desideri, messe in rete con le maggiori rappresentanze scientifiche, culturali ed economiche, dovranno partecipare attivamente alla costruzione di scelte condivise, che troveranno forma in una visione univoca di scala metropolitana.

Città Metropolitana si pone come motore e agente di cambiamento, luogo di incontro di comunità locali, enti di ricerca, mondo imprenditoriale ed associativo, agevolando il dialogo, l'interazione e la ricerca di soluzioni, mediante pratiche partecipative strutturate.

A questo scopo il Consiglio Metropolitano ha avviato il primo **percorso di pianificazione strategica**, nel novembre 2018, individuando preliminarmente direttrici che contemplino come orizzonte costante da traguardare la sostenibilità ambientale e lo sviluppo economico

Il percorso avviato è tutt'ora in itinere, il processo partecipativo vedrà sempre più coinvolgere istituzioni, enti ed associazioni, e porterà in tempi brevi all'approvazione del primo Piano Strategico della Città Metropolitana di Napoli.

BARI

La città metropolitana di Bari non ha ancora elaborato un proprio Piano strategico, ne ha però definito gli obiettivi generali e il procedimento di elaborazione e adozione nello statuto.

L'art. 8, comma primo, dello statuto della Città metropolitana di Bari definisce il Piano strategico come *“atto di indirizzo per l'ente e per i comuni che ne fanno parte, anche con riferimento all'esercizio di funzioni delegate o attribuite dalla Regione”*. In particolare, il PSM individua gli obiettivi generali, settoriali e trasversali di sviluppo per l'area metropolitana, specificando le priorità di intervento, le risorse necessarie al loro perseguimento e il metodo di attuazione (art. 1 , comma 3 dello statuto).

Quanto al procedimento partecipativo ed inclusivo, lo Statuto (art.8, comma4) prevede che la progettazione del Piano strategico metropolitano, ispirata al principio di trasparenza, avverrà con la partecipazione delle organizzazioni pubbliche e private situate sul territorio.

Il 5-6 Settembre 2019 la città metropolitana ha organizzato l'Evento Zero, due giornate che hanno segnato l'inizio dei lavori per il Piano strategico metropolitano, con l'avvio de *“Il tavolo dei talenti e delle giovani generazioni”*, promosso nell'ambito di **BA20>30**, il processo di pianificazione strategica dell'Ente che porterà alla pianificazione partecipata del Piano Strategico della Città Metropolitana di Bari.

Durante l'*“Evento Zero”* il *Tavolo dei Talenti e delle Giovani Generazioni*, articolato in gruppi di lavoro, dedicati alle principali tematiche, svilupperà il percorso successivo quali lavoro e giovani, innovazione sociale e conoscenza, bellezza e attrattività del territorio e qualità di vita e ambiente. Al termine dei lavori, ogni gruppo procederà alla redazione di un report illustrativo della visione sviluppata dal gruppo sul futuro del territorio metropolitano. Il report sarà quindi pubblicato sul sito web della Città Metropolitana di Bari dedicato alla pianificazione e costituirà la base di partenza per i lavori successivi.

L'attività dei tavoli tematici dell'“*Evento Zero*” si svilupperà, poi, nei dodici mesi successivi con incontri tematici e di approfondimento, consultazione, elaborazione e proposizione in cui i partecipanti proporranno la propria visione del futuro per ognuna delle azioni strategiche individuate dalla Città Metropolitana di Bari: agenda digitale; mobilità sostenibile; attrattori culturali e ambientali; istruzione, lavoro e innovazione sociale; housing sociale e inclusione attiva; waterfront metropolitano; rigenerazione urbana e sociale delle periferie; rigenerazione urbana e sociale dei centri urbani; agricoltura 4.0; energia sostenibile e cambiamenti climatici; industria 4.0.

REGGIO CALABRIA

La città metropolitana di Reggio Calabria non ha ancora approvato il proprio Piano strategico, ma ha avviato le procedure nel 2016 con la pubblicazione di un primo documento “*Linee di indirizzo Piano strategico metropolitano*”, approvato il 6 Giugno 2017 con delibera del Consiglio Metropolitano n.21 .

Il documento in questione definisce le linee strategiche e gli obiettivi che apriranno la stagione della Pianificazione Strategica della Città Metropolitana di Reggio Calabria come previsto dalla Legge 56/2014, ed è orientato a prefigurare il sistema di governance del piano e l'organizzazione del processo decisionale affinché sia realmente condiviso e partecipato da tutte le comunità locali e gli operatori privati. Esso inoltre contiene un primo crono programma sullo svolgimento del processo di progettazione.

L'art. 12 dello Statuto metropolitano, richiama i dettami della legge Delrio, specificando i termini per l'adozione e l'aggiornamento del Piano Strategico che viene così identificato:

“Il Piano Strategico della città Metropoliatna costituisce l'atto di indirizzo e di programmazione per lo sviluppo di carattere sociale, economico ed ambientale del territorio metropolitano, nonché per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di Comuni, anche in relazione a quelle delegate o attribuite dalla Regione”

Almeno tre sono le questioni fondamentali che si pongono all'avvio del processo di creazione del Piano strategico metropolitano:

- La prima ha a che fare con il rapporto tra la complessa frammentazione del territorio e la varietà di ecosistemi rari e paesaggi caratteristici dell'area mediterranea appenninica.

- La seconda riguarda la ricomposizione dell'armatura territoriale ancora profondamente disequilibrata, e della rete infrastrutturale ancora fragile sia nei collegamenti con il territorio nazionale che nelle relazioni interne.
- La terza riguarda le dinamiche "lente" e "affaticate" dello sviluppo economico, in tutti i settori produttivi.

Il PTCP si pone come strumento dal quale sarà possibile trarre idee e suggestioni strategiche rispondenti ad un sistema di regole. Costituirà il quadro di riferimento delle dinamiche programmatiche e progettuali in atto sul territorio al momento e fungerà da base per mettere a sistema tutto ciò che è suscettibile di produrre effetti sul territorio. Il lavoro per l'aggiornamento della Progettualità espressa si orienta su due ambiti di riflessione. Il primo è di tipo retrospettivo, e riguarda una ricomposizione delle progettualità locali negli ultimi anni partendo dall'attuazione del PTCP; Il secondo è di tipo prospettico e riguarda la nuova stagione di programmazione 2014-2020. Alla luce di ciò, i principali strumenti che verranno studiati e messi a sistema sono:

- Patto per il Sud della Città Metropolitana di Reggio Calabria
- "Decreto Reggio"
- PON Metro Reggio Calabria 2014-2020
- POR Calabria FESR 2007-2013
- POR Calabria FESR/FSE 2014-2020
- PSR Calabria 2014/2020.

Il Piano Strategico della Città Metropolitana di Reggio Calabria, forte delle precedenti esperienze di pianificazione e programmazione, dovrà strutturarsi su alcuni principi fondanti che esprimono con chiarezza e concretamente i concetti che stanno alla base di tutto il processo:

- Condivisione e inclusione;
- Circolarità del processo;
- Conoscenza integrata;
- Approccio ecosistemico;
- Orizzonte mediterraneo, ovvero considerare la centralità rispetto al Mediterraneo un punto di forza e insieme un'opportunità.

Gli orientamenti desumibili dalle Linee programmatiche riguardano le relazioni funzionali e le dinamiche insediative, le risorse naturali, l'inclusione sociale, la cultura e l'identità.

La gamma di soggetti chiamati a fare parte del processo, nel caso del Piano Strategico sarà la più ampia e inclusiva possibile, in quanto ogni attore sociale, economico e istituzionale, e singolo cittadino, è direttamente e indirettamente destinatario di scelte pubbliche. Inoltre, ogni categoria di attori sociali è fonte di possibili problemi ma anche di possibili soluzioni e apporti utili.

Nel 2019 La città metropolitana di Reggio Calabria è entrata nel vivo dell'attività di redazione del Piano strategico metropolitano, partendo con l'audizione di tutti gli attori territoriali, attraverso i tavoli tematici e seguita da un programma di incontri che servirà a pianificare lo sviluppo del territorio della MetroCity, iniziato il 19 Ottobre 2019 ed ancora in fase di svolgimento.

"Costruiamo insieme la nostra Città Metropolitana" è lo slogan che accompagna questo percorso di animazione e sperimentazione avviato dalla Città Metropolitana di Reggio Calabria, che prevede attività di indagine e animazione nei Comuni sul tema della gestione associata dei servizi e delle Unioni di Comuni e incontri sul territorio della Città Metropolitana finalizzati a informare e coinvolgere le comunità locali sulla nuova istituzione della Città Metropolitana di Reggio Calabria e acquisire informazioni/percezioni sui temi strategici prioritari per lo sviluppo del territorio, l'identità metropolitana e le vocazioni dei territori ai fini della redazione del Piano Strategico Metropolitano.

Gli incontri hanno come principale obiettivo l'ascolto del territorio. Elemento fondamentale infatti, per la redazione del Piano strategico, è la partecipazione di tutti gli attori locali, le istituzioni, le associazioni, i professionisti, gli imprenditori e i cittadini con le loro idee, sensibilità, progettualità, conoscenze, competenze e soprattutto con il ruolo che ciascuno intende assumersi in questo processo di innovazione.

Nell'ambito degli incontri sarà dato spazio a tutti coloro che vorranno intervenire sul tema dello sviluppo strategico della Città Metropolitana di Reggio e sarà somministrato ai partecipanti un Questionario (disponibile anche per la compilazione on-line) finalizzato ad acquisire l'opinione dei cittadini metropolitani sulla percezione del territorio metropolitano e sulle sue potenzialità di sviluppo nell'ottica della nuova istituzione della Città Metropolitana.

MESSINA, CATANIA e PALERMO

Messina, Catania e Palermo sono le tre Città metropolitane della regione Sicilia, regione a statuto speciale. Esse sono disciplinate, oltre che dalla Legge 56/14, anche dalla Legge regionale del 4 Agosto 2015 n.15 *“disposizioni in materia di liberi consorzi comunali e città metropolitane”*, art. 28, comma 1 lettera g *“partecipazione diretta alla programmazione, assegnazione e gestione di interventi finanziati con fondi europei, destinati alla città metropolitana”*.

Nell'Agosto del 2017 l'Assemblea Regionale Siciliana (ARS) aveva approvato una legge sull'elezione diretta degli organi di gestione delle Città Metropolitane e dei Liberi Consorzi in Sicilia, ritenuta incostituzionale un anno dopo dalla Corte Costituzionale, sia perché i Liberi Consorzi non sono riconosciuti dalla Carta Costituzionale e quindi e non potrebbero ottenere eventuali finanziamenti nazionali e comunitari, ma solo regionali, sia perché l'elezione degli organi di gestione degli Enti di Area Vasta deve essere indiretta con il voto ponderato.

Tre città diverse per espansione e numero di abitanti, ma tutte ancora lontane dal non essere città metropolitane solo formalmente. Nessuna delle tre ha ancora redatto il proprio Statuto e di conseguenza cominciato i lavori per la realizzazione del Piano strategico.

Emerge in tutti i casi la necessità di un territorio maggiormente coeso ed accessibile, di un sistema capace di essere metropolitano tanto nella sua accezione amministrativa quanto nella sua reale rappresentazione. Un sistema aperto, permeabile alle contaminazioni provenienti dall'ambiente esterno.

In materia di pianificazione strategica però nell'ultimo decennio i territori facenti parte della città metropolitana di Messina hanno fatto esperienze di pianificazione e programmazione partecipata, esperienze che hanno consentito di conoscere le dinamiche con cui la struttura sociale ed economica si è modificata e soprattutto di consolidare alcune direttrici fondamentali di sviluppo. Certamente la frammentarietà del disegno strategico ha, in diverse occasioni, fatto perdere il concetto di sinergia e complementarietà funzionale tra territori contermini, ma in ogni caso consente di porre a sistema questo patrimonio consentendo sin da subito una facile identificazione di assetti strategici e aree omogenee sulle quali innestare un disegno unitario che visualizzi e sviluppi nella realtà il concetto di territorio metropolitano policentrico.

Gli strumenti dai quali sarà possibile partire per la formazione del Piano strategico sono principalmente:

- i Piani Strategici di Messina, Barcellona P.G. e Milazzo che più di altri documenti cercano di identificare i target di sviluppo in un'ottica di area vasta;
- i GAL (Gruppi di Azione Locale) che esaltano la vocazione territoriale e focalizzano il problema sul recupero dei centri minori con uno spiccato taglio sociale nella declinazione del problema della sostenibilità.
- I Piani Integrati di Sviluppo Territoriale (PIST) che la passata programmazione 2007-2013 ha visto quale strumento di aggregazione territoriale ponendo di fatto l'obbligo per le amministrazioni locali di avere un dialogo fattivo sui problemi e le azioni da porre in essere secondo modelli decisionali innovativi e, se vogliamo, antesignani rispetto agli organi di governance previsti dalla riforma delle città metropolitane.

Nella tabella n.4 riportata di seguito viene riassunta in modo schematico l'attuale situazione delle città metropolitane in materia di pianificazione strategica:

CM	Disposizioni legislative regionali	Disposizioni Statuto metropolitano	Assetto del territorio	Piano Strategico
Torino	Ir n. 23 del 2015 ⁷⁶ art. 4, comma 1 (ruolo della CM di sviluppo strategico del proprio territorio metropolitano) ⁷⁷	Art. 7 (Pianificazione strategica)	11 Zone Omogenee	Approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano a Marzo 2018
Genova	Ir n. 15 del 2015 ⁷⁸ art. 3 (CM di Genova)	Art. 9 (Pianificazione strategica)	9 Zone Omogenee	Approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano il 21 Aprile 2017
Milano	Ir n. 32 del 2015 ⁷⁹ art. 1 (Ruolo della CM di Milano e rapporti con la Regione)	Art. 34 (Il piano strategico) Art. 35 (Efficacia del piano strategico)	7 Zone Omogenee	Approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano il 12 Maggio 2016

⁷⁶ Recante "Riordino delle funzioni amministrative conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)".

⁷⁷ Si segnala, inoltre, l'art. 18, comma 4, sulla base del quale il programma regionale di supporto alle forme associative del Piemonte è attuato attraverso la definizione e l'attuazione di piani strategici e operativi di durata triennale.

⁷⁸ Recante "Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)".

⁷⁹ Recante "Disposizioni per la valorizzazione del ruolo istituzionale della CM di Milano e modifiche alla lr 8 luglio 2015, n. 19 (Riforma del sistema delle autonomie della Regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei Territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni)". Si dà conto del titolo delle leggi soltanto in occasione della prima ricorrenza.

Bologna	<p>Ir n. 13 del 2015 art. 5 (CM riconosciuta quale ente con finalità istituzionali generali volto alla cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano)</p> <p>art. 10 (documento unitario di strategia istituzionale e di programmazione degli obiettivi del governo territoriale⁸⁰)</p>	<p>Art. 12 (Pianificazione strategica)</p> <p>Art. 43 (Disposizione transitoria in tema di piano strategico)</p>	7 Unioni di Comuni	Approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano l'11 Luglio 2018
Firenze	<p>Ir n. 22 del 2015⁸¹ art. 5 (la CM è riconosciuta quale ente di governo del territorio metropolitano e di coordinamento dei comuni che la compongono)</p>	<p>Art. 5 (Pianificazione strategica)</p>	10 Ritmi Territoriali	Approvato con deliberazione del Consiglio metropolitano il 5 Maggio 2017
Napoli	<p>Ir n. 14 del 2015⁸² art. 4 (CM di Napoli)</p>	<p>Art. 31 (Pianificazione strategica)</p> <p>Art. 32</p>		Assente

⁸⁰ Il documento unitario è definito dalla Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale composta dal presidente della Regione, che la presiede, dall'assessore regionale competente in materia di riordino istituzionale, dal sindaco metropolitano, dai presidenti delle Province, nonché dal presidente di ANCI regionale.

⁸¹ Recante "Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle CM, sulle Province, sulle unioni e fusioni di comuni). Modifiche alla Ir n. 32/2002, alla Ir n. 67/2003, alla Ir n. 41/2005, alla Ir n. 68/2011 e alla Ir n. 65/2014".

⁸² Recante "Disposizioni sul riordino delle funzioni amministrative non fondamentali delle Province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 e della legge 23 dicembre 2014, n. 190".

		(Il piano strategico) Art. 34 (Efficacia del piano strategico)		
Bari	<p>Ir n. 31 del 2015⁸³ art. 1, comma 4 (alla CM spetta il governo, la tutela e la valorizzazione del territorio metropolitano)</p> <p>Ir n. 9 del 2016⁸⁴ art. 4, comma 2 (istituzione della Conferenza permanente Regione-CM quale sede istituzionale di concertazione degli obiettivi strategici di interesse comune)</p>	Art. 8 (Pianificazione strategica metropolitana)		Assente
Reggio Calabria	<p>Ir n. 40 del 2015⁸⁵ art. 6 (la Regione e la CM determinano un'intesa quadro ai fini del raccordo tra il Programma regionale di sviluppo e il Piano strategico della CM)</p>	<p>Art. 13 (Pianificazione territoriale)</p> <p>Art. 17 (Tutela e valorizzazione dell'ambiente e del territorio)</p>	Previste 5 Zone Omogenee	Assente
Messina		Assente		Assente

⁸³ Recante "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale".

⁸⁴ Recante "Disposizioni per il completamento del processo di riordino previsto dalla Ir 30 ottobre 2015, n. 31 (Riforma del sistema di governo regionale e territoriale)".

⁸⁵ Recante "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, Governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)". Si segnala inoltre la Ir n. 14/16, recante "Primi interventi per favorire la costituzione della CM di Reggio Calabria".

Catania		Assente		Assente
Palermo		Assente		Assente

È possibile fare alcune riflessioni sulla base della tabella (...) inserita precedentemente. Si possono infatti rilevare elementi in comune e differenze tra lo stato dell'arte delle città metropolitane italiane in materia di pianificazione strategica.

Un aspetto importante è la differenza che c'è tra le città del nord Italia che hanno redatto e approvato il proprio Piano strategico, e quelle del Mezzogiorno che invece, in alcuni casi, hanno approvato documenti di indirizzo per la redazione del PSM, in altri addirittura non hanno redatto nemmeno lo statuto metropolitano.

L'aggiornamento dei riferimenti legislativi regionali è stato fatto in modo abbastanza repentino rispetto all'approvazione della Legge Delrio, mentre per l'elaborazione e l'approvazione del Piano strategico, i tempi di adempimento sono stati più lunghi, probabilmente perché le città metropolitane si sono dovute misurare, per la prima volta, con uno strumento di pianificazione strategica di area vasta che include territori di comuni diversi, e quindi con un tavolo decisionale composto da più decisori, tutti con la pretesa di far adempiere le proprie volontà.

Per quanto riguarda invece gli statuti metropolitani invece è possibile constatare che tutte le città metropolitane, ad esclusione di quelle Siciliane, hanno adempito a questa funzione in tempi brevi, seguendo le disposizioni legislative che prevedono che sia esso stesso a disciplinare gli strumenti di pianificazione metropolitana.

Da un punto di vista dell'approccio strategico si può affermare come tutti i piani abbiano messo in pratica i principi di un approccio partecipato e integrato, ovvero la governance, l'attenzione per la promozione delle specificità locali e la partecipazione tanto dei cittadini quanto degli stakeholders selezionati. Nonostante ciò però è possibile assistere ad iter di redazione differenti, infatti in alcuni casi si è seguito un processo bottom-up, in cui si è partito dall'analisi di

ciò che era previsto per le realtà locali, per creare una visione strategica finale d'insieme, in altri casi invece si è seguito un processo top-down in cui si è partiti da documenti generali di indirizzo, proseguendo poi con il confronto con le realtà locali.

Infine, dall'analisi è venuto fuori anche che il 60% delle città metropolitane ha scelto di articolare il proprio territorio in Zone omogenee, così come suggerisce la legge Delrio, per facilitarne il governo, utilizzando i sistemi territoriali identificati come decisori attivi ai fini del disegno strategico complessivo. Solo la città di Firenze ha optato per un'articolazione del territorio differente ed originale che si basa su un assetto a geometria variabile dato dagli obiettivi da raggiungere.

CAPITOLO 6

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La pianificazione territoriale e urbanistica è l'insieme degli indirizzi e degli strumenti pubblici di governo delle trasformazioni del territorio, sia in area vasta che in ambito urbano. Per molti anni in Europa e in Italia in materia di pianificazione territoriale è stato utilizzato maggiormente un modello di pianificazione a carattere normativo. Una delle caratteristiche principali della pianificazione normativa è quello di lavorare su un confine ben definito e coincidente con quello stabilito da un'istituzione pubblica. Questo è vero a livello comunale, ma lo è altrettanto a livello di area vasta. Nel nostro Paese la pianificazione territoriale di area vasta ha come riferimento i confini delle regioni, delle province, delle comunità montane, ecc...

Si tratta di un modello di pianificazione che, come si evince dal suo stesso nome "normativo", si occupa di studiare e regolamentare i processi di gestione del territorio, un sistema congegnato soprattutto di regole stabilite dall'ente pubblico. Tuttavia sono riconoscibili due forme di regolamentazione: quelle riguardanti i privati definite prescrizioni e quelle che interessano i soggetti pubblici, definite indirizzi o direttive nel caso in cui si tratta di norme cogenti. Sulla base della definizione esposta si può capire perché questo modello di pianificazione necessita di un confine ben definito e fisso. In estrema sintesi, trattandosi di un piano che regola il territorio, è necessario che il confine entro cui valgono tali regole sia non modificabile, perché non sarebbe pensabile scrivere delle regole per un territorio dal perimetro variabile.

Al modello di pianificazione normativa negli ultimi vent'anni, in Europa e nel nostro Paese, si è affiancato un altro modello di pianificazione, quello a carattere strategico, divenuto oggi il principale strumento di programmazione e pianificazione territoriale in uso nelle città Europee. Fortemente interrelata con la pianificazione economica, la pianificazione strategica è un modello di pianificazione diverso dal precedente, in quanto non si occupa di norme, ma si basa sull'insieme degli obiettivi da raggiungere e delle azioni che si intende porre in atto per il conseguimento di quegli obiettivi in una prospettiva di medio/lungo periodo. Nel definire la pianificazione strategica è importante sottolineare che in questo caso dover lavorare su una porzione di territorio ben definita e immutabile ne

diminuirebbe l'efficacia perché, proprio per la sua caratteristica di operare attraverso obiettivi e progetti, deve avere la possibilità di lavorare su confini variabili e flessibili.

Infatti lo scopo principale della pianificazione strategica è quello di mettere in atto progetti e azioni che a seconda degli obiettivi o dei temi che vengono affrontati. Questi progetti e azioni però potrebbero richiedere soluzioni su porzioni territoriali differenti, alcune composte da territori tra loro fisicamente contigui, altre invece potrebbero essere il risultato di porzioni territoriali a macchia di leopardo, cioè composte da territori tra loro non contigui, perciò è importante che la pianificazione strategica possa operare su confini variabili. In questo senso è evidente che un progetto di sviluppo industriale potrebbe interessare una porzione di territorio diversa da quella che potrebbe invece interessare un progetto di sviluppo turistico, per quanto entrambe le aree interessate siano parti integranti della stessa area vasta.

All'interno di questo quadro non va però sottovalutata l'importanza di avere un confine amministrativo fisso anche nel caso della pianificazione strategica, all'interno del quale lavorare secondo un'articolazione flessibile del territorio. Un confine che, nel caso della pianificazione normativa è dato dall'istituzione stessa, mentre nel caso della pianificazione strategica l'esperienza ci dice che: trattandosi di pianificazione strategica comunale, la situazione è la medesima e il confine è quello amministrativo del comune, mentre trattandosi di aree vaste composte da più enti istituzionali, il confine dovrebbe essere esito degli obiettivi che si intendono raggiungere e delle strategie che si vogliono mettere in atto, e dovrebbe essere definito da un processo concertato tra le diverse istituzioni, così come nel caso degli SCoT francesi.

Avere un confine amministrativo fisso anche nel processo di pianificazione strategica è necessario tanto ai fini istituzionali quanto ai fini strategici, perché, anche nel caso in cui si tratta di pianificare obiettivi e azioni, il sistema decisionale dev'essere precisamente delimitato. Alla luce di queste considerazioni potremmo affermare che il concetto di geometria variabile si pone in maniera diversa se si pensa al processo che porterà alla definizione del confine esterno dell'area vasta o se si pensa all'articolazione interna del territorio. In entrambi i casi, tuttavia, l'attenzione deve essere posta sul processo con cui si arriva alla definizione del perimetro.

La definizione di un perimetro da sottoporre ad un atto di pianificazione è sempre operazione complessa, anche quando si tratta di territori caratterizzati da

condizioni geografiche e/o ambientale che possono fungere da criteri oggettivi sui quali basare la definizione, dove il perimetro può essere fortemente condizionato dalle condizioni geomorfologiche, si pensi alla definizione di un'authority di bacino, o dalle condizioni paesaggistico ambientali, si pensi ad un'area parco, in cui i confini sono dettati da elementi fisici ben individuabili. Ben diverso e più complesso è quando si parla di territori metropolitani, perché non esistendo criteri fissi sui quali basare le scelte, le tendenze sono quelle di definire il perimetro delle aree metropolitane sulla base di quelli che definiamo "flussi relazionali" la cui entità non ha carattere fisico, ma si basa su concetti astratti e flessibili. A conferma di ciò vi sono i numerosi studi fatti nell'ultimo ventennio, come quelli svolti da parte dello Svimez, dell'Università di Milano Bicocca, dell'OCSE, tutti basati su concetti immateriali, però differenti tra loro, che, dunque, hanno restituito sempre perimetri discostanti entro una certa misura gli uni dagli altri in base ai criteri di valutazione scelti. Tali studi in Italia sono rimasti solo ricerche e teoria, e non è detto che non si sarebbe rivelata una scelta azzardata definire i perimetri istituzionali delle città metropolitane sulla base di criteri non amministrativi.

L'Italia condivide con la Francia importanti tratti di tradizione statale-amministrativa, come ad esempio l'elevato numero di comuni e il ruolo centrale delle regioni nell'architettura istituzionale.

Italia e Francia sono anche i due paesi in Europa, assieme all'Olanda, nei quali il fenomeno della cooperazione intercomunale è abbastanza diffuso, al punto che in Francia quasi il 90% della popolazione è coinvolto in esperienze di intercomunalità. L'approfondimento delle esperienze in Italia ed in Francia e il loro confronto sulla scelta del criterio adottato per la perimetrazione di aree metropolitane ci permette di capire come, a tal proposito, si sono seguite due strade completamente diverse. In Italia, Paese in cui non esiste una tradizione di concertazione tra gli enti pubblici, si è scelta la strada più "sbrigativa", è stato definito un perimetro dallo stato coincidente con un'istituzione già esistente, e si è incaricato l'ente di realizzare un piano strategico, contemporaneamente gli obiettivi e le strategie del piano si sono subordinate al confine amministrativo predefinito. In Francia invece, dove c'è una grande tradizione di concertazione tra gli enti pubblici dal carattere centralizzato verso l'alto, in cui lo Stato ha sempre l'ultima parola, la soluzione adottata è differente, infatti si è partiti da una strategia di sviluppo governativa seguita da un processo di aggregazione democratico da parte dei comuni e conclusasi con la verifica di coerenza con le strategie di sviluppo governative e l'approvazione da parte del governo dei perimetri proposti dai comuni.

In Italia, nella ricerca di una soluzione ottimale per la perimetrazione delle città metropolitane, il legislatore ha scelto, tra le diverse opzioni da tempo allo studio, la strada dell'istituzione e perimetrazione diretta di dieci Città metropolitane, optando in modo definitivo per la sostituzione di dieci Province con le nuove dieci omonime Città metropolitane. Solo alle Regioni Sicilia e Sardegna è stata lasciata l'opzione di scegliere quali e quante Città metropolitane istituire.

Questa scelta, senz'altro favorita dall'esigenza di assicurare una continuità sul territorio nell'esercizio delle funzioni delle Province, da un punto di vista amministrativo comunque ha creato un effetto positivo, perché finalmente, a più di quindici anni dalla loro previsione costituzionale, è stato portato a termine un processo che sembrava non avere fine, trasformando dieci vecchie Province in città metropolitane come nuovi enti di area vasta.

Resta il fatto che tale scelta non ha mancato di alimentare polemiche circa l'arbitrarietà dell'inclusione tra le Città metropolitane di alcune aree chiaramente meno sviluppate di altre e, soprattutto, circa la scelta di far sempre coincidere l'ente metropolitano con il perimetro della preesistente Provincia, anche laddove questo è evidentemente troppo vasto o troppo ridotto (emblematiche, nel primo senso, Reggio Calabria, nel secondo senso, Firenze). Questa scelta di campo ha portato con sé numerose obiezioni, generando due tipi di situazioni, quella in cui la città metropolitana è sotto dimensionata rispetto a com'era stata ipotizzata l'area metropolitana, e quella opposta, in cui invece la città metropolitana è sovra dimensionata rispetto all'ipotesi di area metropolitana.

Nel primo caso la decisione è apparsa quasi come una contraddizione rispetto all'aver designato le città metropolitane come volano per l'economia dell'intera nazione, in un momento di crisi particolarmente intensa. L'aver ridotto la dimensione della città metropolitana rispetto a quella della passata area metropolitana, mai istituzionalizzata ma teorizzata sulla base di flussi pendolari o integrazioni economiche tra i territori, non permette di valorizzare pienamente il potenziale della fitta rete di relazioni economiche, commerciali, logistiche e sociali esistenti sul territorio con i territori limitrofi, in quanto queste superano le barriere amministrative per estendersi fino a livello extra-provinciale e, in alcuni casi, extraregionale. Queste dinamiche territoriali di collaborazione interprovinciale erano fatti concreti che, ancor prima dell'entrata in vigore delle Legge, erano dedicate allo sviluppo economico, e averli tralasciati nel momento della scelta del confine ha rallentato lo sviluppo anche delle città metropolitane stesse. Infatti i nuovi enti territoriali di area vasta inizialmente hanno dovuto cominciare a

ragionare in una prospettiva e in una logica metropolitana che non prevedeva al suo interno i territori delle province limitrofe; solo in un secondo momento le città metropolitane si sono occupate del riassetto dei legami di cooperazione con i territori delle province adiacenti attraverso la ricerca di soluzioni pattizie. Ciò nonostante il comma 6 della legge che individua come area territoriale di riferimento quella dell'ex provincia nel secondo periodo lascia impregiudicate le libere scelte delle comunità di riferimento, consentendo a Comuni o gruppi di Comuni di "uscire" o "entrare" dall'area, seppure secondo la complessa procedura ordinaria di cui all'art. 133 della Costituzione.

Due esempi emblematici di questa condizione sono le città metropolitane di Firenze e Milano.

La questione della più funzionale perimetrazione di un'area metropolitana fiorentina è una delle più interessanti a livello nazionale. Secondo la letteratura prevalente Firenze aveva già una chiara dimensione metropolitana in gran parte non coincidente con il territorio della sua ex Provincia, ma che si estendeva a parte dell'area compresa nella Provincia di Prato e arriva a inglobare Comuni appartenenti alla Provincia di Pistoia. Il tema della prefigurazione di efficaci strategie di sviluppo, che pure si è detto inestricabilmente collegato a quello della scelta di perimetrazione, ha assunto dunque in questo caso contorni ben più rilevanti. Si è trattato di scegliere tra il governo del nuovo ente metropolitano, che dimostra una evidente coalescenza territoriale transprovinciale, comuni caratteri di interdipendenza dei sistemi produttivi e ritmi delle persone auto contenuti nel sistema urbano; ovvero di mantenere una natura di area vasta alla nuova autorità, che, una volta ridotta, potrebbe soltanto avere caratteri di fatto provinciali e di rete su un numero limitato di servizi. Evidenti sono state anche le difficoltà riscontrate nella stesura del Piano strategico con le caratteristiche, comuni in Europa, di esaltazione del potenziale socioeconomico della concertazione urbana di fattori; ed una sostanziale rinuncia a sfruttare quel potenziale stesso.

Un altro esempio è il caso della città metropolitana di Milano che, con i suoi 134 comuni, rappresenta solo una parte del sistema urbano. Restano infatti esclusi dall'area metropolitana milanese nientemeno che la prima storica direttrice di conurbazione industriale milanese quanto italiana, la Milano-Monza, il cui comune capoluogo dista appena 4km completamente urbanizzati ad altissima densità da Milano, che assieme ad altri può tranquillamente considerarsi di prima cintura rispetto al "core" metropolitano, gran parte del distretto industriale del Sempione e l'aeroporto intercontinentale di Milano Malpensa. Per contro rimane compreso,

al di fuori di ogni logica di gestione metropolitana del territorio, il Comune agricolo di San Colombano al Lambro, a 35 km di campagna da Milano. L'Area Metropolitana di Milano, di gran lunga la più vasta, popolata ed economicamente rilevante delle aree metropolitane italiane, rimane così sprovvista di adeguato riconoscimento della propria dimensione metropolitana nella sua interezza.

Nel secondo caso in cui invece il perimetro delle città metropolitane è largamente sovradimensionato rispetto a quello ipotizzato per l'area metropolita, come nel caso delle città metropolitane di Torino e Reggio Calabria. Uno dei rischi è che una dimensione territoriale troppo vasta ed eterogenea possa far perdere di vista la dimensione metropolitana. Non va escluso, inoltre, che si possano riscontrare anche maggiori difficoltà nell'organizzazione interna dei territori. Territori di aree ex provinciali nelle quali vi sono zone montane anche impervie (come le cime alpine intorno a Torino o l'Aspromonte per Reggio Calabria), cioè, i luoghi (tutto al contrario del fenomeno metropolitano) della massima rarefazione dello stesso capitale materiale e immateriale che una autorità propriamente metropolitana faticherebbe assai a governare nella loro specificità e marginalità.

La città metropolitana di Reggio Calabria, a tal proposito, è tra le metropoli in cui il centroide è marginale nel disegno territoriale dell'ex Provincia, dominata dal Parco dell'Aspromonte, che divide di fatto in due l'area provinciale. Una parte preponderante di territorio provinciale non ha, di fatto, alcuna significativa interdipendenza con il centroide; i ritmi circadiani delle persone individuano un'area di gravitazione molto ristretta attorno al centroide stesso, numerosi Comuni, specie al di là dell'Aspromonte, hanno carattere di centro per un alto numero di minuscoli sistemi di auto contenimento (i centri di Gioia Tauro e Palmi per quanto riguarda la Piana e i centri di Locri e Siderno per quanto riguarda la Locride). Tuttavia, nella difficile situazione economica in cui versa l'intera regione Calabria, lavorare sulle potenzialità sinergie che si prospettano con la parte più lontana del territorio ex provinciale, al di là dell'Aspromonte, proprio in ragione della evidente assenza di dinamiche di interdipendenza con il centroide, potrebbe rivelarsi fortemente strategico ai fini dello sviluppo economico.

Non da meno è il caso della città metropolitana di Torino, composta da ben 315 comuni, di cui, secondo l'OCSE, solo 89 avrebbero carattere propriamente metropolitano. Una realtà metropolitana in cui l'elevato numero di comuni che la compongono ha generato non poche difficoltà nei processi di gestione, sviluppo e coesione del territorio.

In Francia, paese in cui negli ultimi 20 anni la pianificazione territoriale e urbanistica è stata oggetto, diretto o indiretto, di numerose riforme legislative, tra le quali l'introduzione dello SCOT, che hanno migliorato le regole del gioco per il governo e la pianificazione del territorio alla scala pertinente, si è seguita una strada opposta e contraria a quella seguita dai governi nazionali e regionali del nostro paese in ambito di aree vaste.

La prima sostanziale differenza tra la l'Italia e la Francia è l'attribuzione delle competenze all'ente metropolitano, oltre che sulle risorse finanziarie attribuite. Particolarmente rilevante è anche il processo che ha portato all'individuazione dei perimetri metropolitani, in cui, diversamente dall'Italia, si è partiti da una strategia di sviluppo centralizzata di cui il governo ne è stato autore, seguita da un processo democratico in cui i comuni o i raggruppamenti di comuni furono chiamati ad aggregarsi tra loro per dare vita a territori di area vasta. Nella fase di scelta dei perimetri metropolitani di area vasta i comuni sono stati chiamati a tenere conto di alcune condizioni che il governo aveva designato come necessarie, quali: un indice minimo di popolazione di 50.000 abitanti, la contiguità fisica territoriale e le eventuali unioni di comuni già esistenti. Una volta identificato il perimetro più ottimale, spetterà allo Stato verificare e convalidare tale scelta, istituzionalizzando così delle realtà di area vasta che avranno un confine amministrativo fisso.

In questo contesto si collocano gli *Schéma de Coherence Territoriale* (SCoT). Gli SCoT sono documenti di pianificazione strategica di riferimento per le grandi aree geografiche o urbane, improntati ad una più stringente logica di integrazione degli interessi attraverso meccanismi di concertazione. In particolare gli SCoT costituiscono progetti integrati e coerenti di territorio in materia di sviluppo economico, pianificazione spaziale e ambientale, offerta abitativa, di mobilità e servizi, di uso del suolo che non tengono conto dei limiti amministrativi comunali, intercomunali o dipartimentali, ma seguono un metodo integrato, che garantisce coerenza tra le politiche settoriali. Possono essere paragonati ai Piani Strategici Metropolitani adottati in Italia, ma, diversamente da ciò che avviene in Italia, in Francia gli SCoT costituiscono un quadro di riferimento, e la loro esecutività avviene attraverso i piani subordinati che si devono coordinare ad esso.

Il carattere di innovazione dello strumento di pianificazione è evidenziato dalla doppia natura dello strumento che garantisce, da un lato, il «government» (Foucault, 2004) dei territori metropolitani e, dall'altro, il processo di «governance» (Le Galès, 1995), inteso come coordinamento degli attori, dei gruppi sociali, delle

istituzioni, coinvolti nel raggiungimento degli obiettivi specifici di sviluppo del territorio (Desjardins & Leroux, 2007).

In Francia, ciò che è ancor più rilevante è la gestione interna del territorio metropolitano. Infatti si è passati da strutture a vocazione univoca (con una sola competenza) a strutture a vocazione multipla (pianificazione territoriale, sviluppo economico, protezione e valorizzazione del sistema ambientale, politiche abitative, mobilità, realizzazione di attrezzature di interesse generale culturali, sportive, ricreative). Ciò ha determinato una trasformazione graduale dell'intercomunalità di 'gestione', utilizzata in una prima fase per garantire l'efficienza amministrativa e una corretta erogazione dei servizi, a quella di "progetto", che presuppone un più elevato livello di cooperazione e che implica un processo di pianificazione e coordinamento più avanzato e strutturato. L'intercomunalità di progetto corrisponde molto più all'evidenza dei territori vissuti che non alle logiche dei perimetri amministrativi, dal momento che non esiste una dimensione «pertinente de territoire» (Logie, 2001), ma piuttosto una vocazione a costruire uno scenario di progetto e sviluppo locale in un quadro di dimensione sovracomunale. Più precisamente le città metropolitane francesi, pur avendo un confine amministrativo ben definito, sono organizzate al loro interno da porzioni di territorio con perimetri a geometria variabile delimitati in funzione degli obiettivi che si intende perseguire, quindi dei progetti che devono essere messi in atto.

Più in generale, parlando di realtà metropolitane, una delle principali caratteristiche che emerge è la complessità dei territori che le compongono. Siamo in presenza di aree vaste che al loro interno dispongono di territori differenti tra loro per vocazione, caratteristiche morfologiche, struttura geografica, condizioni socio economiche, differenze di carattere storico culturali e potenzialità. Ecco dunque il motivo per cui ognuno di questi territori necessita di strategie diverse tra loro, che dovrebbero essere strettamente connesse alla missione della stessa città metropolitana, quale lo sviluppo economico e competitivo dell'intero territorio.

Questo vale, in particolare, per la maggior parte delle città metropolitane italiane che presentano un assetto molto eterogeneo del territorio per effetto dell'elevato numero di comuni e dell'estensione dell'area metropolitana. Queste porzioni di territorio, seppur differenti l'una dall'altra, al loro interno sono relativamente omogenee, di conseguenza sono state individuate come parti del territorio metropolitano attorno alle quali articolare obiettivi e strategie specifiche in base alle opportunità offerte dai singoli territori. Per esercitare quindi al meglio le proprie funzioni politiche di sviluppo, la Legge n. 56 da alle città metropolitane la

possibilità di suddividere il territorio nelle cosiddette zone omogenee. In questa direzione si sono mosse le città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Napoli, Reggio Calabria che hanno costituito zone omogenee con specificità proprie, a cui attribuire funzioni delegate in grado di coordinare o di gestire in forma integrata le politiche del territorio. Le zone omogenee saranno dotate di appositi organismi di coordinamento, di un ruolo propositivo/consultivo in sede di pianificazione strategica (Napoli, Torino, Reggio Calabria) e territoriale (Torino, Reggio Calabria), nonché costitutive di una posizione differente nei confronti degli atti del Consiglio metropolitano che coinvolgono l'ambito sovracomunale (Milano, Torino). Va tuttavia rammentato che, gli argomenti che hanno portato all'individuazione delle zone omogenee non sono stati i medesimi per tutte le città metropolitane. Infatti in alcuni casi, come quello di Torino, le zone omogenee sono state individuate ante l'inizio dei lavori per la redazione del piano strategico, mentre in altri casi, come quello di Genova, sono state frutto proprio dello stesso processo di pianificazione strategica. Dal punto di vista delle "missioni" da perseguire, ancora, le città metropolitane devono istituire un sistema di governance multilivello, avviando processi di iterazione sia con i vari comuni che le compongono, sia con gli enti ed attori che operano sul territorio che costituiranno una forma efficace per definire strategie inclusive, coordinate e partecipate. Così, la sotto articolazione del territorio in zone omogenee è stata utile anche ai fini dei processi di governance. Infatti, soprattutto in realtà metropolitane composte da un cospicuo numero di comuni, la possibilità di strutturare la governance seguendo l'articolazione dell'assetto territoriale ha notevolmente agevolato il processo. Difatti, il raggruppamento in zone omogenee ha permesso di limitare il numero di comuni, quindi il numero di decisori, presenti nelle fasi finali del processo. Un esempio è l'episodio della città metropolitana di Torino che, come già esposto nel capitolo 5, ha individuato nel modello organizzativo delle zone omogenee una ottima soluzione per governare una area vasta caratterizzata da una estrema polverizzazione amministrativa e da una rilevante estensione ed eterogeneità del territorio, nonché per contrastare la dicotomia tra aree urbanizzate di pianura ed aree di montagna. In tal senso la CMTo ha organizzato il proprio territorio in 11 zone omogenee, quale articolazione operativa della Conferenza metropolitana. Le zone parteciperanno alla formazione condivisa del Piano strategico metropolitano e del Piano territoriale generale metropolitano ed esprimeranno pareri sugli atti del Consiglio che le riguardano specificatamente.

Funzionalmente, è previsto che per ciascuna zona omogenea l'Assemblea dei Sindaci individui un portavoce con il compito di partecipare agli incontri del Consiglio e di assicurare un'adeguata rappresentatività dei diversi territori, così da garantire una migliore partecipazione e condivisione alle scelte di governo dell'Ente (agevolando la comunicazione istituzionale e il rapporto fiduciario tra le parti), nonché favorendo una maggiore integrazione e semplificazione tra i servizi erogati ai diversi livelli: comuni, CMT, Regione.

La soluzione individuata dalla legge, ai fini della semplificazione della gestione del territorio attraverso la suddivisione del territorio in zone omogenee, pensata per la pianificazione territoriale, è stata adottata da alcune Città metropolitane, come Torino e Genova, anche nei processi di governance, per facilitare il processo di concertazione previsto durante il percorso di progettazione del piano strategico, dando così vita ad un metodo d'approccio strategico che potremmo definire a mosaico. Ciò scaturisce dal fatto che il Piano Strategico sarà il prodotto dell'assemblaggio di tessere, nonché dei progetti strategici delle singole zone omogenee, i quali però sono stati creati partendo da una visione strategica iniziale di area vasta, esattamente come avviene per la composizione di un mosaico in cui il disegno finale è dato dall'assemblaggio delle singole tessere, ma ideato dal principio. Il mosaico, infatti, assume come struttura d'ordine una figura, è caratterizzato da delle regole di accostamento degli elementi condizionate dal margine e che rispondono al fine di rendere intellegibile la figura, di ricomporla, di realizzarla, la relazione tra le varie tessere è di assemblaggio (Viganò, 1999).

A questo tipo di approccio se ne accosta un altro che potremmo definire come un sistema patchwork, in cui il processo che porta alla definizione del piano è inverso al precedente, nonostante il fine sia il medesimo. Si tratta, è evidente dalla stessa denominazione, di un modello di pianificazione in cui non si ha un disegno strategico unitario di area vasta di partenza, ma si parte dalle vocazioni delle singole realtà territoriali. Sarà proprio l'unione delle diverse strategie a comporre il disegno finale unitario, che non era prevedibile dal principio, proprio come avviene per la composizione di un patchwork, in cui l'aggiunta dei vari pezzi è determinata da una regola di associazione dei significati, che può variare nelle diverse situazioni (Viganò, 1999).

Oggi, al fianco di questi due tipi di approcci strategici, c'è una nuova tendenza in atto che potrebbe portare al superamento delle zone omogenee. Potremmo affermare che si tratta di un processo che funziona sulla base di "layer tematici", mettendo da parte la visione areale del territorio privilegiata dai processi strategici

precedenti, e favorendo così le singole vocazioni e le particolari funzioni territoriali. Se nei processi a “mosaico” o a “patchwork” il risultato è dato dall’unione di tessere, in quest’ultimo tipo di approccio invece il prodotto finale sarà dato dalla sovrapposizione dei differenti “strati”, da qui la denominazione “layer”.

In Italia l’unica realtà metropolitana che si è avvicinata a quest’idea è quella Fiorentina, dove l’articolazione interna è data da ritmi metropolitani generati in modo funzionale, sulla base degli obiettivi e delle azioni strategiche che si intendeva perseguire, e che, in alcuni casi, hanno parti di territorio comuni che si sovrappongono.

Nonostante questa metodologia sia stata scarsamente utilizzata, ritengo che potrebbe essere l’approccio più consono ad una pianificazione strategica. Si tratta di un metodo che tenderà a disegnare il territorio attraverso sistemi inter connessi di reti e nodi organizzati attraverso layer tematici, nei quali emergeranno gli obiettivi che si vogliono perseguire e/o le strategie che si vogliono mettere in atto. Si pensi, per esempio, ad un layer tematico legato ad una strategia di valorizzazione del turismo culturale nel quale i nodi potrebbero essere rappresentati dai principali centri storici esistenti nel territorio ed individuati come beni strategici da valorizzare, e le reti da connessioni di carattere infrastrutturale (strade – ferrovie) o da una rete di interconnessione digitale. Se a questo layer sovrapponiamo un altro layer tematico, per esempio quello relativo ad una strategia di sviluppo del sistema sanitario, con i propri nodi e le proprie reti, non è da escludere che alcuni di questi elementi potrebbero essere comuni a quelli del precedente layer.

L’immagine che verrà fuori dalla sovrapposizione dei diversi layer sarà quella di un territorio “a macchia di leopardo” in cui le “macchie” saranno date dai poli che emergeranno per ogni singola tematica strategica. L’aver individuato dei poli strategici però, non conferisce automaticamente a tutti la medesima importanza, infatti queste “macchie di leopardo” potranno essere semplici nodi della rete o veri e propri punti di accumulazione perché, collocati su una scala di valori superiore rappresentano delle vere e proprie eccellenze del territorio, o perché, essendo d’interesse di più layer, rivestono un carattere polifunzionale.

In questa visione il piano strategico sarà dato sia dalla sovrapposizione di tutti i layer strategici che, lavorando orizzontalmente, comporranno il disegno finale unitario, ma, contemporaneamente, da delle puntuali strategie che lavoreranno in modo verticale, occupandosi dell’integrazione strategica di alcune polarità specifici che risulteranno d’interesse di più layer tematici.

Questo modo di intendere il territorio è chiaramente più vicino al modo con cui dovrebbe essere intesa la pianificazione strategica, che funziona per assi e non per zone omogenee.

All'interno di questo quadro in cui il piano strategico è il prodotto di un processo di sovrapposizione, è da evidenziare che l'organizzazione interna del territorio a "macchia di leopardo" si rifletterà sui processi di governance. Ogni layer richiederà un proprio tavolo di concertazione costruito sulla base delle strategie da mettere in atto e non sulla base dell'appartenenza alla stessa area omogenea, o sull'obiettivo di integrare nello stesso luogo strategie diverse. Apparentemente questo tipo di processo di governance potrebbe sembrare più complesso da mettere in atto, ma al contempo potrebbe essere più efficace ai fini della pianificazione strategica.

Un simile approccio ha il vantaggio di essere assolutamente coerente con una visione policentrica della città metropolitana. un nuovo policentrismo che non è più gerarchico come il modello costruito da Christal, ma integrato, nel senso che diversi nodi o poli della rete si differenziano per le diverse funzioni specializzate che svolgono.

In ultimo, un'altra questione ancora aperta nel nostro Paese è il dialogo che manca, e che andrebbe stabilito, tra i diversi livelli di pianificazione, perché è fondamentale che tutte le azioni previste siano coerenti tra loro. A tal proposito anche la Legge Delrio ha completamente tralasciato quest'aspetto, limitandosi a definire quali dovranno essere gli strumenti da utilizzare per la pianificazione, introducendo così il piano strategico metropolitano e il piano territoriale metropolitano, senza prevedere nessun meccanismo di integrazione tra i due strumenti. Per di più gli attuali piani strategici non fanno riferimento ai Piani territoriali metropolitani, ma ai vecchi piani provinciali di coordinamento che hanno due limiti principali, quello di risalire a molti anni prima in cui le condizioni sociali ed economiche erano differenti (Es...), e quello di fare riferimento alle ridotte competenze delle provincie rispetto a quelle delle odierne città metropolitane.

Ancora una volta, anche su quest'aspetto, l'esperienza francese appare interessante. infatti in Francia l'integrazione tra i diversi livelli di pianificazione avviene all'interno dello stesso Scot che, come abbiamo visto nel capitolo 4, si compone di tre diversi documenti:

- Un rapporto di presentazione che contiene una diagnosi e una valutazione ambientale del territorio considerato: permette di identificare i punti di forza

e di debolezza del territorio e motiva le scelte definite nei documenti successivi.

- Il *Projet d'Aménagement et de Développement Durables* (Progetto di pianificazione e sviluppo sostenibile - PADD): è un documento che espone il progetto politico e la visione a lungo termine per territorio considerato.
- Il *Document d'Orientation et d'Objectifs* (Documento di orientazione e degli obiettivi - DOO): è in sostanza la traduzione concreta del PADD e vi conferisce un valore prescrittivo. Costituisce dunque in pratica il "regolamento" dello SCOT e ad esso devono conformarsi ed essere resi compatibili i PLU, PLH e PDU.

Questa visione polisemica dello SCoT rappresenta una soluzione di un altro aspetto sino ad ora trascurato, in quanto consente la redazione di un'unica valutazione ambientale strategica.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2003), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa: metodologie ed esiti a confronto*, a cura di MARTINELLI F., Franco Angeli, Milano.
- AA.VV. (2016ù9, *Milano metropoli possibile*, a cura di BIONDI V., Marsilio Editori s.p.a., Venezia.
- ALBRECHTS L. (2003), *Planning versus politics*, Planning theory.
- ALEA S. (2006), *Dieci anni di governo delle complessità territoriali*, Roma, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- ARCHIBUGI F. ed. (1966), *La città-Regione in Italia: premesse culturali ed ipotesi programmatiche.*, Boringhieri, Torino.
- ARCHIBUGI F. (2007), *Dal progetto 80 all'Italia che verrà*, Roma.
- ARCHIBUGI F. (1966), *Verso la definizione di obiettivi urbanistici della pianificazione economica*, In: F.Archibugi, a cura di, *La città regione in Italia: premesse culturali ed ipotesi programmatiche*, Boringhieri, Torino.
- BALBO M. (2002), *La città inclusiva*, Franco Angeli, Milano.
- BARCA F. (2013), *Un partito nuovo per un buon governo. Memoria politica dopo 16 mesi di governo*".
- BASSETTI P. (2007), *Le città glocali*, in Messina P. e Salvato M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, Cleup, Padova.
- BATTINI T. (2007), *Che volto ha la città europea?*, in «Caffè Europa» n. 317 del 16 marzo.
- BENEVOLO L. (1985), *"Storia dell'architettura moderna"*, Laterza ed., Bari.
- BERTUGLIA C. S., ROTA F. S., STARICCOL. (2004), *Pianificazione strategica e sostenibilità urbana*, Franco Angeli, Milano.
- BOBBIO L. (2005), *Governance multilivello e democrazia*, in «Rivista delle politiche sociali», n. 2, Ediesse, Roma.

- BOBBIO L., ROSSO E. (2003), Torino tra Lione e Milano: politiche e istituzioni di livello metropolitano, intervento al «Colloquio internazionale», Istituto Nazionale di Urbanistica, febbraio, Torino.
- BOBBIO N. (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Franco Angeli, Milano.
- BOMFORD K. (1990), *Community Woodlands*, in *Landscape Design*, n. 187.
- BOOKCHIN M. (1993), *Democrazia diretta. Idee per un municipalismo libertario*, Eleuthera, Milano.
- BORRELLI G. (2005) (a cura di), *La politica economica delle città Europee: esperienze di pianificazione strategica*, Franco Angeli, Milano.
- BORTOLI M., DOTTO F. e GONZO R (2007), Il Piano Strategico per una politica delle aree vaste, in MESSINA P. e SALVATO M. (a cura di) *Dalla Città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di Aree Vaste a confronto*, pp. 193-224, Cleup, Padova.
- BRENNER N. (2006), *Strategie di posizionamento, ridefinizione di scala degli Stati e nuova governance metropolitana in Europa Occidentale*, atti del Convegno «La Governance Urbana», 15/16 giugno, Verona.
- BRODY S.D., GODSCHALK D.R. e BURBY R.J. (2003), *Mandating citizen participation in plan making*, *APA Journal*, 69, 3.
- BRUZZO A., FERRI V. (2005), *Le Politiche territoriali ed urbane della Comunità Europea*, Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università degli Studi di Ferrara, in «Quaderno» n. 24, settembre.
- BRUZZO A., FERRI V. (2006), *Analisi Economica del territorio*, in «Lecture sulla scienza economica regionale», Dipartimento di Economia, Istituzioni e Territorio dell'Università di Ferrara, gennaio.
- CAFIERO S. (1987), *Il ruolo delle città per lo sviluppo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno» n. 1, anno II.
- CAMPOLONGO G. (2004), *Aree metropolitane, città metropolitane: fonti giuridiche – problematiche aperte*, Ricerca ARPA Lombardia, Milano.
- CAMPOS V. (2005), *Il mio lungo percorso verso la metropolizzazione*, in *Metronomie*, anno XII, n. 31 dicembre 2005.

- CARDULLO F. (2006), *Giuseppe ed Alberto Samonà e la metropoli dello Stretto di Messina*, Officina edizioni, Roma.
- CASACCHIA O., NUVOLARI G., PIRODDI E., REYNAUD C. (2006), *La statistica per le aree metropolitane e sulle aree metropolitane: proposta per un sistema informativo integrato*, Rapporto d'indagine della CoGIS Commissione per la Garanzia dell'informazione Statistica, Roma.
- CERDA' I. (1995), *Teorie generali dell'urbanizzazione*, a cura di Antonio Lopez de Aberasturi, Milano.
- CIORRA P. (1985), "Sei maniere di pensare l'urbanistica", in Terranova A. (a cura di), *Ludovico Quaroni, architetture per cinquant'anni*, Gangemi ed., Roma – Reggio Calabria.
- CONTI S., (1997), *L'acquisizione della conoscenza come processo localizzato*, in Sviluppo locale, n.4.
- CROSTA P. (1973) (a cura di), *L'urbanista di parte*, Franco Angeli, Milano,
- DAY D. (1997), *Citizen Participation in the Planning Process: an Essentially Contested Concept*, in Journal of Planning Literature, n. 3.
- DAVOUDI S. (2002), *Polycentricity: What Does It Mean And How Is It Interpreted In The ESDP?*, paper in atti della conferenza EURA Conference Urban and Spatial European Policies: Levels of Territorial Government, Torino 18-20 April 2002 .
- DEFFIGIER C. (2007), *Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe*, Revue française d'administration publique 2007/1, n. 121-122.
- DE LUCA G., LINGUA V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze.
- DE LUCA G., GAMBERINI M. (2016), *Toscana, norme per il governo del territorio*, IISole24Ore Libri, Milano.
- DE LUCA G., MOCCIA D. (a cura di) (2017), *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci, prospettive*, INU Edizioni, Roma.
- DE LA ROCA J., PUGA D., (2017), *Learning by Working in Big Cities*, in "The Review of Economic Studies", Volume 84, p. 106–142.

- DEMATTEIS G. (1986), *L'ambiente come contingenza ed il mondo come rete*, in *Urbanistica* n. 85.
- DEMATTEIS G. (1997), *Da area metropolitana a rete. Tendenze recenti dell'urbanizzazione italiana ed europea*, in «Quaderni di Scienze Storiche», pp. 235-250, CLUEB, Bologna.
- DEMATTEIS G., BONAVERO P. (1997), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- DOTA S., NICOTRA V. (2005), *Le città metropolitane: una conquista per l'innovazione istituzionale del Paese*, Ricerca a cura dell'ANCI.
- DURANTON G., PUGA D. (2001), *Nursery cities: Urban diversity, process innovation, and the life cycle of products*, *American Economic Review*.
- EMERSON R. W. (1990), *Natura e altri saggi*, Rizzoli, Milano.
- FERA G. (2002), *“Urbanistica teorie e storia”*, Gangemi Editore, Roma.
- FERA G. (2015), *“Dal Progetto 80 ed oltre il Ponte: storia e prospettive dell'Area metropolitana dello Stretto di Messina”*, in Società Italiana degli Urbanisti (SIU), *Atti della XVIII Conferenza Nazionale SIU. Italia '45-'45. Radici, Condizioni, Prospettive*, Venezia, 11-13 giugno 2015, Planum Publisher, Roma Milano.
- FERA G. (2016), *“L'Area Metropolitana dello Stretto: storia, presente, prospettive”*, in Fera G., Ziparo A. (a cura di), *Lo Stretto in lungo e in largo. Prime esplorazioni sulle ragioni di un'area metropolitana integrata nello Stretto di Messina*, Università Mediterranea-Centro Stampa di Ateneo, Reggio Calabria.
- FERA G. (2018), *“A flexible and at variable geometry planning for Italian metropolitan cities: the case of Reggio Calabria and the Area dello Stretto”*, in Calabrò F., Della Spina L., Bevilacqua C., *New Metropolitan Perspectives. Local Knowledge and Innovation towards Territory Attractiveness*, Springer publisher, ISBN 978-3-319-92102-0.
- FERRARO G., (1995), *Il gioco del piano. Patrik Geddes in India 1914-1924*, in *Urbanistica*, n. 103, INU, Roma.
- FLAM H., (1995) *L'uomo emozionale*, Anabasi, Piacenza.

- FOLGHERAITER F. (1994), *Interventi di rete e comunità locali. La prospettiva relazionale nel lavoro sociale*, Erickson, Trento.
- FONT A. (2004), *La pianificazione territoriale della regione metropolitana di Barcellona*, in www.areavasta.provincia.salerno.it, «Rivista online AreaVasta», n. 8/9.
- FORMEZ (2006), *Città e sviluppo urbano*, Progetto «Reti per lo sviluppo locale», aprile, Roma.
- FRICK S., RODRIGUEZ-POSE A. (2018), *Change in urban concentration and economic growth*.
- GABELLINI P (2001), *“Tecniche urbanistiche”*, Carocci ed., Roma.
- GAMBI L. (1965), *Atlante delle regioni d'Italia: la Calabria*, Utet, Torino.
- GEDDES P. (1915), *Cities in evolution*, Londra, ultima edizione italiana, Castelvechi, Milano, 2014.
- HEALEY P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Macmillan, Basingstoke.
- INDOVINA F. (2009), *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Franco Angeli.
- INDOVINA F. (2005) *La metropolizzazione del territorio. Nuove gerarchie territoriali*, in Indovina F., Fregolent L., Savino M., a cura di *L'esplosione della città*, Editrice compositori, Bologna.
- ISTAT-IRPET (1997), *I sistemi di lavoro locali*.
- ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA (2017), *Città Metropolitane, territori competitivi e progetti di rete*, Dossier a cura di Sbeti F. e Giannino C. in occasione del *Festival delle città metropolitane*, Napoli, 6-8 Luglio 2017, INU edizioni, Roma.
- GIUSTI M. (1995), *Urbanistica e terzo attore. Ruolo del pianificatore nelle iniziative di autopromozione territoriale degli abitanti*, L'Harmattan Italia, Torino.
- GUERINI e associati (2017), *La città è morta? Il futuro oltre le metropoli*, a cura di A. Balducci, V. Fedeli e F. Curci.
- LEFEBVRE H. (1970), *Il diritto della città*, ultima edizione italiana, Ombre Corte, 2014.

- LEFEBVRE H. (1973), *La rivoluzione urbana*, Armando, Roma.
- MAIJERS E., SANDBERG K. (2008), *Reducing regional disparities by means of polycentric development: Panacea or Placebo?*, in *Scienze Regionali*, vol.7 nr.2.
- MAGNAGHI A. (a cura di) (1994), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Franco Angeli, Milano, 3ª edizione.
- MAGNAGHI A., PALOSCIA R. (a cura di) (1992), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli, Milano.
- MAGNAGHI A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- MAGNAGHI A. (2005a), *Dai "comuni polvere" alle reti di municipi*, in «*Communitas*» n. 3/3.
- MAGNAGHI A. (2005b), *Governo locale e democrazia partecipativa*, relazione Camera di consultazione permanente della Sinistra, 19 Novembre.
- MARIANO C. (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Franco Angeli.
- MC LOUGHLIN B. (1969), *Urban and Regional Planning - A Systems Approach* (tr. it. di P. Ceccarelli, P. Rigamonti, *La pianificazione urbana e regionale - Un approccio sistemico*, Marsilio Padova I ed. 1973, VIII ed. 1991).
- MISTRI M. (2013), *Le città metropolitane: una confusa riforma italiana*, La Gru, Milano.
- MUMFORD L. (1963), *Le città nella storia*, Bompiani, Milano 2002.
- MUMFORD L. (1969), *Storia dell'utopia*, Calderini, Bologna, (ed. or. 1922).
- NEWMAN P., THORNLEY A. (1996), *Urban planning in Europe*, Routledge, London.
- NORDREGIO (2004), *ESPON 1.1.1 Potentials for polycentric development in Europe. Final Project report*.
- OECD (2006) *Territorial Reviews: Milan, Italy*, Paris.
- PABA G. (1996), *Progettare insieme. Partecipazione e comunità nella città di oggi*, in "I confini della città", n.21.

- PABA G. (1997), "Lewis Mumford: lezioni di piano dal neighbourhood alla regione", in Ventura, F. (a cura di) *Alle radici della città contemporanea, il pensiero di Lewis Mumford*, Città Studi editore, Milano.
- PABA G. (1998), *Luoghi comuni. La città come laboratorio di progetti collettivi*, Franco Angeli, Milano.
- PALERMO P.C. (2004), *"Trasformazioni e governo del territorio"*, Franco Angeli, Milano.
- PERULLI P. (2004), *Piani Strategici. Governare le città europee*, Franco Angeli, Milano.
- PIRODDI E. (1999), *Le forme del piano urbanistico*, F. Angeli, Milano.
- RECUPERO BRUNO G. (2001), *Le aree metropolitane tra la L. 142/90 e il D.Lgs. 267/2000*, in «Diritto & Diritti – Electronic Law Review», 1° Febbraio.
- SANTORI A. (2001), Progetto area metropolitana. Le schede sulle esperienze dei Comuni di Roma, Firenze, Bologna, Bari, Catania, Palermo e Messina, in www.areemetropolitane.anci.it.
- SARAGOSA C. (2011), *Città tra passato e futuro. Un percorso critico sulla via di Biopoli*, Donzelli ed., Roma.
- SARAGOSA C. (2016), *Il sentiero di Biopoli. L'empatia nella generazione della città*, Donzelli.
- SBETTI F., GIANNINO C. (a cura di) (2017), *Città metropolitane, territori competitivi e progetti di rete*, Urbanistica Dossier, INU Edizioni.
- SECCHI B. (1995), *La stanca analisi*, in *Urbanistica*, n. 105, INU, Senato della REPUBBLICA, Roma.
- SPAZIANTE A. (2003), *Introduzione*, in Pugliese t. e Spaziente A. (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- SPINA M. (a cura di) (1994), *L'area metropolitana catanese*, Gangemi editore, Catania.
- VIGANO' P. (1999), *La città elementare*, Skira editore, Milano.

SITOGRAFIA

Le Moniteur, *“Le nouveau régime du schéma de cohérence territoriale (SCoT)”*, reperibile sul sito: http://www.seban-associés.avocat.fr/wp-content/uploads/2015/08/pub_scot2.pdf

Le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT), reperibile sul sito: http://www.guadeloupe.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/Fiche_perimetre_SCOT-3.pdf

Manifesto Piano strategico della città metropolitana di Reggio Calabria, reperibile sul sito: <https://osservatorio.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/05/Manifesto-piano-Strategico-2013.pdf>

Métropole du Grand Paris, *“Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)”*, in <http://www.metropolegrandparis.fr/fr/content/schema-de-coherence-territoriale-scot-la-concertation-est-lancee>

“Milano metropoli reale, metropoli possibile”, Piano strategico triennale del territorio metropolitano, reperibile sul sito: http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/PSM_2016_2018/doc/Piano-strategico-della-Citta-metropolitana-di-Milano.pdf

Ministère de la cohésion des territoires, *“Présentation générale du SCoT”*, reperibile sul sito: <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>

“Le SCoT: une vision partagée du devenir du territoire métropolitain”, in: <http://www.metropolegrandparis.fr/scot/comprendre-le-scot/>

“Linee di indirizzo PS” della città metropolitana di Reggio Calabria, reperibile sul sito: <https://cittametropolitana.rc.it/canali/territorio-pianificazione-e-urbanistica/piano-strategico-della-citta-metropolitana-di-reggio-calabria/linee-di-indirizzo/documenti-ufficiali/linee-di-indirizzo-ps.pdf/view>

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) (2006), *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Publishing, reperibile sul sito: <http://www.sourceoecd.org/regionaldevelopment/92640270>

OpenEdition Journals, *“Revue Géographique de l’Est: Le périmètre du SCoT de la région de Strasbourg”*, in: <https://journals.openedition.org/rge/792>

PSM Amsterdam - [Structural Vision Amsterdam 2040](#)

PSM Barcellona - [Plà Estratègic Metropolità de Barcelona](#)

Piano strategico della città metropolitana di Bari, notizie sull'avanzamento dei lavori, reperibili sul sito: <http://pianostrategico.cittametropolitana.ba.it>

Piano strategico della città metropolitana di Bologna, reperibile sul sito: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServeFile.php/f/Provincia_oggi/Relazione_PSM_2.0.pdf

Piano strategico della città metropolitana e documenti di analisi del territorio di Firenze, reperibili sul sito: <http://pianostrategico.cittametropolitana.fi.it/documentazione.aspx>

Piano strategico della città metropolitana di Genova, “*il primo passo per costruire insieme il territorio metropolitano*”, reperibile sul sito: https://pianostrategico.cittametropolitana.genova.it/sites/default/files/psm2017/All.1_PSM%20aprile%202017.pdf

Piano strategico della città metropolitana di Torino, “*Un territorio di qualità*”, reperibile sul sito: <https://www.osservatoriosullefonti.it/materiali-e-schede/fonti-delle-citta-metropolitane/1206-cm-torino-piano-strategico/file>

République Française – Préfet du Doubs – DDT du Doubs, “*Périmètres de SCOT Evolutions*”, reperibile in: http://www.doubs.gouv.fr/content/download/16062/117141/file/fiche_SCOT_evolution_MAJ_aout_2016.pdf

Tira M. (2014), “*Verso un territorio a geometria variabile*”, in *Ingenio Web*, <https://www.ingenio-web.it/3106-verso-un-territorio-a-geometria-variabile>.

TeL (multidisciplinary theses server), “*Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et développement durable en France: enseignements à partir des cas grenoblois et montpelliérain*”, in *Tel.archives*, <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00874429>

Unione Europea, *Città del futuro. Sfide, idee, anticipazioni*, Ottobre 2011 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_summary_it.pdf) Boix R., Veneri P. (2009), *Metropolitan*

areas in Spain and Italy, Institut d'estudis regionals i metropolitans de Barcelona (IermB), <https://ideas.repec.org/p/esg/wpierm/0901.html>